



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2021

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00443 – 00  
**Demandante:** ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A.  
**Demandada:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES – DIAN  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** SENTENCIA

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia.

**I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.**

**1. DEMANDA**

**1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*“Se declare la nulidad de las resoluciones N° 458 del 8 de abril de 2016 de la División de Gestión de Liquidación de la Seccional de Aduanas de Bogotá, y de la N° 528 del 16 de junio de 2016 de la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, con la cual se resolvió el recurso de reconsideración.*

*Si para la fecha del fallo definitivo mi representada ha cancelado total o parcialmente la suma de \$11.790.000,00 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.*

*Se condene a la DIAN al pago de las costas del proceso y las agencias en derecho.*

*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 y a que se la condene por gastos del proceso y agencias en derecho.” (sic)*

**1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.**

El apoderado de la parte demandante argumentó que, los actos administrativos fueron proferidos en desatención de los artículos 515 y 519 del Decreto 2685 de 1999, teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración presentado en contra de la Resolución sancionatoria, debió ser resuelto máximo el 15 de julio de 2016, debido a que fue presentado el 14 de abril de 2016, pero la Resolución No. 528, por medio de la cual se decidió el recurso de reconsideración, fue expedida hasta el 16 de julio de 2016.

De igual forma, argumentó que los actos administrativos se profirieron con los vicios de falsa motivación y vulneración al debido proceso, teniendo en

cuenta que se aplicó el numeral 2.2 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, que no corresponde a la situación de hecho que se presentó en el asunto que habría originado la imposición de las sanciones y porque no se decretaron las pruebas solicitadas por la demandante, ni se valoraron las que obraban en el expediente administrativo.

Esto, puesto que los actos demandados no tuvieron en cuenta que el vehículo que era responsabilidad de la empresa MAMMOET LIFTING AND TRANSPORT S.A.S., a pesar de haber ingresado una vez con el lleno de los requisitos, y haber sido autorizada su salida de la Zona Franca, nunca salió, por lo que no es correcto asegurar que el mismo ingresó a dicho lugar sin el lleno de los requisitos como lo asegura la DIAN.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>1</sup>**

El apoderado de la parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que la Resolución No. 528 por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, fue proferida el 16 de junio de 2016 y notificada el 30 de junio de 2016, sin que sea cierto que el acto fue expedido el 16 de julio de 2016, como lo pretende hacer ver la parte demandante.

De igual forma, se opone a los argumentos presentados por la parte demandante, sobre la falsa motivación y la violación al debido proceso, teniendo en cuenta que dentro del expediente administrativo se acreditó que la mercancía en discusión, salió de la Zona Franca mediante el formulario de movimiento de mercancía No. 95359111 ejecutado el 4 de septiembre de 2013.

Precisó, que la mercancía fue sometida al régimen de "importación temporal para reexportación en el mismo estado - de corto plazo", por un término de 6 meses, contados a partir del 6 de agosto de 2013, fecha de autorización de levante de las declaraciones de importación inicial No. 07328340121212 Formulario No. 482013000290902 y No. 07328340121407 Formulario No. 482013000290882.

Indicó, que en el acta de hechos No. 006 de 11 de febrero de 2014, se dejó constancia de que en el momento de la verificación en sitio, el plazo para modificar la declaración de importación temporal se encontraba vencido, por lo que no se cumplía con lo establecido en el artículo 150 del Decreto 2685 de 1999, lo que implicaba adicionalmente, que la mercancía se encontraba al interior de la Zona Franca, sin formulario de movimiento de mercancías y/o solicitud de autorización de embarque.

Explicó el apoderado de la DIAN, que lo anterior significó que la modalidad de importación temporal a la que fue sometida la mercancía, no se finalizó de acuerdo a los eventos previstos por el artículo 156 del Decreto 2685 de 1999.

También se argumentó, que la indebida aplicación del numeral 2.2. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 alegada por el demandante, no se constituyó, teniendo en cuenta que dentro del expediente administrativo se recaudaron las pruebas suficientes para acreditar que la mercancía sí había

---

<sup>1</sup> Págs. 9 y ss archivo "09Folios185Al216" del "01CuadernoPrincipal"

saldo de la zona franca, y que en la inspección fue encontrada adentro sin la documentación que sustentara la forma de reingreso y la manera como finalizó la modalidad de importación temporal de corto plazo.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **3.1. Parte demandante<sup>2</sup>**

El apoderado de la parte demandante presentó alegatos de conclusión, reiterando que en este caso operó el silencio administrativo positivo, porque el acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reconsideración, fue notificado el 8 de mayo de 2018, en desatención a lo establecido en el inciso 4 del artículo 519 del Decreto 2685 de 1999.

De igual forma, alegó que en el procedimiento administrativo sancionatorio no fue posible probar que el vehículo no había salido de la Zona Franca, porque la DIAN no decretó las pruebas que se solicitaron por parte de la demandante, sino que se optó por asegurar que no era relevante establecer si la mercancía había salido físicamente de la zona, puesto que existía la autorización para la salida, sin tener en cuenta que el problema jurídico que se discutía era si había reingresado sin el lleno de los requisitos.

Concluye que, sin la salida física del vehículo (mercancía), era imposible incurrir en la infracción imputada, porque esta implica un reingreso ilegal que nunca ocurrió.

#### **3.2. Parte demandada<sup>3</sup>**

El apoderado de la DIAN reiteró los argumentos presentados en la contestación de la demanda y aseguró, que para la fecha en que se profirió el acto administrativo resolviendo el recurso de reconsideración, el 16 de junio de 2016, el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 ya se encontraba derogado y la figura del silencio administrativo positivo se regulaba ahora en el artículo 609 del Decreto 390 de 22 de marzo de 2016.

Explicó, que no es posible declarar la ocurrencia del silencio administrativo positivo porque la Resolución No. 0528 de 16 de junio de 2016 se haya notificado el 7 de mayo de 2018, toda vez que la norma hace referencia que la DIAN cuenta con tres meses para resolver el recurso, y de haberse presentado el fenómeno jurídico mencionado, la parte demandante debería haber ejercido el medio de control en contra del acto presunto, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Insistió en que, no haber dado cumplimiento a dicha carga procesal, implica que operó la caducidad del medio de control en contra del acto sancionatorio, la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin que se observe causal de nulidad que

---

<sup>2</sup> Archivo "15legatosConclusionDemandante"

<sup>3</sup> Archivo "17AlegatosConclusionDIAN"

pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

## 1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

1.1. Mediante el oficio No. 048-245-452-786 de 18 de septiembre de 2015, el Jefe del G.I.T. Zona Franca de la División de Gestión de la Operación Aduanera de Cartagena remitió a la División de Gestión de Fiscalización Aduanera, los insumos para que se adelantara la investigación en contra del usuario operador Zona Franca de Bogotá S.A. por el presunto incumplimiento de las obligaciones aduaneras contenidas en el literal b) del artículo 409 y el numeral 2.2. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999.<sup>4</sup>

1.2. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, profirió el Requerimiento Especial Aduanero No. 0000558 de 10 de febrero de 2016, por medio del cual propuso a la Zona Franca de Bogotá S.A., la imposición de una sanción por cometer la infracción establecida en el numeral 2.2. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 3 del Decreto 383 de 2007, al permitir el ingreso de mercancías (Unidad funcional Equipo de tracción Tractor) a la Zona Franca Permanente Especial Refinería de Cartagena, sin el cumplimiento de requisitos.<sup>5</sup>

1.3. El 4 de marzo de 2016, la Zona Franca de Bogotá S.A. presentó descargos al Requerimiento Especial Aduanero, argumentando las razones por las que consideró que no se había incumplido la norma imputada.<sup>6</sup>

1.4. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales profirió la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016, por medio de la cual impuso sanción de multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a \$11.790.000, por la comisión de la infracción del numeral 2.2. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999.<sup>7</sup>

1.5. En contra del acto sancionatorio, la parte demandante presentó recurso de reconsideración el día 5 de mayo de 2016.<sup>8</sup>

1.6. Mediante auto No. 03-236-408-101 sin fecha, la DIAN resolvió sobre las pruebas solicitadas por la Zona Franca de Bogotá S.A. en el recurso de reconsideración, negándolas.<sup>9</sup>

1.7. La DIAN resolvió desfavorablemente el recurso de reconsideración presentado por la sociedad investigada, mediante la Resolución No. 0528 de 16 de junio de 2016.<sup>10</sup>

---

4 Págs. 5-7 archivo "02Folio1A183" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

5 Págs. 93-99 archivo "02Folio1A183" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

6 Págs. 104-107 archivo "02Folio1A183" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

7 Págs. 35-44 archivo "02DemandaYAnexos" de la carpeta "01CuadernoPrincipal" y págs. 54-63 archivo "03Folio84A1146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

8 Pág. 19-24 archivo "03Folio84A1146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

9 Págs. 67-69 archivo "03Folio84A1146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

10 Págs. 70-78 archivo "03Folio84A1146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

1.8. El acto administrativo fue notificado el 7 de mayo de 2018, conforme a lo indicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el auto de levantamiento del sello de ejecutoria No. 103 de 1 de junio de 2018.<sup>11</sup>

## 2. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

En el auto proferido el 6 de mayo de 2021<sup>12</sup>, por medio del cual se fijó el litigio en este asunto, se plantearon los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Se configuró el silencio administrativo positivo contemplado en el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 teniendo en cuenta que la notificación de la Resolución No. 528 de 16 de junio de 2016 presuntamente se llevó a cabo por fuera del término previsto por el artículo 515 de la misma normativa?

2. ¿Los actos administrativos demandados fueron expedidos con los vicios de nulidad de falsa motivación y violación al debido proceso, porque los presupuestos de hecho contemplados en el numeral 2.2. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 no se cometieron por la empresa demandante, debido a que el tractor de carretera nunca salió de la zona franca y la DIAN no decretó ni valoró las pruebas solicitadas en el proceso administrativo sancionatorio aduanero?

### 3. Del procedimiento administrativo sancionatorio aduanero y el silencio administrativo positivo.

El artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 establece las infracciones aduaneras en las cuales pueden incurrir los usuarios operadores de las zonas francas industriales de bienes y de servicios, así como las sanciones que les son aplicables en caso de cometerlas.

Se establecen infracciones leves, graves y gravísimas, y dependiendo de cada tipo, se determina el tipo de sanción que le será imputable al usuario operador que incurra en alguna de estas. Por ejemplo, en el evento de incurrir en alguna de las 15 faltas graves, el mencionado artículo establece que el infractor se hará acreedor a una sanción de multa equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada infracción.

Por ejemplo, el numeral 2.2. determina que es una falta grave *“Permitir el ingreso de mercancías extranjeras a los recintos de la Zona Franca que no vengan consignadas o endosadas en el documento de transporte a nombre de un usuario de dicha Zona.”*

Así las cosas, tenemos que el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999<sup>13</sup> dispone que, la autoridad aduanera cuenta con tres (3) años para ejercer la acción administrativa sancionatoria, contados a partir de la comisión del hecho u omisión constitutivo de infracción administrativa aduanera.

11 Págs. 47-49 archivo “02DemandaYAnexos” de la carpeta “01CuadernoPrincipal”

12 Archivo “13AutoAnunciaSentenciaAnticipadaYOtros” del “01CuadernoPrincipal”

13 “ARTICULO 478. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA. <Ver Notas del Editor> <Artículo derogado por el artículo 676 del Decreto 390 de 2016, una vez cumplido lo dispuesto por los artículos 674 y 675>

La acción administrativa sancionatoria prevista en este Decreto, caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho u omisión constitutivo de infracción administrativa aduanera. Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho, se tomará como tal la fecha en que las autoridades aduaneras hubieren tenido conocimiento del mismo. Cuando se trate de hechos de ejecución sucesiva o permanente, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia del último hecho u omisión.

<Inciso adicionado por el artículo 14 del Decreto 4136 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La acción administrativa sancionatoria prevista en el artículo 482-1 del presente Decreto caduca en el término de tres años contados a partir del vencimiento del plazo de la importación temporal señalado en la declaración.”

Por su parte, la Sección II del Capítulo XIV del Decreto 2685 de 1999, dispone el procedimiento para la imposición de las sanciones por infracciones a la normatividad aduanera, dentro del cual encontramos tres grandes etapas a saber: (i) expedición del Requerimiento Especial Aduanero; (ii) expedición del acto administrativo que decide de fondo; y (iii) decisión en relación con el recurso de reconsideración, de haber sido interpuesto.

Dentro de la primera etapa, el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999 dispuso, que la autoridad aduanera tendría un término de 30 días para la formulación del requerimiento especial aduanero, contados a partir de que se hubiera establecido la comisión de la infracción al régimen *“o surtidos los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de una mercancía, o identificadas las causales que dan lugar a la expedición de Liquidaciones Oficiales;”*. De igual forma, determinó que debería contener como mínimo *“la identificación del destinatario del requerimiento; relación detallada de los hechos u omisiones constitutivos de la infracción aduanera o propuesta de Liquidación Oficial, causal de aprehensión y avalúo de la mercancía; las pruebas practicadas, las normas presuntamente infringidas, término para dar respuesta al Requerimiento y sanción que se propone, si procede.”*

El artículo 510 del mencionado Decreto 2685, dispuso que el requerimiento efectuado por la autoridad aduanera, debería ser notificado de conformidad con lo establecido en los artículos 564 y 567 de esa normativa, es decir, personalmente o por correo, y que la parte requerida contaría con 15 días para responder y ejercer su derecho de defensa formulando las objeciones que tuviera y solicitando el decreto de pruebas correspondiente.

Posteriormente, el artículo 511 del Decreto analizado estableció un periodo probatorio de 30 o 50 días, dependiendo el lugar de práctica de las pruebas (nacional o internacional), el cual comenzaría mediante un auto en el que se haría el pronunciamiento a las solicitudes de pruebas y se decretarían las que de oficio fueran necesarias, para que una vez finalizada esta etapa, se expidiera el acto administrativo que decide de fondo la actuación.

Para dicha actividad, el artículo 512 del Decreto 2685 dispuso que la Entidad contaría con un término de 30 días para expedir la decisión de fondo, una vez *“Recibida la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero y practicadas las pruebas, o vencido el término de traslado, sin que se hubiere recibido respuesta al Requerimiento, o sin que se hubiere solicitado pruebas, o se hubieren denegado las solicitadas;”*.

En el evento en que en contra de dicho acto administrativo definitivo se hubiera presentado el recurso de reconsideración, la entidad contaría con un término de tres (3) meses para resolverlo, en los términos del artículo 515, contados a partir de la fecha de interposición.

Finalmente, el artículo 519 de dicha norma (Decreto 2685 de 1999) modificado por el artículo 22 del Decreto 4431 de 2004, dispuso:

**“Artículo 519. Incumplimiento de términos.**

**Los términos para decidir de fondo previstos en el presente Capítulo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo. Cuando el procedimiento se haya adelantado para imponer una sanción, se entenderá fallado a favor del administrado. (...)**

(...)

**Igualmente, transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente en los términos previstos en los incisos anteriores, en cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará.”**  
(Negrillas fuera de texto).

Al respecto, en sentencia proferida el 8 de noviembre de 2007<sup>14</sup>, el Consejo de Estado explicó que la advertencia de perentoriedad contenida en el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, antes de la modificación hecha por el Decreto 4431 de 2004, si bien hacía referencia a los términos contemplados en todo el capítulo, lo cierto era que la sanción del silencio administrativo positivo solamente se configuraba en el evento en que no se resolviera el fondo del asunto en el término previsto por el artículo 512, o no se decidiera el recurso de reconsideración en los 3 meses previstos por el artículo 515.

Así las cosas, el eventual incumplimiento de los demás términos dados, por ejemplo, para la expedición del requerimiento especial aduanero (artículo 509), o el periodo probatorio (artículo 511), únicamente tendrían implicaciones de orden disciplinario para el funcionario que incumpliera, pero no, la configuración de un silencio administrativo positivo a favor de la parte investigada o requerida, discusión interpretativa que vino a resolverse con la modificación introducida por el Decreto 4431, al indicar que solo aplicaría el silencio, en relación con los plazos para decidir de fondo la actuación.

Por su parte, en la sentencia proferida el 10 de septiembre de 2015, dentro del expediente 2008 – 008601, con ponencia de la Consejera María Elizabeth García González, la Sección Primera del Consejo de Estado explicó, que en materia aduanera, los términos de caducidad establecidos en el artículo 476 del Decreto 2685 de 1999, hace referencia a la posibilidad que tiene la autoridad aduanera de ejercer la acción administrativa sancionatoria, más no para imponer las sanciones correspondientes, para las que se aplican los términos de caducidad contemplados en los artículos 509 y siguientes de la misma normativa.

Explicó la Corporación:

*“De lo expuesto, así como de una lectura del artículo 478 ídem, **esta Sala concluye que la norma en cita hace expresa referencia al término de que dispone la Administración Aduanera para iniciar la acción administrativa sancionatoria**, esto es, la iniciación del procedimiento administrativo que, con el respeto al debido proceso y al derecho de audiencia y de defensa, podrá concluir con Resolución sancionatoria o absolutoria, de conformidad con lo que se haya probado dentro del mismo.*

*Es por ello que no comparte la Sala la posición del a quo cuando señala en la sentencia recurrida que “una interpretación acorde con la teleología de la disposición transcrita indica que, en términos generales, la caducidad de la acción administrativa sancionatoria en asuntos aduaneros se configura cuando transcurrido el término de tres (3) años, contados a partir de la comisión del hecho u omisión, objeto de la infracción aduanera, la Administración Aduanera debió notificar la sanción dentro de dicho término” (subraya fuera de texto).”* (Negrillas fuera de texto)

14 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 25000-23-27-000-2003-01855-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

#### 4. Caso concreto.

En el presente asunto se encuentra en discusión la presunción de legalidad de las Resoluciones No. 0458 de 8 de abril de 2016 y No. 0528 de 16 de junio de 2016, por medio de las cuales se impuso sanción en contra de la Zona Franca de Bogotá S.A., y se resolvió un recurso de reconsideración, por la comisión de la infracción contenida en el numeral 2.2. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, al presuntamente permitir el ingreso de un vehículo de trabajo a la Zona Franca permanente especial Refinería de Cartagena – Reficar, sin el lleno de requisitos aduaneros.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver los problemas jurídicos que fueron planteados en la fijación del litigio.

1. ¿Se configuró el silencio administrativo positivo contemplado en el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 teniendo en cuenta que la notificación de la Resolución No. 528 de 16 de junio de 2016 presuntamente se llevó a cabo por fuera del término previsto por el artículo 515 de la misma normativa?

En ese orden, se tiene que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, sancionó al usuario operador Zona Franca de Bogotá S.A., por haber permitido el ingreso de maquinaria a la zona franca permanente especial Reficar, sin cumplir los requisitos para ello y excediendo el tiempo máximo de la modalidad de importación temporal a la que había sido sometida la mercancía, mediante la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016<sup>15</sup>.

En contra del mencionado acto administrativo, la parte demandante presentó recurso de reconsideración el 5 de mayo de 2016<sup>16</sup>, motivo por el que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, debía resolverlo y notificarlo a más tardar el día 5 de agosto de 2016, teniendo en cuenta el término previsto en el artículo 515 del Decreto 2685 de 1999.

Se acreditó en el expediente que el recurso de reconsideración fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución No. 0528 de 16 de junio de 2016, acto administrativo que, si bien fue expedido dentro del término de tres meses previsto en la norma, fue notificado hasta el 7 de mayo de 2018, por fuera de éste, de conformidad con lo indicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el auto de levantamiento del sello de ejecutoria No. 103 de 1 de junio de 2018<sup>17</sup>.

El Despacho debe señalar que, si bien en el expediente administrativo de los actos demandados obra un informe de acto administrativo<sup>18</sup> en el que se asegura que la fecha de notificación se llevó a cabo el 30 de junio de 2016, porque el acto administrativo se habría entregado el día 23 de ese mes y año, lo cierto es que en el mismo informe se observa que la planilla<sup>19</sup> con la cual se envió la Resolución No. 528, fue devuelta porque la dirección de envío era errada, motivo suficiente para concluir que la notificación no se llevó a cabo el 30 de junio de 2016 y se configuró el silencio administrativo positivo.

15 Págs. 35-44 archivo "02DemandaYAnexos" de la carpeta "01CuadernoPrincipal" y págs. 54-63 archivo "03Folio84AI146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

16 Pág. 19-24 archivo "03Folio84AI146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

17 Págs. 47-49 archivo "02DemandaYAnexos" de la carpeta "01CuadernoPrincipal"

18 Pág. 84 archivo "03Folio84AI146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

19 Pág. 80 archivo "03Folio84AI146" de la carpeta "02AntecedentesAdministrativos"

El Consejo de Estado ha planteado, que para la configuración de esta figura jurídica deben concurrir los siguientes requisitos<sup>20</sup>:

- La ley debe establecer un término dentro del cual la Administración debe resolver la petición o recurso.
- La autoridad administrativa que estaba en la obligación de responder, no lo hizo dentro del plazo establecido por la ley, lo que incluye la notificación de la misma.
- La ley debe contemplar expresamente, que la falta de respuesta en término, tiene efectos de silencio administrativo positivo.

En ese orden, se concluye que en el presente asunto se configuró el silencio administrativo positivo a favor de la parte demandante, previsto en el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, habida cuenta que el acto administrativo por medio del cual se resolvió el recurso de reconsideración, fue notificado por fuera de los 3 meses siguientes a la presentación de éste, motivo suficiente para acceder a las pretensiones de la demanda.

A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, que se abstenga de iniciar cualquier procedimiento de cobro de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016 en contra de la empresa ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A. En el caso que la demandante haya efectuado el pago de la multa, la DIAN deberá reintegrar el valor pagado por ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., debidamente indexado en los términos de ley.

Ahora bien, el apoderado de la DIAN asegura en sus alegatos de conclusión, que no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, porque para la fecha en la cual se resolvió el recurso de reconsideración, el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 ya había sido derogado por el artículo 609 del Decreto 390 de 22 de marzo de 2016. De igual forma, plantea que el demandante no cumplió con la carga prevista en el numeral 2 del artículo 161 del C.P.A.C.A., de presentar la demanda en contra del acto administrativo presunto, cuando se presenta el silencio negativo en relación con la primera petición.

No obstante, es necesario señalar que dichos argumentos no fueron presentados en la contestación de la demanda como medios exceptivos o defensa y tampoco obedecen a conclusiones que surjan del material probatorio recaudado en este proceso, ni a un problema jurídico que se hubiera planteado en la fijación del litigio, motivo por el que el Despacho, con miras a proteger el principio de igualdad de armas y los derechos de defensa y debido proceso de la parte demandante, se abstendrá de pronunciarse al respecto.

Finalmente, ante la prosperidad del cargo de nulidad analizado, no es necesario estudiar los demás cargos formulados por la empresa demandante.

## **6. Condena en costas.**

---

20 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 3 de septiembre de 2020. Radicado 05001-23-31-000-2011-01343-01(21858)

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>21</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, circunstancias que en este asunto no se evidencian.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>22</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa<sup>23</sup>.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. 0528 de 16 de junio de 2016, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, por medio de la cual se resolvió extemporáneamente el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., en contra de la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016, por lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la existencia del acto ficto positivo, en relación con el recurso de reconsideración presentado por la empresa ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., en contra de la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016.

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la DIAN, que se abstenga de iniciar cualquier procedimiento de cobro de la sanción impuesta mediante la Resolución No. 0458 de 8 de abril de 2016 en contra de la empresa ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A. En caso que la demandante

21 Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

22 "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

23 Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

haya efectuado el pago de la multa, la DIAN deberá reintegrar el valor pagado por ZONA FRANCA DE BOGOTÁ S.A., debidamente indexado en los términos de ley.

**CUARTO: ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte vencida, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

**QUINTO: DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**SEXTO:** Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**Juez**

GACF

Firmado Por:

**Lalo Enrique Olarte Rincon**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**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: **9fc27ee0885acdfb1b7d9194f56f7bc7ae540de4c8b45d122df6ec3b25d6199d**

Documento generado en 16/12/2021 08:34:55 AM

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