



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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00322-00  
Demandante: Productora de Alambres Colombianos – PROALCO S.A.S.  
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN  
Tema: Arancel aduanero/ Medida de Salvaguardia

**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, instauró la sociedad Productora de Alambres Colombianos – PROALCO S.A.S. en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

*“1. Se decrete la nulidad de la Resolución No. 03-241-201-607-12-0553 del 27 de abril de 2016 proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá.*

*2. Se decrete la nulidad de la Resolución No. 03-241-201-656-1-0819 del 9 de junio de 2016 proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Seccional de Aduanas de Bogotá.*

*3. Se decrete la nulidad de la Resolución No. 03-236-408-607-0569 del 6 de julio de 2016 proferida por la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.*

*4. Como consecuencia de las decisiones a las que aluden los numerales anteriores se restituya el derecho patrimonial de la demandante y por ende se declare que no existen obligaciones aduaneras por concepto de salvaguardias arancelarias a cargo de la misma, en la forma como lo pretende la entidad, emanadas de las importaciones a las que se refieren las siguientes declaraciones de importación.*

4.1. *Declaración de importación con autoadhesivo No. 07888300052729 del 14 de diciembre de 2013.*

4.2. *Declaración de importación con autoadhesivo No. 07888260349345 del 13 de diciembre de 2013.*

4.3. *Declaración de importación con autoadhesivo No. 07888280297385 del 9 de enero de 2014.*

4.4. *Declaraciones de importación con autoadhesivos Nos. 07888300064721 del 17 de diciembre de 2013 y 07888300064737 del 16 de diciembre de 2013.*

4.5. *Declaraciones de importación con autoadhesivos 07888260349352 y 07888260349361 del 13 de diciembre de 2013.*

5. *Que consecuencia de lo anterior, se ordene a la DIAN abstenerse de dar inicio a todo y cualquier proceso de cobro coactivo de obligaciones aduaneras derivadas de las salvaguardias provisionales correspondientes a las declaraciones de importación a las que se ha hecho alusión.*

6. *Que se ordene a la DIAN proceder a cancelar la garantía global No. 01 DL028066 del 8 de mayo de 2013 expedida por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.S. Confianza y la finalización de la medida de salvaguardia correspondientes a las declaraciones de importación a las que se ha hecho alusión”.*

## **2. Cargos**

La parte demandante sustentó sus pretensiones en los siguientes cargos de nulidad:

### **2.1. “La pretermisión de términos preclusivos y mandatorios”**

Manifestó que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN desatendió lo previsto en los artículos 509 y 512 del Decreto 2685 de 1999, como quiera que formuló el requerimiento especial aduanero y notificó el acto administrativo que decidió de fondo la actuación administrativa en su contra, luego de fenecidos los términos de 30 y 45 días allí señalados.

### **2.2. “Aplicación de procedimientos distintos a supuestos de hechos iguales”**

Señaló que la autoridad demandada omitió efectuar requerimientos especiales aduaneros sobre todas las declaraciones de importación, respecto de las cuales declaró el incumplimiento de la obligación aduanera por la falta de pago de la salvaguardia arancelaria de que trata el Decreto 2213 del 8 de octubre de 2013.

Arguyó que no era posible aplicar un procedimiento administrativo diferente en casos que tendrían que tramitarse en iguales condiciones; por consiguiente, afirmó que la demandada debía realizar requerimientos sobre

todas las declaraciones de importación presentadas y no solo algunas de ellas; situación que, dijo, se tradujo en la transgresión de lo prescrito en los artículos 29 de la Constitución Política, 3 y 10 de la Ley 1437 de 2011 y 507 al 519 del Decreto 2685 de 1999.

Añadió que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales también desconoció el hecho según el cual ya se había decretado el archivo respecto de algunas declaraciones de importación, que habrían servido como base para declarar el incumplimiento de la obligación aduanera.

**2.3. “La denegación de la práctica de las pruebas solicitadas en la respuesta a los requerimientos especiales aduaneros y la pretermisión del término para alegar de conclusión”**

Expuso que la Dirección demandada transgredió lo dispuesto en los artículos 10, 40, 42, 47 y 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto negó el decreto de una prueba conducente, pertinente, útil y que además tenía en su posesión, contentiva de las Resoluciones 1911, 1912, 1919 y 1920 del 26 de agosto de 2015, los autos de archivo del 24 de diciembre y 30 de diciembre de 2015, proferidos dentro de los expedientes RA 2013 2015 6250, RA 2013 2015 6251 y RA 2014 2015 6253.

**2.4. “Desconocimiento del carácter subsidiario de las garantías/seguros”**

Precisó que la entidad demandada desconoció el carácter subsidiario de las obligaciones emanadas del contrato de seguro contenido en la póliza 01DL016009, emitida por Confianza Asegurada de Fianzas S.A.S.

Explicó que la efectividad de la garantía depende de la existencia de una obligación asegurada insoluble, que, en el presente caso, dijo, no se configuró. Esto, dado que no sería cierto que existieran obligaciones aduaneras incumplidas, derivadas de la aplicación de salvaguardias arancelarias, como se habría concluido en los actos demandados.

**2.5. “Desconocimiento del procedimiento administrativo legalmente previsto en el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999 y en el artículo 531 de la Resolución 4240 de 2000”**

Afirmó que el trámite administrativo que se adelantó en su contra giró en torno al incumplimiento de una obligación aduanera y la supuesta discrepancia en materia de tarifas. Por este motivo, adujo, era necesario que la DIAN hubiera aplicado el procedimiento sancionatorio previsto en el Decreto 2685 de 1999.

Enunció, entonces, que no era procedente, como lo efectuó la entidad demandada, proferir autos de archivo en sede administrativa y hacer efectiva una garantía, sin antes agotar el correspondiente procedimiento sancionatorio, teniendo en cuenta que, en su criterio, la exigibilidad de la obligación aduanera derivada de la salvaguardia arancelaria sería inexistente.

## **2.6. “Desconocimiento del principio orientador de la justicia en los procedimientos aduaneros”**

Mencionó que la demandada pretende cobrar una obligación aduanera, derivada de la aplicación de una salvaguardia arancelaria que nunca se habría generado, circunstancia con la que se le impuso una carga económica que estimó no debía asumir. Ello, en desconocimiento del principio orientador de la justicia consagrado en el literal b) del artículo 2 del Decreto 2685 de 1999.

## **2.7. “Inexistencia de obligaciones derivadas de la aplicación de sobretasas arancelarias impuestas por la salvaguardia impuesta al alambón de acero importado por PROALCO”**

Adujo que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no probó que las importaciones de la mercancía relacionada en las declaraciones de importación en cuestión hubieran excedido el contingente contemplado en el Decreto 846 de 2014, como quiera que no superaron el tope de 174.452 toneladas anuales.

Por lo tanto, dedujo, que se habría omitido verificar uno de los elementos esenciales para determinar la efectiva existencia del incumplimiento de las obligaciones aduaneras, esto es, el volumen de las importaciones de alambón de acero sin alear durante 2013 y 2014.

## **2.8. “Desconocimiento de la obligación impuesta por el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011”**

Explicó que, en las Resoluciones 1911, 1912, 1919 y 1920 del 26 de agosto de 2015, la DIAN decidió declarar la finalización de la modalidad de medida de salvaguardia, ordenó la cancelación del respaldo y el archivo de expedientes. Por consiguiente, estimó que estas mismas decisiones debieron ser adoptadas en las investigaciones que originaron el presente proceso, al tener como fundamento los mismos hechos, razón por la que se transgredió lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011.

## **3. Contestación de la demanda**

### **3.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, a través de apoderado judicial, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones invocadas, al considerar que los actos administrativos demandados habían sido expedidos con observancia al debido proceso y en cumplimiento de las normas que le sirvieron de fundamento, así como en el marco del procedimiento prescrito en el Estatuto Aduanero y en el ejercicio pleno de las facultades que le fueron otorgadas por la Ley.

Expuso que la actuación administrativa que se siguió en contra de la demandante, se enmarcó dentro de los principios orientadores de las actuaciones aduaneras, entre ellos, los de eficiencia y justicia. Además, aseguró que habría actuado dentro de los plazos legalmente establecidos para expedir las decisiones que se demandan, por lo que no existiría violación alguna al debido proceso.

Arguyó que, contrario a lo esgrimido por la parte demandante, el procedimiento a seguir en la actuación administrativa no era el consagrado en el Decreto 2685 de 1999, sino aquel dispuesto en el artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000, puesto que en el presente asunto las liquidaciones oficiales de corrección no son procedentes para cobrar tributos aduaneros resultantes de la aplicación de medidas de salvaguardia.

Adujo que las resoluciones demandadas fueron expedidas dentro del término previsto en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, por lo que no habría lugar a colegir la extemporaneidad o caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración.

Adicionó que los actos demandados se profirieron y notificaron antes de que las declaraciones de importación presentadas cobraran firmeza, de manera que la DIAN no perdió la facultad de revisar las bases gravables de dichas declaraciones, en la forma prescrita en el artículo 131 del Decreto 2685 de 1999.

Aseguró que la demandante no demostró de forma alguna el cumplimiento en el pago de los tributos aduaneros resultantes de la aplicación de la medida de salvaguardia provisional con arancel adicional.

Consideró que el adelantamiento de un procedimiento administrativo para hacer efectivas las garantías no se encuentra sometido a la necesidad de realizar un proceso sancionatorio previo.

Dijo que, en el caso concreto, no era aplicable lo previsto en el Decreto 846 del 30 de abril de 2014, pues, este no se encontraba vigente cuando ocurrieron los hechos que dieron origen a los actos demandados. Entonces, la normativa aplicable correspondía al Decreto 2213 del 2013, en el que no

resultaba relevante demostrar que el importador no había superado el tope de 174.452 toneladas de mercancía importada.

Finalmente, sostuvo que la DIAN no podía adoptar las mismas decisiones tomadas en las Resoluciones 1911, 1912, 1919 y 1920 del 26 de agosto de 2015, toda vez que estas versaron sobre hechos, fundamentos y consideraciones diferentes.

### **3.2. Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.S. Confianza**

A través de apoderada judicial contestó la demanda, en su calidad de tercero interesado en las resultas del proceso, y manifestó adherirse a las pretensiones del demandante. Adicionalmente, propuso como argumento el que denominó como “falta de cobertura”<sup>1</sup>.

### **4. Actividad procesal**

El 30 de septiembre de 2016, el Juzgado 43 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá remitió el asunto de la referencia a los Juzgados Administrativos de Bogotá pertenecientes a la Sección Primera, al estimar que carecía de competencia para conocerlo<sup>2</sup>.

El 11 de noviembre de 2016, este Juzgado decidió inadmitir la demanda, para que la parte actora acreditara que, previo a la presentación de la demanda, había agotado el requisito de procedibilidad de que trata el numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>.

El 17 de febrero de 2017, se resolvió reponer la providencia que inadmitió la demanda, pero, en su lugar, se declaró que esta instancia carecería de competencia para conocer del asunto, por lo que propuso el correspondiente conflicto ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>4</sup>. Quien en providencia del 12 de junio de 2017 resolvió que el asunto debía conocerse por el Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá.

El 30 de agosto de 2017, fue admitida la demanda de la referencia y, en consecuencia, se ordenaron las notificaciones de rigor<sup>5</sup>.

El 12 de febrero de 2018, la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.S. Confianza contestó la demanda<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 365 al 372 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folios 276 al 278 *ibídem*.

<sup>3</sup> Folios 282 *ibídem*.

<sup>4</sup> Folios 301 al 304 *ibídem*.

<sup>5</sup> Folios 309 al 311 *ibídem*.

<sup>6</sup> Folios 365 al 372 *ibídem*.

El 15 de febrero de 2018, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN contestó la demanda<sup>7</sup>.

El 15 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que fueron resueltas las excepciones previas propuestas por la entidad demandada en el sentido de declararse no probadas<sup>8</sup>. Contra esta decisión fue interpuesto el correspondiente recurso de apelación que fue concedido en el efecto suspensivo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien, en providencia del 27 de marzo de 2019, confirmó dicha decisión.

El 13 de agosto de 2019, se dio continuación a la audiencia inicial en mención. En esta diligencia se fijó el litigio, fueron incorporadas y decretadas las pruebas que reunieron los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad y, finalmente, se concedió el término común de diez (10) días para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión<sup>9</sup>.

## **5. Alegatos de conclusión**

La parte demandante y demandada, así como el tercero interesado en las resultas del proceso, presentaron los correspondientes alegatos de conclusión, en los reiteraron los argumentos que expusieron en el escrito de demanda y su contestación<sup>10</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad Productora de Alambres Colombianos – PROALCO S.A.S. en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Con esta finalidad, el Juzgado seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) trámite administrativo de los actos acusados; iii) caso concreto; iv) conclusiones; v) condena en costas.

### **1. Problemas jurídicos**

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio se concretaron en preguntas que siguen:

---

<sup>7</sup> Folios 317 al 345 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> Folio 391 al 394 *ibídem*,

<sup>9</sup> Folios 405 al 409 *ibídem*.

<sup>10</sup> Folios 412 al 451 *ibídem*.

1. *¿Desconoció, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, lo establecido en los artículos 509 y 512 del Decreto 2685 de 1999, como quiera que habría formulado el correspondiente requerimiento especial aduanero, así como proferido y notificado el acto administrativo que decidió de fondo la investigación, por fuera de los términos allí previstos?*
2. *¿Conculcó, la entidad demandada lo dispuesto en los artículos 29 de la Constitución Política de Colombia, 3 y 10 de la Ley 1437 de 2011 y 507 al 519 del Decreto 2685 de 1999, al presuntamente haber aplicado un procedimiento diferente, frente a unas declaraciones de importación, en casos en que deben de tramitarse de la misma forma?*
3. *¿Transgredió, la DIAN, lo preceptuado en los artículo 10, 40, 42, 47 y 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto habría negado el decreto de una prueba conducente, pertinente, útil y que además tenía en su posesión, contentiva de las Resoluciones 1911, 1912, 1919 y 1920 del 26 de agosto de 2015 y los autos de archivo del 24 de diciembre y 30 de diciembre de 2015, proferidos dentro de los expedientes RRA 2013 2015 6250, RA 2013 2015 6251 y RA 2014 2015 6253?*
4. *¿Desconoció, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, el carácter subsidiario de las obligaciones emanadas del contrato de seguro contenido en la póliza 01DL016009, emitida por Confianza Aseguradora de Fianzas S.A.S?*
5. *¿Inobservó, la parte demandada el procedimiento administrativo previsto en los artículos 513 del Decreto 2685 de 1999 y 531 de la Resolución 4240 de 2000, toda vez que habría omitido agotar previamente un procedimiento administrativo sancionatorio, antes de pretender hacer efectiva una garantía?*
6. *¿Desatendió, la entidad demandada el principio orientador de la justicia en los procedimientos aduaneros, consagrado en el literal b) del artículo 2 del Decreto 2685 de 1999, pues pretende cobrar una obligación aduanera, derivada de la aplicación de una salvaguardia, presuntamente existente?*
7. *¿Inobservó, la Dirección demandada que en el presente asunto la mercancía relacionada en las declaraciones de importación en cuestión no habría excedido el contingente contemplado en el Decreto 846 de 2014, por lo que la obligación de pagar la respectiva salvaguardia nunca se configuró?*

## **2. Del trámite administrativo que dio origen a los actos acusados.**

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos a que se hizo alusión en precedencia, se estima conveniente traer a colación parte del contenido de los actos administrativos que se demandan, así como algunos de los antecedentes que le dieron origen. Esto, para contextualizar y esclarecer los supuestos de hecho que precedieron las decisiones que se impugnan en el presente asunto.

En primer lugar, se observa que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN encontró que la sociedad Productora de Alambres Colombianos – PROALCO S.A.S. efectuó el proceso de importación de alguna mercancía contentiva de alambres de acero. Esos trámites quedaron registrados en las siguientes declaraciones de importación:

- 07888260349345 del 13 de diciembre de 2013.
- 07888260349352 del 13 de diciembre de 2013.
- 07888300052729 del 14 de diciembre de 2013.
- 07888300064721 del 17 de diciembre de 2013.
- 07888280297385 del 9 de enero de 2014.
- 07888260349361 del 13 de diciembre de 2013.

En segundo lugar, se advierte que la autoridad aduanera demandada consideró necesario determinar si era procedente adoptar propuestas de liquidación oficial de corrección respecto de cuatro (4) de las declaraciones de importación aludidas (07888300052729 del 14 de diciembre de 2013, 07888260349345 del 13 de diciembre de 2013, 07888280297385 del 9 de enero de 2014 y 07888300064721 del 17 de diciembre de 2013).

Lo anterior, al encontrar que la sociedad actora habría dejado de pagar algunos tributos aduaneros respecto de la mercancía importada, correspondientes con la salvaguardia de arancel adicional prevista para las importaciones de acero.

En tercer lugar, se observa que los procesos administrativos que se iniciaron con la finalidad de efectuar el estudio para determinar la viabilidad de expedir las liquidaciones oficiales de corrección fueron los siguientes: RA

2013 2015 6251, RA 2013 2015 6253, RA 2013 2015 6250, RA 2013 2015 6252 y RA 2013 2015 6254<sup>11</sup>.

En cuarto lugar, se evidencia que, mediante las Resoluciones 1-03-241-201-135-80-0029 del 14 de enero de 2016, 1-03-241-201-135-80-3270 del 24 de diciembre de 2015, 1-03-241-201-135-80-3321 del 30 de diciembre de 2015 y 1-03-241-201-135-80-3273 del 24 de diciembre de 2015, la DIAN dedujo que no era procedente efectuar las propuestas de liquidaciones oficiales de corrección mencionadas y, en consecuencia, resolvió archivar las actuaciones administrativas<sup>12</sup>.

Empero, también se ordenó que se iniciaran las investigaciones que fueran necesarias para declarar el incumplimiento de obligaciones y la efectividad de las garantías correspondientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000.

En efecto, en esos actos administrativos se dijo que para el caso de las mercancías amparadas en las declaraciones de importación que se mencionaron, no era procedente erigir un requerimiento especial aduanero ni una liquidación oficial de corrección para garantizar el pago de tributos aduaneros resultantes de la aplicación de la medida de salvaguardia adicional.

Y ello sería así, debido que, se dijo, dichos tributos faltantes habrían sido garantizados en su oportunidad mediante algunas pólizas globales, respecto de las cuales se había solicitado su afectación. Por consiguiente, lo procedente sería agotar el procedimiento previsto en el artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000, para ordenar la efectividad de las respectivas pólizas.

Específicamente, en la Resolución 1-03-241-201-135-80-3273 del 24 de diciembre de 2015, fue expresado lo que sigue:

*“Es así como la División de Gestión de Fiscalización de esta Dirección Seccional, profirió el Requerimiento Especial Aduanero de Liquidación Oficial de Corrección No. 01-03-238-419-434-2-0007240 del 16 de octubre de 2015 (folios 113 al 119), por valor de NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL PESOS M/CTE (\$9.977.000,00). Lo anterior sin tener en cuenta que de acuerdo al artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000, se trata de un procedimiento para hacer efectiva la garantía y cuyo pago no está condicionado a un procedimiento administrativo sancionatorio previo, por lo cual no es procedente el pago de sanción, ya que dichos tributos fueron debidamente garantizados en su oportunidad mediante póliza global número 01 DL16009 con fecha de vigencia del 15 de julio de 2013 hasta*

---

<sup>11</sup> Folio 1 de los antecedentes administrativos.

<sup>12</sup> Folios 16, 17, 33 al 40, 58 al 65, y 84 al 91 de los antecedentes administrativos.

*el 15 de octubre de 2014, en el cual se solicitó su afectación, como se puede observar en el oficio número 17 de diciembre de 2013 con radicado de la Dirección Seccional con número 00006984 de la misma fecha (folio 39 y 40).*

*[...]*

*Después de haber analizado minuciosamente los medios probatorios que obran en el expediente y los argumentos expuestos por los Representantes Legales de la sociedad Productora de Alambres Colombianos PROALCO SAS y de la Agencia de Aduanas ABC REPECEV S.A., el Despacho encuentra que en efecto el procedimiento que debió llevarse a cabo, era el consagrado en el artículo 530 de la Resolución 424º de 2000, toda vez que lo que procedía era ordenar la efectividad de la póliza en forma proporcional ya que el monto de los tributos se encuentran claramente establecidos, razón por la cual no existe mérito para continuar con el estudio de la liquidación oficial de corrección”<sup>13</sup>.*

En quinto lugar, se evidencia que, a través de los oficios del 13 y 16 de mayo de 2014, el Jefe de División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Ipiales expidió un requerimiento ordinario de información.

Este requerimiento se encontraba dirigido a que el representante legal de la sociedad demandante informara sobre los documentos que soportaban el cumplimiento del pago de los tributos aduaneros resultantes de la aplicación de la medida de salvaguardia con arancel adicional, respecto de las mercancías amparadas con las declaraciones de importación 078882600349352 del 13 de diciembre de 2013 y 07888260349361 del 13 de diciembre de 2013<sup>14</sup>.

En lo concerniente, se debe resaltar que estas últimas declaraciones de importación no fueron sujeto de estudio alguno para una propuesta de liquidación oficial de corrección, como sucedió con aquellas a las que se refirió con anterioridad.

En sexto lugar, se aprecia, que, mediante la Resolución 03-241-201-670-12-0553 del 27 de abril de 2016, la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá adujo que al no encontrarse prueba que acreditada que la sociedad demandante había pagado la salvaguardia provisional establecida en el Decreto 2213 de 2013, respecto de la mercancía amparada en las declaraciones de importación, se debía declarar el incumplimiento de tal obligación y, por ende, decidió hacer efectiva proporcionalmente la póliza de garantía global correspondiente<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Folios 84 al 91 de los antecedentes administrativos.

<sup>14</sup> Folios 113 y 114 *ibídem*.

<sup>15</sup> Folios 136 al 142 *ibídem*.

### **3. Caso Concreto**

Delimitado entonces cuáles fueron los hechos que dieron origen a las decisiones cuya legalidad se impugna dentro del presente asunto, el Juzgado procederá a dar solución a los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio.

Sin embargo, se advierte que, por motivos de orden metodológico, ya que ambos casos giran en torno a la presunta inexistencia de la obligación aduanera que se declaró incumplida en las resoluciones demandadas; los siguientes cuestionamientos serán solventados en un mismo estudio:

***3.1. ¿Desatendió, la entidad demandada el principio orientador de la justicia en los procedimientos aduaneros, consagrado en el literal b) del artículo 2 del Decreto 2685 de 1999, pues pretende cobrar una obligación aduanera, derivada de la aplicación de una salvaguardia, presuntamente existente?***

***¿Inobservó, la Dirección demandada que en el presente asunto la mercancía relacionada en las declaraciones de importación en cuestión no habría excedido el contingente contemplado en el Decreto 846 de 2014, por lo que la obligación de pagar la respectiva salvaguardia nunca se configuró?***

En lo concerniente, se recuerda que PROALCO S.A.S. indicó que en el Decreto 152 de 1998 fue establecida una salvaguardia provisional para las importaciones de hierro y acero; medida que se extendería por un máximo de 200 días y se encontraría supeditada a la adopción de una de carácter definitivo.

Añadió que, mediante Decreto 846 de 2014, se habría adoptado una medida de salvaguardia definitiva de tipo mixto para las importaciones en cuestión, así como un contingente de 174.542 toneladas anuales sobre los cuales no habría que pagar la sobretasa arancelaria producto de dicha medida, de manera que solamente cuando las importaciones superaran ese peso serían gravadas con un 21.29%.

Teniendo en cuenta lo anterior, la demandante afirmó que, en su caso, la DIAN no habría demostrado que las importaciones de las mercancías a que aluden las declaraciones de importación que se estudiaron en los actos acusados, hubieran excedido el contingente de que trata el artículo 846 de 2014, de manera que la obligación de pagar la salvaguardia en cuestión sería inexistente.

Adicionalmente, manifestó que el pretender exigírsele el cumplimiento de una obligación aduanera derivada de la aplicación de la salvaguardia

arancelaria en mención que, aseguró, no existe, desconocería el principio orientador de justicia de los procedimientos aduaneros.

Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN arguyó que no le asiste razón a los argumentos esbozados por la parte censora, como quiera que lo prescrito en el Decreto 846 de 2014 no se encontraba vigente para el caso de las importaciones bajo estudio, sino lo previsto en el Decreto 2213 de 2013, motivo por el que el análisis sobre si se había superado el contingente de 174.542 toneladas no resultaba necesario.

En ese contexto, para resolver el cuestionamiento jurídico, el Juzgado encuentra que resulta pertinente poner de presente que el Decreto 152 del 22 de enero de 1998<sup>16</sup> prescribe que se podrán aplicar medidas de salvaguardia cuando las importaciones de cierto producto hayan aumentado de tal forma que se amenaza la rama de producción nacional de productos similares o competidores (artículo 2).

En pocas palabras, esa normativa adoptó el mecanismo de salvaguardia como método para proteger la industria nacional.

Igualmente, es necesario mencionar que, en aplicación de lo previsto en esa norma, en el Decreto 2213 de 2013<sup>17</sup>, se adoptó una medida de salvaguardia provisional a las importaciones de alambazón de acero, clasificadas dentro de algunas subpartidas específicas, consistente en un gravamen del 21.29% (artículo 1).

Ahora bien, el artículo 3 de esta disposición prescribe que “[...] *la medida de salvaguardia establecida [...] rige por doscientos (200) días calendarios contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este decreto, que se aplicará durante el desarrollo de la investigación abierta mediante Resolución número 0160 del 17 de julio de 2013, y en todo caso hasta la adopción de las medidas definitivas*”.

Es decir, que aquella medida únicamente podría aplicarse por doscientos (200) días contados desde la entrada en vigencia de la legislación; esto es, el 9 de octubre de 2013 o hasta que se adoptaran medidas definitivas de salvaguardia de manera definitiva. Esto último ocurrió con la expedición del

---

<sup>16</sup> *Por el cual se establecen los procedimientos y criterios para la adopción de medidas de salvaguardia general, salvaguardia de transición para productos comprendido en el acuerdo sobre textiles y el vestido, y salvaguardia especial par productos agropecuarios.*

<sup>17</sup> *Por el cual se adoptan medidas de salvaguardia provisional a las importaciones de alambazón de acero, originarias de países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).*

Decreto 846 del 30 de abril de 2014<sup>18</sup>, que en su artículo primero prescribe lo siguiente:

*“Artículo 1. Adoptar una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de alambrones de hierro o acero sin alear y alambrones de los demás aceros aleados con un contenido de carbono inferior a 0.45% en peso, clasificadas en las subpartidas 7213.91.10.10, 7213.91.90.10 y 7227.90.00.11, originarias de países miembros de la Organización Mundial del Comercio, consistente en un contingente de 174,452 toneladas anuales. Las importaciones dentro del contingente tendrán el gravamen arancelario aplicable al país de origen teniendo en cuenta los acuerdos comerciales internacionales vigentes. Las importaciones que superen el contingente tendrán un gravamen arancelario del 21.29%. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la medida, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo revisará el Plan de Ajuste presentado dentro de la investigación por los productores nacionales”.*

Por su parte, el artículo 4 de dicho Decreto previó que la medida definitiva en cuestión regiría [...] por el término de un (1) año, contados a partir de la fecha de entregada en vigencia [...] de la disposición; ello, sin perjuicio que pudiera prorrogarse por un lapso mayor, según lo prescrito en los artículos 27 y 28 del Decreto 152 de 1998.

De la normativa puesta de presente, el Despacho infiere, al igual que lo hizo la parte actora, que el Decreto 846 de 2014 determinó que las medidas de salvaguardia definitivas para las importaciones de hierro y acero sin alear tendrían un contingente de 174,542 toneladas anuales, por lo que solo en caso de exceder dicha cantidad, debía pagarse una sobretasa del 21.19%.

Sin embargo, también se deduce que dicha medida definitiva de salvaguardia y su respectivo contingente, únicamente resultaría aplicable a partir del 30 de abril de 2014, cuando fue adoptada dicha normativa. Esto, según lo previsto en su artículo 4.

Por consiguiente, es claro que antes de la expedición de la medida definitiva, la que regía era la provisional prescrita en el Decreto 2213 de 2013 que, según lo preceptuado en su artículo 3, estuvo vigente desde el 9 de octubre de 2013 hasta el 27 de abril de 2014 cuando se cumplieron los doscientos (200) días correspondientes. Y que fijó, sin lugar a un contingente, un gravamen del 21.29%.

Así las cosas, como quiera que la Resolución 03-241-201-670-12-0553 del 27 de abril de 2016, declaró el incumplimiento de la obligación aduanera, respecto de las declaraciones de importación que databan de entre el 13 de

---

<sup>18</sup> Por el cual se adopta una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de alambros de acero.

diciembre de 2013 y el 9 de enero de 2014<sup>19</sup>, se colige que para estos trámites de importación no eran aplicables las disposiciones del Decreto 846 de 2014, sino aquellas del Decreto 2213 de 2013, en la que no tendría injerencia alguna, la cantidad de acero importado en el año.

Por consiguiente, resultaría inocuo que la Dirección demandada demostrara, en la actuación administrativa, que PROALCO S.A.S. no superó las 174,542 toneladas anuales de material importado.

En tales condiciones, la respuesta al primer cuestionamiento jurídico bajo análisis será que la DIAN no inobservó el hecho que la mercancía relacionada en las declaraciones de importación en cuestión no habría excedido el contingente previsto en el Decreto 846 de 2014. Esto, debido a que tal norma no resulta aplicable.

Ahora bien, respecto del argumento relacionado con la presunta violación al principio orientador de justicia de los procedimientos aduaneros, el mismo tampoco será acogido, dado que, como se vio, la demandante no logró desvirtuar que la aplicación de la salvaguardia provisional para su caso particular no era procedente.

Por ende, la respuesta al problema jurídico será que la entidad demandada no desatendió el principio orientador de la justicia en los procedimientos aduaneros, consagrado en el literal b) del artículo 2 del Decreto 2685 de 1999.

De ahí que los cargos de nulidad no tengan vocación alguna de prosperidad.

***3.2. ¿Inobservó, la parte demandada el procedimiento administrativo previsto en los artículos 513 del Decreto 2685 de 1999 y 531 de la Resolución 4240 de 2000, toda vez que habría omitido agotar previamente un procedimiento administrativo sancionatorio, antes de pretender hacer efectiva una garantía?***

Aseguró, la sociedad demandante que las salvaguardias generan una obligación aduanera y, por consiguiente, cualquier discusión sobre su existencia y monto implicaría una discrepancia en materia de tarifas y sanciones, que ameritaría la aplicación de lo previsto en el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999.

---

<sup>19</sup> *Declaraciones de importación con autoadhesivo: 07888260349345 del 13 de diciembre de 2013, 07888260349352 del 13 de diciembre de 2013, 07888300052729 del 14 de diciembre de 2013, 07888300064721 del 17 de diciembre de 2013, 07888280297385 del 9 de enero de 2014 y 07888260349361 del 13 de diciembre de 2013.*

En ese contexto, refirió que la demandada habría errado al aducir que no era necesario agotar un procedimiento sancionatorio previa declaratoria de incumplimiento de la obligación aduanera contentiva del pago de salvaguardia, como quiera que existía un debate sobre la existencia de ese tributo, siendo imposible aplicar lo previsto en el artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000.

Afirmó que el haber ordenado la efectividad de la garantía, como se hizo en los actos demandados, sin que mediara un procedimiento sancionatorio, implicaría el desconocimiento del debido proceso y violación al derecho de defensa.

De otro lado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN arguyó que, en principio, había formulado un Requerimiento Especial Aduanero en contra de la sociedad demandante, en los términos del artículo 507 del Decreto 2685 de 2000; empero, luego determinó que lo procedente era adelantar el procedimiento prescrito en el artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000.

Lo anterior debido a que las liquidaciones oficiales de corrección procederían para establecer un valor a pagar; empero, en el caso de la demandante, el monto de los tributos ya se encontraba claramente establecido, de manera que lo procedente era ordenar la efectividad proporcional de la correspondiente póliza.

Agregó que la sociedad demandante, a través de su declarante autorizado, habría solicitado la afectación de la póliza en mención, razón por la cual no sería necesario continuar con el estudio de las liquidaciones oficiales de corrección. Por esta razón, dijo, fueron archivados los respectivos trámites y se inició la investigación pertinente de incumplimiento de obligaciones y efectividad de la garantía.

Por consiguiente, con el ánimo de resolver el presente problema jurídico, resulta pertinente señalar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, través de la Resolución 03-241-201-670-12-0553 del 27 de abril de 2016<sup>20</sup>, declaró el incumplimiento de la obligación aduanera por parte de PROALCO S.A.S., contentiva del pago del arancel previsto como medida de salvaguardia en el Decreto 2213 del 8 de octubre de 2013.

Lo anterior, respecto de las mercancías importadas con las declaraciones 07888260349345 del 13 de diciembre de 2013, 07888260349352 del 13 de diciembre de 2013, 07888300052729 del 14 de diciembre de 2013, 07888300064721 del 17 de diciembre de 2013, 07888280297385 del 9 de enero de 2014 y 07888260349361 del 13 de diciembre de 2013.

---

<sup>20</sup> Folios 136 al 142 *ibídem*.

Además, dicho acto decidió hacer efectiva la garantía, relativa a la Póliza Global 01 DL 16009 con certificado 01 DL028906, de PROALCO S.A.S., precisamente, para amparar el pago de la salvaguardia en mención. Esto, de conformidad con lo previsto en el artículo 530 de la Resolución 4240 de 2000.

En efecto, en ese acto administrativo se dijo:

*[...]*

*Con el Decreto 2213 del 08 de octubre de 2013, se adoptó una medida de salvaguardia provisional a las importaciones de alambros de acero, clasificadas en las subpartidas 7213.20.00.00, 7213.91.10.00, 7213.91.90.00, 7213.99.00.10, 7213.99.00.90 y 7227.90.00.010, originarias de países miembros de la Organización Mundial del Comercio consistente en un gravamen arancelario del 21.29% y excluyó de la aplicación de la medida de salvaguardia provisional a las importaciones de alambros de acero, originarias de Argentina, Chile, Ecuador, Estados Unidos y Canadá.*

*En el Decreto 2213 de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 152 de 1998, señaló que los importadores al presentar su declaración de importación, podían optar por cancelar los tributos aduaneros resultantes de la aplicación de las medidas previstas en el artículo 1 del referido Decreto, o por constituir una garantía ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para afianzar su pago’.*

*Por lo anterior, la AGENCIA DE ADUANAS ABC REPECV S.A. mediante escritos con radicados de la Dirección Seccional de Aduanas de Ipiales Nos. 00006947 del 16 de diciembre de 2013, 0000115 del 10 de enero de 2014, 0006984 del 17 de diciembre de 2013 solicitó la afectación de la garantía de Póliza Global No. 01DL16009 con Certificado No. 01DL028906, con vigencia desde el 15 de julio de 2013 hasta el 15 de octubre de 2014 de PROALCO S.A.S. para amparar el pago de salvaguardia de la mercancía importada.*

*De la misma forma el importador PRODUCTORA DE ALAMBRE COLOMBIANOS PROALCO S.A., con escritos radicados en la Dirección Seccional de Aduanas de Ipiales bajo los Nos. 00003061 del 29 de mayo de 2014 (folios 114 y 115), 00003262 del 30 de mayo de 2014 (folios 116 y 117), 00003119 del 14 de mayo de 2014 (folio 118 y 119) 00003113 del 30 de mayo de 2014 (folio 120 y 121) da respuesta al Requerimiento Ordinario de Información del 13 de mayo de 2014 y 16 de mayo de 2014, argumentando que las mercancías por él importadas no estaban sometidas a salvaguardia arancelaria definitiva y por lo tanto según su criterio no procedía el pago de arancel adicional.*

*[...]*

*Como consecuencia de lo anterior y como ya se advirtió, se tiene que la SALVAGUARDIA hace parte de los derechos de aduana*

*y por ende, de los tributos aduaneros exigibles en la importación de algunas mercancías al territorio aduanero nacional, entre las cuales se encuentra el alambón de acero clasificado en la subpartidas arancelarias 7213.91.10.00, 7227.90.00.10, 7213.99.00.90 originarios de países miembros de la Organización Mundial de Comercio; de manera que estos debieron liquidarse en la declaración de importación objeto de investigación al momento de su nacionalización, toda vez que estaban obligados a ellos por expreso mandato del Decreto 2213 del 8 de octubre de 2013, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

*De acuerdo con lo anterior, en la liquidación privada debió haberse liquidado y pagado, además del arancel del 5% e IVA del 16%, la salvaguardia, provisional establecida en el Decreto 2213 del 8 de octubre de 2013, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, toda vez que se encontraba vigente en el momento de la importación y se configuran todos y cada uno de los presupuestos establecidos para tal efecto.*

*[..]*

*Con base en los argumentos legales antes expuestos, este Despacho encuentra que no le asiste razón al Representante Legal de la sociedad PRODUCTORA DE ALAMBRES COLOMBIANOS PROALCO S.A.S. con NIT 890.804.199-7 ya que para la importación de alambón de acero sin alear, surgen, entre otras obligaciones, la de presentar la declaración de importación y la de cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que haya lugar, en los términos prescritos en el artículo 87 del Decreto 2685 de 1999 y para el caso de estudio es claro que se encontraba vigente el Decreto 2213 de 2013”.*

Una vez puesto de presente el contenido de la decisión que se demanda en el asunto de la referencia; este Estrado Judicial considera pertinente analizar el contenido de las normas cuya inobservancia advirtió la parte actora.

Así, ha de considerarse que el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, prescribe lo siguiente:

*“Artículo 513. Liquidación Oficial de Corrección.*

*La autoridad aduanera podrá expedir Liquidación Oficial de Corrección cuando se presenten los siguientes errores en las declaraciones de importación: subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad o tratamiento preferenciales.*

*Igualmente, se podrá formular Liquidación Oficial de Corrección cuando se presente diferencia en el valor aduanero de la mercancía, por averías reconocidas en la inspección aduanera”.*

Por su parte, el artículo 531 de la Resolución 4240 de 2000 preceptúa:

*Artículo 531. Efectividad de Garantías Cuyo Pago se Ordena en un Proceso Administrativo Sancionatorio. En el acto administrativo que decide de fondo la imposición de una sanción, el decomiso de una mercancía o la formulación de una Liquidación Oficial, se ordenará hacer efectiva la garantía, si a ello hubiere lugar y se notificará a la entidad garante.*

*Si dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo de que trata el inciso anterior, el usuario, el Banco o la Compañía de Seguros no acredita, con la presentación de la copia del Recibo Oficial de Pago en Bancos, la cancelación del monto correspondiente, remitirá a la División de Cobranzas el original de la garantía y copia del acto administrativo donde se ordena su efectividad, para que se adelante el correspondiente proceso de cobro.*

Adicionalmente, el artículo 507 del Decreto 2685 de 1999 prevé que la autoridad aduanera podrá formular un Requerimiento Especial Aduanero para proponer la imposición de sanciones por la comisión de una infracción aduanera o formular una Liquidación Oficial de Corrección.

Ahora bien, resulta esclarecedor mencionar que el Consejo de Estado, al estudiar sobre el contenido del referido artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, señaló que la autoridad aduanera podrá expedir Liquidación Oficial de Corrección cuando, en las declaraciones de importación, se presenten errores de subpartida arancelaria, tarifas, tasas de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad o tratamiento preferencial, en las declaraciones de importación.

Adicionalmente, la Corporación puso de presente de también podría formularse Liquidación Oficial de Corrección cuando se presente diferencia en el valor aduanero de la mercancía por averías reconocidas en la inspección aduanera; así mismo, procedería cuando se trata de establecer el momento real de los tributos aduaneros, en los casos en que se aduzca pago en exceso de estos, según el artículo 438 de la Resolución 4240 de 2000.

Puntualmente, en la sentencia, dictada el 3 de junio de 2010 por la sección Primera del Consejo de Estado, se esbozó:

*“Como quiera que la solicitud de corrección indicada está basada en el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, es menester traer el texto del mismo, a saber:*

*[..]*

*Asimismo en el artículo 438 de la Resolución 4240 de 2000, se establece que dicha liquidación oficial de corrección procede cuando se trate de establecer el monto real de los tributos aduaneros, en los casos en que se aduzca pago en exceso.*

*Vistas las razones en que se sustenta esa solicitud, las cuales son las que se aducen ahora en la fundamentación del presente recurso, esto es, falta de causación de la tasa por inexistencia del servicio, y excepción de inconstitucionalidad de la norma que la había creado, la Sala observa que aquellas no encuadran en los supuestos previstos en el artículo 513 transcrito para que sea procedente la liquidación oficial de corrección, pues es claro que para ello es preciso que se haya incurrido en errores en las declaraciones de importación (respecto de la subpartida arancelaria, las tarifas, la tasa de cambio, las sanciones, las operaciones aritméticas, la modalidad o tratamientos preferenciales), o cuando se presente alguna diferencia en el valor aduanero de la mercancía, por averías reconocidas en la inspección aduanera.*

*En esas circunstancias, el pago en exceso previsto en el artículo 438 de la Resolución 4240 de 2000 debe entenderse en el marco del artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, en su carácter de norma superior, de suerte que tal exceso debe corresponder al resultado de cualquiera de esos errores, y en todo caso frente a los factores vigentes al momento de la importación.*

*Como las razones aducidas por la actora no se refieren en forma alguna a la existencia de un error sobre los factores antes indicados ni mucho menos a una avería que haya afectado el valor aduanero de la mercancía, sino que se trata de censuras o cuestionamientos respecto de la constitucionalidad de la tasa especial por servicios aduaneros, la Sala considera que la corrección deprecada era de suyo improcedente.*

*Es del caso destacar que esas razones no están previstas como causal de liquidación oficial de corrección de las declaraciones de importación en las normas aduaneras invocadas como violadas, y además de ello, no hay lugar a que se configure la vulneración de las mismas por la decisión de la DIAN de no efectuar la liquidación oficial de corrección de las 264 declaraciones de importación presentadas por la actora entre el 5 de enero del 2001 y 22 de octubre de ese mismo año, por un valor total de \$172 '997.689,00, bajo la vigencia de la tasa especial en cuestión.*

*Por contera, se descarta la violación de los artículos 4º de la Constitución Política, pues el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999 no le imponía inaplicar por inconstitucional el artículo 56 de la Ley 633 de 2000 y 45 de la Ley 270 de 1996, por cuanto frente a la vigencia del precitado artículo 56 para la época de la presentación de las declaraciones de importación objeto del sub lite, era menester considerar el sentido o efecto en el tiempo con que se había declarado la inexequibilidad del mismo en la sentencia C-992 de 19 de septiembre de 2001 la Corte Constitucional; consideración que bien podía hacerse aunque la actora no hubiere hecho planteamiento alguno sobre ese tópico, toda vez que era pertinente para verificar la vigencia de los conceptos que determinaron el monto de cada declaración<sup>21</sup>.*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil diez (2010). Rad. 54000-23-31-000-2004-00233-01.

De este pronunciamiento, además, se extrae que el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al analizar el caso motivo de pronunciamiento, estimó que no era procedente la formulación de una Liquidación Oficial de Corrección, debido a que, en ese caso, la solicitud tendiente a ello habría tenido como sustento “la falta de causación de la tasa por inexistencia del servicio” y “excepción de inconstitucionalidad de la norma que la había creado”.

Entonces, señaló que, debido a que las razones aludidas por la allí solicitante no se referían en forma alguna a la existencia de un error sobre los factores indicados, sino a censuras o cuestionamientos respecto de la constitucionalidad de la tasa especial por servicios aduaneros, la corrección deprecada resultaba improcedente.

Conforme al escenario jurisprudencial citado y al descender al fondo del presente asunto, el Juzgado deduce que no resultaba procedente la expedición de Liquidaciones Oficiales de Corrección respecto de las declaraciones de importación que fueron motivo de pronunciamiento en los actos acusados.

Lo anterior, por cuanto no se está en presencia de errores sobre los factores indicados en el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, susceptibles de ser corregidos a través de las mencionadas liquidaciones, sino frente a cuestionamientos sobre la exigibilidad o causación del tributo: la salvaguardia arancelaria de que trata el Decreto 2213 de 2013.

En efecto, en los actos acusados no se reprochó una posible equivocación en la subpartida arancelaria declarada ni un pago excesivo o insuficiente de la tarifa o precio a pagar por concepto de tributos aduaneros. Menos se habló de errores en la tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad o tratamiento preferencial, en el proceso de importación.

Por el contrario, lo que allí se censuró fue el incumplimiento total de una obligación aduanera, cuya existencia y exigibilidad la parte demandante controvertió.

Adicionalmente, el Juzgado deduce que la controversia que suscitó la expedición de los actos acusados, tampoco podría ser tratada como un error en materia de sanciones, toda vez que el incumplimiento en el pago de una medida de salvaguardia, no se encuentra contemplado como una conducta susceptible de ser sancionada en materia aduanera, conforme lo previsto en el artículo 482 del Decreto 2685 de 1999, en el que se enumeran las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los declarantes en el régimen de importación.

En esa normativa, la única infracción relacionada con el pago de tributos aduaneros, como puede clasificarse la medida de salvaguardia estudiada, se encuentra relacionada con **“incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en las Declaraciones de Importación, cuando tales inexactitudes o errores conlleven un menor pago de los tributos aduaneros legalmente exigibles<sup>22</sup>”**

Por ende, como en el caso puesto a consideración, los supuestos de hecho que dieron origen a los actos acusados no versan sobre el pago defectuoso o equivocado de tributos aduaneros por un menor valor, sino respecto de la exigibilidad de la obligación aduanera relativa al pago integral de una medida de salvaguardia, es evidente que ello no da lugar a la imposición de una sanción.

Así las cosas, debido a que en el asunto de la referencia no resulta procedente emitir una Liquidación Oficial de Corrección para determinar si era aplicable la medida de salvaguardia arancelaria a las importaciones efectuadas por PROALCO S.A.S. ni la imposición de una sanción, para el Despacho es claro que el cargo de nulidad que sustentó el problema jurídico bajo estudio no está llamado a prosperar; aún más cuando esos elementos serían esenciales para aplicar el procedimiento previsto en el artículo 531 de la Resolución 4240 de 2000.

Entonces, la respuesta a dicho cuestionamiento de orden jurídico será que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN no inobservó el procedimiento previsto en los artículos 513 del Decreto 2685 de 1999 y 531 de la Resolución 4240 de 2000, dado que, se insiste, los mismos no resultaban aplicables para el caso puesto a consideración.

**3.3. ¿Conculcó, la entidad demandada lo dispuesto en los artículos 29 de la Constitución Política de Colombia, 3 y 10 de la Ley 1437 de 2011 y 507 al 519 del Decreto 2685 de 1999, al presuntamente haber aplicado un procedimiento diferente, frente a unas declaraciones de importación, en casos en que deben de tramitarse de la misma forma?**

---

<sup>22</sup> ARTÍCULO 482. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS DECLARANTES EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN Y SANCIONES APLICABLES. *Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los declarantes del régimen de importación y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:*

[..]

2. Graves:

[...]

2.2 *Incurrir en inexactitud o error en los datos consignados en las Declaraciones de Importación, cuando tales inexactitudes o errores conlleven un menor pago de los tributos aduaneros legalmente exigibles. La sanción aplicable será de multa equivalente al diez por ciento (10%) del valor de los tributos dejados de cancelar.*

Al respecto, la sociedad demandante señaló que la DIAN omitió efectuar requerimientos especiales aduaneros sobre todas las declaraciones de importación, sobre las cuales declaró el incumplimiento de la obligación aduanera por la falta de pago de la salvaguardia arancelaria de que trata el Decreto 2213 del 8 de octubre de 2013.

Arguyó no sería posible aplicar un procedimiento administrativo diferente en casos que tienen que tramitarse en iguales condiciones; por consiguiente, afirmó que la demandada debía realizar requerimientos especiales aduaneros sobre todas las declaraciones de importación presentadas y no solo algunas de ellas; situación que, dijo, se tradujo en la transgresión de lo prescrito en los artículos 29 de la Constitución Política, 3 y 10 de la Ley 1437 de 2011 y 507 al 519 del Decreto 2685 de 1999.

Añadió que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales también desconoció el hecho de que ya se había decretado el archivo de algunas declaraciones de importación, que habrían servido como base para declarar el incumplimiento de la obligación aduanera.

Frente a tal planteamiento, el Juzgado debe advertir que el cargo de nulidad en cuestión se estructura sobre el razonamiento, según el cual, para todas las declaraciones de importación sobre las que, como se vio, se declaró incumplida la obligación del pago de la salvaguardia prevista en el Decreto 2213 del 8 de octubre de 2013, debía expedirse un requerimiento especial aduanero.

En este contexto, debido a que en el anterior numeral de esta providencia se concluyó que para el caso puesto a consideración no era procedente adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio ni proferir liquidaciones oficiales de corrección, se colige que la expedición de los requerimientos especiales aduaneros cuya falta se queja la parte actora deviene en innecesaria.

Lo anterior, toda vez que el artículo 507 del Decreto 2685 de 1999 prevé que la autoridad aduanera podrá formular un Requerimiento Especial Aduanero **para proponer la imposición de sanciones** por la comisión de una infracción aduanera **o formular una Liquidación Oficial de Corrección.**

Por consiguiente, resulta válido inferir como respuesta al problema jurídico en cuestión que la entidad demandada no conculcó lo dispuesto en los artículos 29 de la Constitución política, 3 y 10 de la Ley 1437 de 2011 ni los artículos 507 y 519 del Decreto 2685 de 1999, dado que no resulta conforme a derecho, en aras de una supuesta uniformidad, repetir un trámite

equivocado. Así, el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperidad y será denegado.

**3.4. ¿Desconoció, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, lo establecido en los artículos 509 y 512 del Decreto 2685 de 1999, como quiera que habría formulado el correspondiente requerimiento especial aduanero, así como proferido y notificado el acto administrativo que decidió de fondo la investigación, por fuera de los términos allí previstos?**

Al respecto, la sociedad demandante señaló que, según lo previsto en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tenía un término de treinta (30) días para formular el correspondiente requerimiento especial aduanero en su contra, computados a partir de la comisión de la infracción aduanera o la identificación de la causal que daría lugar a la expedición de la liquidación oficial.

De igual forma, arguyó que, según el artículo 512 del Decreto 2685 de 1999 la Administración debía notificarle el acto administrativo que resolvió de fondo la actuación seguida en su contra, dentro de los cuarenta y cinco (45), siguientes desde aquél en que radicó la respuesta al requerimiento especial aduanero.

En este sentido, aseguró que la DIAN transgredió dichas normativas, como quiera que habría excedido los términos allí concedidos para efectuar las correspondientes actuaciones y, en consecuencia, no debió avanzar con el trámite administrativo respectivo.

Para solventar la pregunta jurídica en cuestión, resulta necesario poner de presente que los artículos 509<sup>23</sup> y 512<sup>24</sup> del Decreto 2685 de 1999, son

---

<sup>23</sup> Artículo 509. *Término para la Formulación del Requerimiento Especial Aduanero y Contenido del Mismo. Establecida la presunta comisión de una infracción administrativa aduanera o identificadas las causales que dan lugar a la expedición de Liquidaciones Oficiales, la autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para formular Requerimiento Especial Aduanero, el cual deberá contener como mínimo: la identificación del destinatario del requerimiento, relación detallada de los hechos u omisiones constitutivas de la infracción aduanera o propuesta de Liquidación Oficial, las normas presuntamente infringidas, las objeciones del interesado y la relación de las pruebas allegadas en desarrollo de la facultad de fiscalización e investigación o en cumplimiento del deber de informar conforme a las normas legales, en las cuales se funda el requerimiento.*

<sup>24</sup> Artículo 512. *Acto Administrativo que Decide de Fondo. Vencido el término previsto en el inciso primero del artículo 505-1 del presente Decreto o el término previsto en el inciso segundo del artículo 510 sin que se hubiere presentado el documento de objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento o la respuesta al requerimiento especial aduanero dispondrá de quince (15) días para decidir de fondo sobre la situación jurídica de la mercancía aprehendida, mediante resolución motivada y de treinta (30) días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la Liquidación Oficial o el archivo del expediente, si a ello hubiere lugar.*

normas que hacen alusión al procedimiento administrativo dirigido a la imposición de sanciones por la comisión de infracciones administrativas aduaneras o para formular liquidaciones oficiales de corrección o de revisión de valor<sup>25</sup>.

Entonces, en consideración a que, al resolver el problema jurídico anterior, el Juzgado llegó a la conclusión que frente a las circunstancias sobre las que versaron los actos administrativos demandados, no era procedente la formulación de liquidaciones oficiales de corrección ni la imposición de sanciones por infracciones aduaneras, se sigue que la aplicación de lo previsto en los artículos 509 y 512 del Decreto 2685 de 1999 deviene en improcedente.

Es más, como se vio en precedencia, dichos actos ni siquiera fueron expedidos en el trámite administrativos que adelantó la DIAN y que dio lugar a las resoluciones cuya legalidad se impugna.

En gracia de discusión, es importante señalar que el incumplimiento de los términos procedimentales contenidos en dichos artículos no prevé una consecuencia jurídica concreta, es decir, tienen una naturaleza perentoria, mas no preclusiva; por consiguiente, aún de llegar a presentarse la extemporaneidad advertida en el escrito de la demanda, la validez de los correspondientes actos administrativos no se vería comprometida. Esto, conforme la interpretación jurisprudencial efectuada por el Consejo de Estado sobre los términos para la adopción de decisiones<sup>26</sup>.

---

*Cuando se hubiere presentado el documento de objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento especial aduanero y no se hubiere decretado pruebas o se hubieren denegado las solicitadas, la autoridad aduanera dispondrá de cuarenta y cinco (45) días para decidir de fondo sobre la situación jurídica de la mercancía aprehendida y para expedir el acto administrativo que decide de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente, contados a partir del día siguiente al cual se radicó la objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento especial aduanero.*

*En el evento que se decrete la práctica de pruebas, los términos para decidir de fondo de que trata el inciso anterior se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos establecidos para su práctica en el artículo anterior.*

*Parágrafo. Dentro de los términos para decidir de fondo no se incluyen los requerimientos para efectuar la notificación, la cual se surtirá de conformidad con los artículos 564 y 567 de este Decreto”.*

<sup>25</sup> *ARTICULO 507. REQUERIMIENTO ESPECIAL ADUANERO. <Artículo modificado por el artículo 16 del Decreto 4431 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La autoridad aduanera podrá formular Requerimiento Especial Aduanero para proponer la imposición de sanción por la comisión de la infracción administrativa aduanera, o para formular Liquidación Oficial de Corrección o de Revisión de Valor.*

<sup>26</sup> “[...] La Sala precisa que la consagración del silencio administrativo positivo se entiende cuando el legislador expresamente así lo instituye de forma que no debe quedar ninguna duda en el sentido de que la consecuencia del vencimiento del plazo sea la pérdida de la competencia de la administración y el nacimiento de un acto ficto o presunto a favor del administrado. **Ahora bien, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio, pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido**

**3.5. ¿Transgredió, la DIAN, lo preceptuado en los artículo 10, 40, 42, 47 y 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto habría negado el decreto de una prueba conducente, pertinente, útil y que además tenía en su posesión, contentiva de las Resoluciones 1911, 1912, 1919 y 1920 del 26 de agosto de 2015 y los autos de archivo del 24 de diciembre y 30 de diciembre de 2015, proferidos dentro de los expedientes RRA 2013 2015 6250, RA 2013 2015 6251 y RA 2014 2015 6253?**

En lo pertinente, la sociedad Productora de Alambres Colombianos – PROALCO S.A.S. indicó que las pruebas cuyo decreto fue denegado o no fueron practicadas resultarían conducentes, pertinente y útiles, debido a que se trataría de actos administrativos que versarían sobre hechos iguales a los debatidos en la investigación administrativa que devino en la expedición de las resoluciones demandadas.

Lo anterior, teniendo en cuenta la obligación que impondría a la Administración el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, por lo que coligió contrario a derecho el no haberse decretado las pruebas en referencia.

Sobre estos argumentos, el Juzgado encuentra esclarecedor mencionar que el Consejo de Estado<sup>27</sup>, en cuanto a controversias relacionadas con el decreto de pruebas en sede administrativa, ha sido claro en decir que en los procesos de nulidad no solo debe demostrarse que dichas pruebas faltaron, “[...] sino que el contenido de ellas, de haber sido llevado oportunamente al proceso hubiera cambiado radicalmente la decisión [...]” de manera que “[...] no es la simple ausencia de la prueba causa para anular la actuación administrativa, sino que es menester superar la simple conjetura, para demostrar que la prueba omitida era trascendente en grado sumo, tanto, que dada su fuerza de convicción la decisión hubiera tomado otro rumbo”.

---

*un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión, pero no afecta la validez de la decisión misma. Ese tipo de plazos son más comunes en el derecho procesal, por ejemplo, el plazo para dictar la sentencia que instituye tanto el CCA, como CPC. Así este vencido el plazo, la sentencia es válida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustamente.*

*En general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, debe interpretarse a favor de la competencia misma. Así; solo cuando está expresamente previsto otro defecto, el vencimiento del plazo no comporta siempre necesariamente un caso de silencio administrativo positivo [...]” (Se destaca)*

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Providencia del 23 de julio de 2009, Radicado No. 11001032500020040021201 (4493-04), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

De esta manera, es claro que la simple ausencia de pruebas no es causal para anular la actuación administrativa, sino que es fundamental determinar que la omitida era trascendente y que su fuerza de convicción hubiese conllevado a que la decisión final fuera otra.

En este sentido, se advierte que la parte censora incurrió en un error de técnica jurídica, toda vez que se limitó a mencionar que la falta de decreto de algunas pruebas sería ilegal, debido a que eran conducentes, pertinentes y útiles teniendo en cuenta el mandato legal previsto en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, omitió demostrar la forma en que las pruebas omitidas serían trascendentes en tal grado que la decisión adoptada por la DIAN en los actos acusados debía variar en su favor.

En efecto, la demandante nada dijo sobre la forma en que las Resoluciones 1911, 1912, 1919 y 1920 del 26 de agosto de 2015 y los autos de archivo del 24 de diciembre y 30 de diciembre de 2015, proferidos dentro de los expedientes RRA 2013 2015 6250, RA 2013 2015 6251 y RA 2014 2015 6253, realmente tendrían idénticos fundamentos de hecho que las aquí demandadas.

De igual forma, tampoco se explicó cómo, de haberse comprobado lo anterior, ello hubiera sido relevante para la decisión que adoptó la DIAN frente a su caso concreto ni la manera en que, ello, daría lugar a la aplicación de lo prescrito en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011; normativa que, por demás, versa sobre la aplicación de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado frente a los asuntos que conozca la Administración.

Se reitera, la parte demandante simplemente argumentó que la denegación de la práctica de las pruebas solicitadas resultaría contraria a derecho, porque, en su criterio, las mismas versarían sobre hechos iguales a aquellos tratados en las resoluciones acusadas de nulidad, pero no desarrolló este argumento en la forma como lo exige la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Así las cosas, ante la insuficiencia argumentativa para demostrar la comprobación de los defectos legales alegados, el Juzgado colige que la respuesta al problema jurídico será que la DIAN no transgredió, lo preceptuado en los artículos 10, 40, 42, 47 y 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según los razonamientos planteados en el concepto de violación. Por ende, el cargo se niega.

**3.5. ¿Desconoció, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, el carácter subsidiario de las obligaciones emanadas del**

**contrato de seguro contenido en la póliza 01DL016009, emitida por Confianza Aseguradora de Fianzas S.A.S?**

La sociedad demandante adujo que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN habría desconocido que el contrato de seguro contenido en la póliza 10DL016009, emitido por Confianza S.A., tendría obligaciones de carácter subsidiario, pues, operarían solo en caso que el tomador no cumpliera con sus obligaciones aduaneras; incumplimiento que en este caso no existiría.

Al respecto, el Despacho encuentra que el argumento sobre el cual se estructuró el problema jurídico en cuestión, se sustenta sobre la premisa que la obligación aduanera cuyo incumplimiento decretó en los actos administrativos demandados no existiría.

Entonces, como quiera que a lo largo del presente estudio dicho planteamiento no ha sido comprobado y, en este punto, la sociedad demandante no esbozó ninguna razón para respaldar tal afirmación, se tiene que el presente cago de nulidad tampoco prospera, pues, se reitera, el incumplimiento de la obligación por la cual decidió afectarse la garantía constituida a través de la mencionada póliza es un supuesto que no ha sido desvirtuado.

### **2.3. Conclusiones**

Colofón de lo esgrimido, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la sociedad demandante, la presunción de legalidad que acompaña las Resoluciones 03-241-201-670-12-0553 del 27 de abril de 2016, 03-241-201-656-1-0819 del 9 de junio de 2016 y 03-236-408-607-0569 del 6 de julio de 2017, proferidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

### **2.4. 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 demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad 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 autoridad demandada.

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.** Denegar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.** Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE<sup>28</sup> Y CÚMPLASE**

  
Firmado Por:  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez

**Gloria Dorys Álvarez García**  
**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:

**d444327d7412ff0c18a6ce1d0cf87eda716928fb5872bae19bc2ee3367dc  
d1a4**

Documento generado en 17/09/2021 03:44:35 p. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

---

<sup>28</sup> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN puede ser notificada a los correos electrónicos: [notificacionesjudicialesdian@fian.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesdian@fian.gov.co) y [jcardenasb1@dian.gov.co](mailto:jcardenasb1@dian.gov.co). Confianza S.A. puede ser notificada a la dirección electrónica: [correos@confianza.com.co](mailto:correos@confianza.com.co), [centrodecontacto@confianza.com.co](mailto:centrodecontacto@confianza.com.co). Y la parte demandante será notificada a la dirección: [german.zuluaga@bekaert.com](mailto:german.zuluaga@bekaert.com) y [vargasjacomeabogados@outlook.com](mailto:vargasjacomeabogados@outlook.com).