



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-34-002-2022-00246-00  
Demandante: Zona Franca de Bogotá S.A.  
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Zona Franca de Bogotá S.A. en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“1) Se declare la nulidad de las resoluciones N° 2081 del 29 de junio de 2021 de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá y 601-001035 del 24 de noviembre de 2021 de la División Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, con la cual se resolvió el recurso de reconsideración.*

*(2) Si para la fecha del fallo definitivo mi representada ha cancelado total o parcialmente la suma de \$33.156.000 con los intereses y demás recargos que haya liquidado la DIAN, se condene a la demandada, como restablecimiento del derecho, a devolver las sumas que hubiere recibido, con los intereses correspondientes, hasta la fecha del reintegro efectivo de los dineros.*

*3) Si para la fecha del fallo definitivo mi representada no ha tenido que cancelar la multa, el restablecimiento del derecho consistirá en declarar que no se debe multa alguna a favor de la DIAN*

*4) Se condene a la DIAN a pagar las costas y agencias en derecho de este proceso”.*

**2. Cargos**

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados con sustento en los siguientes argumentos:

Indicó, que los actos acusados habrían sido proferidos incurriendo en aplicación indebida de lo contemplado en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 285 de 1999.

Para sustentar lo anterior, adujo que las resoluciones enjuiciadas habrían indicado que el hecho que se le endilgaba a la actora consistía en la omisión de llevar registros de la entrada y salida de las mercancías de las instalaciones de zona franca.

Sin embargo, indicó que los actos habrían concluido que la conducta en la que incurrió la demandante sería la contemplada en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto ya mencionado, que regularía la infracción de sustraer o cambiar las mercancías que se encuentran en la zona franca.

En ese orden, concluyó que se habría aplicado una norma a una situación fáctica que no correspondería con la conducta tipificada.

### **3. Contestación de la demanda**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales consideró que los actos administrativos acusados se ajustarían a los presupuestos constitucionales y legales que rigen la materia, por lo tanto, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Indicó que la investigación contra la actora se inició porque Zona Franca de Bogotá S.A. habría informado que realizó una inspección al usuario industrial Dug Services S.A.S., encontrando que no se encontraron las mercancías relacionadas a unos documentos de transporte.

Adujo, que tal como lo regularía el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, procedería la sanción al usuario operador por cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones.

Dijo, que la norma sanciona el incumplimiento en ejercer el control sobre las mercancías que ingresan a zona franca por parte del usuario operador, al permitir que se hayan sustraído mercancías de la zona especial, como habría sucedido con los documentos de transporte VSB-4029053, LLL1760-001, SC15BU3E5153T, EFLOE140901552 y ONX13-0094.

Refirió que el demandante no habría informado dentro de los 3 días siguientes a la ocurrencia del hecho, sobre la pérdida de la mercancía siendo que sería su obligación, según lo contemplado en el k) del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999

Aseguró que, mediante oficio del 23 de mayo de 2018, la actora le habría informado a la DIAN que la sociedad Dug Services se encontraba liquidada y su matrícula cancelada desde el 1 de septiembre de 2017, razón por la que al confrontar el sistema PICIZ con la información de la mercancía que ingresó a la zona franca, se habría encontrado que no existiría registro de los documentos que soportarían el movimiento de esa mercancía.

Refirió que, después de más de un año de cancelada la sociedad, se percató de la pérdida de la mercancía y remitió el informe a la DIAN.

Precisó que, al no haberse encontrado la mercancía, tal hecho se tipifica en la infracción prevista en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, al haberse permitido

la salida de mercancías sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos en las normas aduaneras

Explicó que en el requerimiento especial aduanero se habría valorado la conducta, y, por tanto, determinado el incumplimiento de la obligación establecida en el literal k) del artículo del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999, y que, al incumplir esta obligación, su consecuencia sería endilgarle la conducta regulada en el numeral 1.3 del artículo 488 ibidem, que consagra: *“Cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones”*.

Aclaró que en el requerimiento especial aduanero se tipificó la sanción por la comisión de la conducta contemplada en el numeral 1.3. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, hoy regulada en el numeral 1.2 del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019, por lo que, dedujo, no existiría algún error en tipificación de la conducta reprochada.

Finalmente, concluyó que los actos acusados estarían ajustados a derecho, dado que, la actora no había realizado el control de inventarios físicos para percatarse de la sustracción de mercancías e informarle a la autoridad aduanera tal hecho, en el término de 3 días da a ocurrencia del hecho o de su detección.

## **5. Actividad procesal**

El 2 de agosto de 2022, luego de presentarse la respectiva subsanación, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor.

El 1 de diciembre de 2022, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contestó la demanda.

El 27 de junio de 2023, se anunció a las partes que en el presente asunto se adoptaría sentencia anticipada. En tal sentido se procedió a fijar el litigio. Así mismo, se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la demandante y los antecedentes administrativos allegados por la accionada.

Por medio de providencia de 25 de julio de 2023, se corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar los respectivos alegatos de conclusión.

## **6. Alegatos de conclusión**

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presentó sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que se ratificó en los argumentos que expuso en la contestación.

## II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por Zona Franca de Bogotá S.A. en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados; ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

### 1. Problema jurídico

Tal y como fue establecido en auto del 27 de junio de 2023, la cuestión a resolver, en el asunto de la referencia, se concreta en las siguiente:

*¿Profirió, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los actos enjuiciados, con aplicación indebida del numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, toda vez que, en el caso de marras, no se habría configurado una sustracción o cambio de mercancías*

### 2. Caso concreto

***¿Profirió, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los actos enjuiciados, con aplicación indebida del numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, toda vez que, en el caso de marras, no se habría configurado una sustracción o cambio de mercancías***

Para empezar, conviene precisar que, para sustentar el cargo, la parte actora consideró que los actos demandados se habrían expedido desconociendo lo contemplado en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999.

Así, para sustentar la afirmación anterior, afirmó que, a pesar de que en la resolución sancionatoria, en su parte motiva, se le habría reprochado la falta de registro de la mercancía que ingresa y sale de zona franca (obligación que estaría contenida en el literal *h* del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999), a la postre, se habría resuelto que incurrió en la infracción contenida en el numeral 1.3 del artículo 488 de la norma antes referida, correspondiente a la sustracción o cambio de mercancías.

En tal contexto, explicó que se habría aplicado una norma a una situación fáctica que no correspondería con la conducta tipificada

Precisado lo anterior, para resolver lo pertinente, es necesario acudir a los antecedentes administrativos, dentro de los que se destaca:

- El 23 de mayo de 2018, el gerente general de la Zona Franca de Bogotá le envió, a la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, en documento referenciado con el asunto: “*Inventario de Dug Services S.A.S.*”:

“El usuario operador Zona Franca e Bogotá S.A., en cumplimiento de las funciones y obligaciones derivadas del Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 2147 de 2016, en especial lo señalado en el artículo 73 numeral 8 del DECRETO 2147 DE 2016, LITERAL N) del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999, efectuó inspección sobre la mercancía registrada en el inventario de Dug Services S.A.S., encontrando como consecuencia de ello lo siguiente:

- El usuario operador efectuó inspección sobre las mercancías que se encuentran en el inventario del Usuario Industrial Dug Services S.A.S., según los registros del sistema PICIZC, confrontando la información frente a las mercancías que ingresaron físicamente a la Zona Franca Permanente de Bogotá, hallando que no aparecen las mercancías asociadas a los siguientes documentos de transporte:

<i>Documento</i>	<i>Descripción</i>	<i>Bultos</i>
VSB-4029053	Componentes Eléctricos	4
LLL 1760-001	Partes eléctricas	15
SC15BU35E553T	Sacos y Sombrillas	24
EFLOE140901552	Suéteres para dama y caballero	182
ONX13-0094	Ropa para dama y caballero	8

- Adicionalmente, se identificó a partir del certificado de existencia y representación legal expedido el día 22 de mayo de 2018 por la cámara de comercio de Bogotá, que la sociedad Dug Services S.A.S. se encuentra liquidada y su matrícula se encuentra cancelada desde el primero de septiembre de 2017”<sup>1</sup>
- El 14 de abril de 2021, a través de Requerimiento Especial Aduanero No. 674, se propuso sancionar a la actora de conformidad con los siguientes razonamientos:

“Es así como el Usuario Operador de la Zona Franca de Bogotá S.A. en cumplimiento de las funciones y obligaciones derivadas del Decreto 2685 de 1999, efectuó inspección sobre las mercancías que se encuentran según registro en el inventario PICIZ confrontando la información frente a las mercancías que ingresaron físicamente a la Zona Franca Permanente de Bogotá hallando que no aparecen mercancías asociadas a los documentos de transporte anteriormente relacionados Usuario Industrial DUG SERVICES S.A.S.

Así las cosas, la sociedad zona franca de Bogotá S.A. Usuario Operador de Zona Franca con NIT 800.185.347-6, manifiesta al GIT Zona Franca de la División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá inconsistencias al momento de revisar el sistema PICIZ en las mercancías ingresadas frente a mercancía que no se demuestra su salida de la Zona Franca de Bogotá.

---

<sup>1</sup> 26

**Como se puede observar, la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A. USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA con NIT 800.185.347-6, entre otras obligaciones, le corresponde observar las medidas que la autoridad aduanera disponga para asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras y así mismo que las mercancías cumplan los requisitos y formalidades aduaneras, todo con el único fin de asegurar el cabal cumplimiento de la normativa y su regulación vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos.**

**Para este caso tenemos que es evidente que la mercancía amparada con documento de transporte Nos.VSB-4029053, LLL1760-001, SC15BU3E5153T, EFLOE140901552 Y ONX13-0094, no existen documentos que amparen las operaciones realizadas y mucho menos demuestra en qué condiciones salió la mercancía de la Zona Franca.**

En consecuencia, la mercancía amparada con documentos de transporte Nos. VSB-4029053, LLL1760-001, SC15BU3E5153T, EFLOE140901552 Y ONX13-0094 al no existir soporte de ningún tipo de operación realizada el Usuario Operador de la Zona Franca de Bogotá no puso en conocimiento de la Autoridad Aduanera la inconsistencia presentada con la mercancía en cuestión dentro de los términos establecidos en el Literal K) del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999.

De la posible infracción establecida en el numeral 2.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, no es posible tipificar esta sanción al no existir certeza por parte de la Autoridad Aduanera que la mercancía salió al exterior sin el cumplimiento de los requisitos, precisamente por que no hoy elemento que pruebe dicha operación.

En este orden de ideas es de señalar que, para el momento de los hechos, las infracciones cometidas se encontraban tipificadas en el numeral 1.3 del artículo 488 de 1999, cuando la sanción de multa por esa infracción correspondía a cincuenta (50) SMLMV y para el momento de proferir el presente acto administrativo la menciona infracción se encuentra contenida en el numeral 1.2 del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019, correspondiente a la sanción de multa de mil (1000) Unidades de Valor Tributario (UVT)

(...)

ARTICULO 1º: Sancionar a la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA SA USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA con NIT 800.185.347-6, con multa por valor de TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS MCTE (\$33.156.000), por la presunta comisión de la infracción administrativa aduanera contemplada en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, hoy contenida en el numeral 1.2 del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo (...)”<sup>2</sup> (Se destaca).

- El 29 de junio de 2021, a través de Resolución No. 2081, se consideró:

“En cumplimiento de esta obligación la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A. USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA con NIT 800.185.347-6, evidenció que la mercancía amparada con documentos de transporte Nos. VSB-4029053, LLL1760-001, SC15BU3E5153T. EFLOE140901552 Y ONX13-0094, presentan inconsistencias en el inventario sistema PICIZ frente a la mercancía que ingreso físicamente, razón por la cual, el Usuario Operador de la Zona Franca de Bogotá

---

<sup>2</sup> Página 188 PDF expediente administrativo, tomo I

S.A. en cumplimiento de las funciones y obligaciones derivadas del Decreto 2685 de 1999, efectuó inspección sobre las mercancías que se encuentran según registro en el inventario PICIZ y al confrontar la información de este sistema informático con las mercancías que ingresaron físicamente a la Zona Franca Permanente de Bogotá se encontró que no aparecen mercancías asociadas a los documentos de transporte anteriormente relacionados Usuario Industrial DUG SERVICES S.A.S.

**Así las cosas, el Usuario Operador de Zona Franca con NIT 800.185.347-6, en su condición de persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar no solo las actividades que se desarrollan en las zona francas, sino que tienen a cargo el movimiento y control de ingreso y salida de mercancías y que estas cumplan con los requisitos y formalidades aduaneras con el único fin de asegurar el cabal cumplimiento de la normativa y su regulación vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos.**

Como se puede observar, para las mercancías amparada con los documentos de transporte Nos. VSB-4029053, LLL1760-001, SC15BU3E5153T, EFLOE140901552 Y ONX13-0094, no existen documento que algún movimiento de mercancías: Formulario de Movimiento de. Mercancías. (ingreso). 2. Documento de transporte. 3. Factura comercial. 4. Planilla de envío ó DTA. 202. Salida de zona franca al que para el caso no estudio no existe ningún soporte la o las operaciones realizadas de estas mercancías que ingresaron a Zona Franca.

**En consecuencia, la mercancía amparada con documentos de transporte Nos. VSB-4029053, LLL1760-001, SC15BU3E5153T, EFLOE140901552 Y ONX13-0094, a la fecha no posee documentos soporte de ningún tipo de operación realizada, luego el Usuario Operador de la Zona Franca de Bogotá, debió poner en conocimiento de la Autoridad Aduanera la inconsistencia presentada con la mercancía en cuestión dentro de los términos establecidos en el Literal K) del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999, la cual señala taxativamente la obligación para el usuario operador, Así:**

Artículo 488. Infracciones Aduaneras de los Usuarios Operadores de las Zonas Francas y sanciones aplicables. Constituyen infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios operadores de las Zonas Francas y las sanciones asociadas con su comisión, las siguientes:

(...)

1.3. Cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones.

Con relación a la posible infracción establecida en el numeral 2.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, este Despacho comparte la decisión expuesta por la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogota en el Requerimiento Especial Aduanero No. 000674 del 14 de abril de 2021, toda vez que al no ser posible tipificar la conducta de la sociedad investigada como un hecho punible por falta de evidencia en contra de la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA SA USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA con NIT 800.185.347-6, la Autoridad Aduanera abstiene de cualquier pronunciamiento.

**Por consiguiente; al tenor de lo dispuesto en la legislación aduanera y de acuerdo con las pruebas que obran dentro del expediente, la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTA SA USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA con NIT 800.186.347-6, ha incumplido con la obligación del literal h) del artículo 409 del decreto 2685 de 1999 tal como se indica a continuación**

(...)

RESUELVE:

**ARTICULO 1º: SANCIONAR a la sociedad ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S-A-USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA (...)** con multa a favor de la Nación-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por valor de TREINTA Y TRESMILLONES CIENTO CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTRE (33.156.000), **por la comisión de la infracción contemplada en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 (hoy contenida en el numeral 1.2 del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019)** (Resaltado fuera del texto original).

- El 24 de noviembre de 2021, la DIAN resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución 2081 de 2021, confirmándola en su totalidad<sup>3</sup>.

Habiéndose esbozado lo de precedencia, debe rememorarse que, para sustentar el cargo bajo análisis, el censor consideró que en el presente caso se había incurrido en aplicación indebida del numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, puesto que el caso bajo estudio no trataría sobre la sustracción o cambio de mercancías.

Para sustentar lo anterior explicó que, a pesar de que en la resolución demandada se habría establecido, en los fundamentos de derecho, que la actora habría incumplido con la obligación regulada en el literal h) del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999, referente a la omisión de registro de entrada y salida de la mercancía de las instalaciones de zona franca, finalmente, se habría concluido que la conducta reprochada consistiría en el cambio o sustracción de mercancías que se encontraban en zona franca.

En tal sentido, dijo, que se habría aplicado una norma a una situación fáctica que no correspondería con la conducta que fue tipificada.

Precisado lo anterior, debe acudirse a la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la que se ha precisado:

*“En el caso colombiano, el artículo 29 de la Constitución, que prevé el derecho fundamental al debido proceso, dispone que "nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto imputado". **En todo caso, el principio de legalidad en materia sancionadora, implica como garantía material "la necesidad de una precisa tipificación de las conductas consideradas ilícitas y de las sanciones previstas para su castigo** y, como garantía formal, que dicha revisión se realice en norma con rango de Ley; sin embargo no está excluida en esta materia toda intervención del reglamento, pues cabe que la Ley defina el núcleo básico calificado como ilícito y los límites impuestos a la actividad sancionadora y que el reglamento desarrolle tales provisiones actuando como complemento indispensable de la Ley"<sup>4</sup> (Se resalta).*

Así mismo, en consonancia con lo anterior, en otras providencias de esa misma Corporación se razonó con respecto al principio de congruencia, de la siguiente manera:

<sup>3</sup> Páginas 11 a 14 PDF expediente administrativo, tomo II

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P Víctor Alvarado Ardila Rad. No. 1001-03-25-000-2009-00103-00(1455-09)

*“(...) esta Sala ha señalado lo siguiente: **“Este principio de la congruencia de la sentencia, exige de una parte que exista armonía entre la parte motiva y la parte resolutive de la misma, lo que se denomina congruencia interna, y de otra, que la decisión que ella contenga, sea concordante con lo pedido por las partes tanto en la demanda, como en el escrito de oposición, denominada congruencia externa (...)”**<sup>5</sup> (Se destaca).*

*“(...) El incumplimiento del principio de congruencia trae como consecuencia la posibilidad de invalidar la actuación, por violación del debido proceso del disciplinado. **Tal principio encuentra relevancia al garantizar que el implicado pueda ejercer el derecho de defensa y contradicción, y materializa especialmente los derechos de acceso a la investigación y de rendir descargos.**”<sup>6</sup> (Se destaca).*

De la jurisprudencia en cita, puede extraerse que el derecho al debido proceso y el principio de legalidad se materializan cuando al administrado se le garantiza una **precisa** tipificación de la conducta que se le endilga.

En consonancia con lo anterior, se destaca que, también debe garantizarse el principio de congruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de una providencia, en aras de que el investigado pueda ejercer debidamente su derecho de defensa y contradicción.

Habiéndose establecido el marco constitucional y jurisprudencial del caso, debe ponderarse que, en la parte considerativa de la resolución sancionatoria demandada en este asunto, cuando se hizo el estudio del caso, se determinó que el usuario operador de la Zona Franca de Bogotá habría incumplido con la obligación contemplada en el literal h) del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999, misma que regula:

*“ARTÍCULO 409. OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS OPERADORES DE LAS ZONAS FRANCAS PERMANENTES. <Título IX modificado por el artículo 1 del Decreto 383 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Son obligaciones de los usuarios operadores de las Zonas Francas Permanentes, las siguientes:*

*(...)*

*h) Llevar los registros de la entrada y salida de mercancías de la Zona Franca conforme a los requerimientos y condiciones señaladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*

*(...)”*

Por lo anterior, la autoridad demandada consideró que la Zona Franca de Bogotá S.A. estaría inmersa en la infracción prevista en el numeral 2.8 del artículo 488 de esa misma norma, que regula: *“2.8. No llevar los registros de la entrada y salida de mercancías de la Zona Franca conforme a los requerimientos y condiciones señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.*

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta C.P. Stella Carvajal Basto Rad. No. 13001-23-31-000-2007-00638-02(22963)

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección B. C.P Sandra Ibarra Vélez. Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00260-00(0939-11)

En ese orden, para sustentar lo referido, indicó que la hoy actora, en sus funciones de inspección habría verificado las mercancías amparadas en los documentos de transporte No. VSB-4029053; No. LLL 1760-001; No. SC15BU35E553T; No. EFLOE140901552 y No. ONX13-0094, que estarían en inventario del sistema PICIZ. Sin embargo, éstas no se encontrarían físicamente en la Zona Franca, por lo que aseguró, la DIAN, que en razón a su deber de control sobre el ingreso y salidas de las mercancías con los requisitos legales, habría incumplido esa obligación.

En esa razón, resulta claro que el sustento fáctico de la DIAN para determinar la comisión de una infracción aduanera, fue que la demandante habría omitido llevar el control del ingreso y salida de la mercancía de la Zona Franca, pues no existiría registro de lo sucedido frente a los movimientos que se hubieren hecho respecto de la mercancía soportada con los documentos de transporte antes referidos.

Así las cosas, y a pesar de lo anterior, la DIAN incurrió en una inconsistencia en la parte resolutive del acto acusado. Por cuanto, resolvió sancionar a la Zona Franca de Bogotá S.A. con multa, por la comisión “*de la infracción contemplada en el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 (hoy contenida en el numeral 1.2 del artículo 625 del Decreto 1165 de 2019)*”, misma que regula: “*Cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones*”.

De ese modo, es claro que, a pesar de que el sustento fáctico de la resolución sancionatoria recayó en la omisión de la actora de llevar registro de la entrada y salida de la mercancía de las instalaciones de Zona Franca, a la postre, en la parte resolutive, la DIAN le endilgó la infracción de una conducta que nunca le fue reprochada a la actora, esto es, el cambio o sustracción de mercancías.

En ese tenor, y atendiendo al principio de congruencia, debe ponderarse que debe existir una armonía “*fáctica y jurídica entre la conducta reprochada y la sanción impuesta*”<sup>7</sup>, misma que, tal como se analizó en antelación, no se garantizó en el caso de marras, impidiendo también que el administrado pueda ejercer un debido ejercicio del derecho al debido proceso y contradicción.

Para reforzar lo esbozado en las líneas que anteceden, debe ponderarse que, ante la falta de congruencia entre la parte motiva y resolutive del acto administrativo, la DIAN limitó a la censora la posibilidad de defenderse adecuadamente en vía administrativa.

De esa manera, y tal como lo adujo el demandante, se aplicó indebidamente el numeral 1.3 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, puesto que, el caso bajo estudio no versaba sobre la sustracción o cambio de mercancías, de ahí que se aplicó una norma a una situación fáctica que no corresponde con la tipificada. En suma, deberá declararse la nulidad de los actos acusados.

### **3. Conclusiones**

Conforme lo expuesto en precedencia, se colige que la respuesta al problema jurídico analizado es la siguiente: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales profirió las

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P Cesar Palomino Rad. No. 11001-03-25-000-2012-00041-00(0149-12)

Resoluciones No. 2081 del 29 de junio de 2021 y No. 601-001035 del 24 de noviembre de 2021 con infracción de las normas en que debían fundarse.

Así, se colige que la parte demandante sacó avante el cargo de nulidad antes analizados y, por lo tanto, habrá de declararse la nulidad de los actos administrativos demandados.

#### **4. Del restablecimiento.**

Comoquiera que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos censurados y teniendo en cuenta que la finalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde a la protección del derecho subjetivo del administrado, que se ha vulnerado por un acto de la administración, el Despacho, procede a pronunciarse sobre el restablecimiento que la parte actora solicitó en los siguientes términos:

*“2) Si para la fecha del fallo definitivo mi representada ha cancelado total o parcialmente la suma de \$33.156.000 con los intereses y demás recargos que haya liquidado la DIAN, se condene a la demandada, como restablecimiento del derecho, a devolver las sumas que hubiere recibido, con los intereses correspondientes, hasta la fecha del reintegro efectivo de los dineros.*

*3) Si para la fecha del fallo definitivo mi representada no ha tenido que cancelar la multa, el restablecimiento del derecho consistirá en declarar que no se debe multa alguna a favor de la DIAN*

*4) Se condene a la DIAN a pagar las costas y agencias en derecho de este proceso”.*

Así, se ordenará, a la demandada, que se abstenga de cobrar a la sociedad demandante la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente. De otro lado, frente a la condena en costas, el Despacho se pronunciará a continuación.

#### **5. Condena en costas**

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la demandada, en la medida que, si bien prosperaron de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO.** Declarar la nulidad de las Resoluciones: No. 2081 del 29 de junio de 2021 y No. 601-001035 del 24 de noviembre de 2021, proferidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN.

**SEGUNDO.** A título de restablecimiento del derecho, ordenar, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que se abstenga de cobrar a la sociedad demandante la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma ya haya sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente providencia, archivar el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
Gloria Dorys Alvarez Garcia  
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 01c97ca16f9550e80fdd1c4513b6261bca656f1674fac61a15b046699e3d6899

Documento generado en 25/08/2023 12:56:42 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>