



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019).

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del derecho  
**Asunto:** Tributario  
**Radicación:** 110013337042 2017 00101 00  
**Demandante:** PALMERAS SANTANA S.A.S.  
**Demandado:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES  
**Decisión** Sentencia de Primera Instancia

La sociedad **PALMERAS SANTANA S.A.S.**, a través de apoderado promovió demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, establecida en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), contra la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, a fin de obtener la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se rechazó la solicitud de devolución de saldo a favor.

**1.- DESCRIPCIÓN**

**1.1. TEMA DE DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

### **1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

#### **PARTES**

**Demandante:** PALMERAS SANTANA S.A.S identificado con NIT 860.535.145, representada legalmente por María Catalina Convers Laverde identificada con cedula de ciudadanía 52.009.343.

**Demandada:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, identificada con NIT 800.197.268.

#### **OBJETO.**

##### **Declaraciones y condenas:**

La parte actora solicita se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- i) Resolución No. 62829000503187 de 26 de febrero de 2016 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- ii) Resolución No. 0015588 del 08 de marzo de 2017, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Así mismo pide a título de restablecimiento que se ordene a la demandada realizar la devolución del saldo a favor del solicitado.

#### **FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN.**

##### **Fundamentos fácticos:**

1. Indicó que presentó oportunamente la declaración del IVA del primer bimestre del año 2013 mediante el formulario indicando para ello, mismo

- que fue corregido con posterioridad a ellos, a partir de allí el contribuyente solicitó devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 con numero 201581130100009331 el 14 de marzo de 2015 misma que fue inadmitida por medio del auto 12257000242940 del 27 de marzo de 2015 notificado el 31 de marzo de 2015.
2. Solicitó devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 el 30 de abril de 2015 con No.201581130100014546 y fue inadmitida por medio del Auto 105-0000728 el 14 de mayo de 2015, notificado el 15 de mayo de 2015.
  3. Manifiesta que nuevamente solicitó devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 el 13 de junio de 2015 con No.201581130100022037 y fue inadmitida por medio del Auto 105-0001092 el 06 de julio de 2015, notificado el 07 de Julio de 2015.
  4. Indica que solicitó devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 el 06 de agosto de 2015 con No.201581130100039581 y fue inadmitida por medio del Auto 105-000313909 el 25 de agosto de 2015, notificado el 27 de agosto de 2015.
  5. Ante tal situación, nuevamente solicitó devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 el 25 de septiembre de 2015 con No.201581130100048969 y fue inadmitida por medio del Auto 12257000339233 del 14 de octubre de 2015, notificado el 15 de octubre de 2015.
  6. El demandante manifiesta en el escrito de demanda que reiteró su solicitud de devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 el día 13 de noviembre de 2015 con No.201581130100062060 y fue inadmitida por medio del Auto 12257000363048 del 02 de diciembre de 2015, notificado el 03 de diciembre de 2015.
  7. La sociedad manifiesta que intentó solicitar la devolución del IVA a favor del bimestre 1 de 2013 el día 30 de diciembre de 2015 con numero de radicado No.201581130100048969, misma que es rechazada mediante Resolución de Rechazo No. 62829000503187 que fue notificada el 27 de febrero de 2016.
  8. Ante el rechazo se interpuso recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto a través de la Resolución Nro. 001588 del 08 de marzo de 2017.

### **Fundamentos jurídicos:**

- Del Estatuto Tributario: Artículos 481,555-1,592,593,594-1, 850, 854
- Decreto 2277 de 2012 modificado por el Decreto 2877 de diciembre 11 de 2013 y compilado por el Artículo 1.6.1.21.15. del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2012.

### **Concepto de violación:**

En el primer cargo se sostiene que los actos demandados desconocen la modificación realizada por el Artículo 5552 del ET, pues suprimió del ordenamiento jurídico el Registro de Exportadores, sustituyéndolo por el Registro Único Tributario, al que hacia referencia anteriormente el artículo 507 ET, sin que tenga incidencia en el Régimen Aduanero.

Afirma que de conformidad con el artículo 471 ET, la venta de bienes desde el resto del Territorio Aduanero nacional a un usuario industrial de bienes o servicios ubicado en Zona Franca está calificada como una venta exenta y no como una exportación, así pues, se está exigiendo la inscripción del artículo 555-2 ET sin tener la calidad de exportador.

Argumenta que no pertenece a la calidad que aparentemente le es reconocida por la entidad demandada y hace aclaración acerca del registro de exportadores, así como de las operaciones exentas de IVA. Añade que tiene derecho a la devolución de saldo a favor por lo que la entidad desconoce el artículo 850 del ET al negar la solicitud exigiendo el cumplimiento de una obligación que no corresponde.

Indica que la DIAN señala expresamente quienes deben inscribirse como usuarios aduaneros relacionando 50 casos con su respectivo numeral para diligenciar el registro y, es claro que en ninguno de los casos está identificado como tal el proveedor del usuario industrial de bienes ubicados en zona franca ni el proveedor

de bienes de exportación de una sociedad de comercialización, pues ellos deben señalar su condición en forma diferente, pues no son exportadores reales sino una mera ficción para efectos del IVA.

En cuanto a los requisitos para tramitar la devolución, el Decreto 2277 de 2012 y sus modificaciones regula para cada paso en particular requisitos especiales y, en todo caso, el proveedor de un usuario industrial de bienes o servicios de zona franca no debe aportar ningún requisito que tenga que ver con exportaciones, pues no lo es.

En el segundo cargo manifiesta que la última solicitud de devolución radicada el 30 de diciembre de 2015 se presentó oportunamente, situación reconocida en la Resolución 1588 de la DIAN. Arguye que se incumple con lo dispuesto en el artículo 857 ET.

### **1.1.2. OPOSICIÓN**

#### **DIRECCIÓN NACIONAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.**

El apoderado contesta la demanda con las siguientes consideraciones:

Indica el apoderado de la entidad demandada que son ciertos los hechos de la demanda y así mismo se opone a las pretensiones sobre las cuales versa la acción, toda vez que indica que de conformidad con el acervo probatorio aportado por este, se puede evidenciar que la entidad profirió los actos administrativos de conformidad al ordenamiento jurídico, en donde el mismo imposibilita la devolución en la suma estimada en \$76.275.000, por cuanto los requisitos contemplados no fueron acreditados en su totalidad, para que se le reconociese ese derecho.

### **1.1. 3. CRÓNICA DEL PROCESO.**

El 14 de julio de dos mil diecisiete (2017) fue radicada la demanda y asignada a este despacho judicial (fl.54), mediante proveído de veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecisiete (2017) se admite la demanda (fls.56 a 59), tras surtirse el trámite de notificación, oportunamente la entidad demandada contesta la demanda (fls.69 a 200). Por esta razón, el despacho mediante auto de veintiséis (26) de Abril de dos mil dieciocho (2018) resuelve tener por contestada la demanda y fijar fecha para dar curso a la audiencia inicial (fl.201).

El seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018) se lleva a cabo la audiencia inicial de acuerdo al artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (fls. 204 a 208). En tal diligencia, se advierte la ausencia de irregularidades procesales a sanear, se fija el litigio, se prescinde del periodo probatorio y, finalmente, se corre traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión.

### **1.1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

#### ***Parte demandante PALMERAS SANTANA S.A.:***

Se pronuncia frente a los motivos de rechazo sometidos al trámite argumentando que la solicitud fue presentada y subsanada dentro del término legalmente establecido para ello e indicando que la condición de exportador se adquiere de conformidad con lo establecido en los artículos 398 del Estatuto Aduanero literal E y en el artículo 481 de E.T, afirmando que no puede una norma de menor jerarquía irrumpir en la efectividad de una norma superior.

Menciona que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la actividad que ejerce en las zonas francas es una venta exenta de IVA.

***Parte demandada DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES:***

Reafirma su postura de que la solicitud de la demandante es extemporánea, ya que omitió corregir las exigencias establecidas dentro del primer auto admisorio, manifiesta que los actos administrativos demandados, son conforme a derecho y que de acuerdo a los supuestos fácticos el error en el término es imputable al demandante y no a la administración, por último, tiene en cuenta que la exigencia de la inscripción como vendedor a zonas francas no puede considerarse como una actividad exenta.

**1.2. PROBLEMA JURÍDICO**

PALMERAS SANTANA SAS ostentaba la calidad de exportador por la venta de productos a Zonas Francas y en consecuencia estaba obligado a inscribirse como usuario aduanero?, ¿cumplió con todos los requisitos para solicitar la devolución de saldo a favor, o por el contrario, presentó extemporáneamente su solicitud?

**Tesis de la parte demandante:**

Indica que le asiste el derecho a la devolución efectiva del impuesto sobre el valor agregado, en virtud de lo citado por el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que inició el trámite oportunamente y acreditó su condición para ser titular de este derecho.

**Tesis parte demandada:**

Sostiene que los requisitos para ser titular del derecho que se pretende no fueron cumplidos debido al desconocimiento del término establecido para solicitar la devolución y la ulterior inscripción en el Registro Único Tributario de su calidad de exportador por ser vendedor a zonas francas.

## **Tesis del despacho**

Sostendrá que la introducción de bienes, servicios y materias primas procedentes del territorio nacional a una zona franca constituye una exportación definitiva, en consecuencia, los vendedores, para efectos de la devolución de IVA, necesariamente son considerados exportadores y deben registrar esta calidad en el RUT.

Así mismo, sostendrá que la solicitud de devolución se presentó de manera extemporánea por no haberse corregido dentro del término legalmente establecido.

## **2. - CONSIDERACIONES**

### **2.1. De los cargos de la demanda**

#### **2.1.1. De la obligación de contar con el Registro de Exportadores**

Con el fin de establecer si PALMERAS SANTANA SAS ostenta la calidad de exportador por la venta de productos a Zonas Francas, de lo cual derivara la obligación de inscribirse como usuario aduanero y contar con el Registro de Exportadores, se procede a estudiar si las ventas que se hacen en el territorio nacional a usuarios industriales de bienes y servicios de zona franca, para efectos de IVA, son consideradas como una exportación.

Con ocasión a lo regulado por el literal b) del artículo 420 del Estatuto Tributario, la prestación de servicios en el territorio nacional constituye hecho generador del impuesto sobre las ventas.

De acuerdo con el artículo 481 del Estatuto Tributario, dentro de los bienes exentos del impuesto sobre las ventas se encuentran "Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados **que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o** entre estos siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios", siendo aplicable lo dispuesto en los artículos 850 y siguientes del mismo estatuto. Así, la

sociedad PALMERAS SANTANA SAS se encontraba facultada para solicitar la devolución del saldo a favor, sin embargo, encuentra el despacho que se requiere la exigencia de estar registrado como exportador, pues la actividad se enmarca dentro de los lineamientos de una exportación por las siguientes razones:

El Estatuto Aduanero define la exportación<sup>1</sup> como la salida de la mercancía del territorio aduanero nacional<sup>2</sup> con destino a otro país, que cumpla con las formalidades aduaneras previstas en la ley.

En este mismo sentido, dispuso en el artículo 396 lo siguiente:

“Artículo 396. Exportación definitiva. Se considera exportación definitiva, la introducción a Zona Franca Permanente desde el Territorio Aduanero Nacional, de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, necesarios para el normal desarrollo de su objeto social a favor del Usuario Operador o Industrial de Bienes y de Servicios, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por ellos.

Las exportaciones temporales que se realicen desde el resto del Territorio Aduanero Nacional a Zona Franca, con el objeto de someter el bien a un proceso de perfeccionamiento por un usuario, no tendrán derecho a los beneficios previstos para las exportaciones definitivas.

La introducción en el mismo estado a una Zona Franca Permanente de mercancías de origen extranjero que se encontraban en libre disposición en el país, no se considera exportación.

Tampoco se considera exportación el envío de bienes nacionales o en libre disposición a Zona Franca desde el resto del territorio nacional a favor de un Usuario Comercial.”

A su turno, tratándose del Régimen de Zonas Francas, el artículo octavo del Decreto 971 de 1993, dispuso que para efectos de los incentivos tributarios **se considera**

---

<sup>1</sup> Artículo 1 y 261 del Decreto 2685 de 1999

<sup>2</sup> *Ibidem*. Territorio Aduanero Nacional: Demarcación dentro de la cual se aplica la legislación aduanera; cubre todo el territorio nacional, incluyendo el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa el Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

**exportación la introducción a las Zonas Francas Industriales, de bienes de capital, materias primas,** elementos de dotación y en general toda clase de bienes que se encuentren en libre disposición en el resto del territorio nacional, con destino a ser utilizados o procesados dentro de la respectiva Zona.

Disposición que encuentra relación lo dispuesto en el artículo 1 *ibídem*, que reza:

“Los bienes que se introduzcan a las Zonas Francas Industriales y Comerciales se considerarán fuera del territorio Nacional respecto de los derechos de importación y exportación”.

(Resalta el Despacho).

Según prevé el artículo 1 de la Ley 1004 de 2005, La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, luego entonces, la venta a esta zona se estructura como exportación, pues este territorio se encuentra por fuera del espacio nacional.

Nótese, que para establecer la exportación en zonas francas, la regulación aprecia necesariamente el usuario a favor de quien se realiza la venta, en este sentido, solo cuando la venta se realiza a favor de usuarios comerciales no se considerará exportación. Al respecto, el artículo 393-23 del Decreto 4051 de 2007 hace la calificación de usuarios de Zona Franca Permanente, encontrándose que la calidad de Usuario Industrial de Bienes y de Usuario Comercial son distintas; el primero es la persona jurídica autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados,<sup>3</sup> mientras que el segundo es la autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo 393-19 Decreto 2685 de 1999

<sup>4</sup> Artículo 393-21 Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 1 del Decreto 383 de 2007.

Así, la introducción de bienes, servicios y materias primas procedentes del territorio nacional a una zona franca constituye una exportación definitiva, en consecuencia, los vendedores, para efectos de la devolución de IVA, necesariamente deben ser considerados exportadores.

Lo expuesto hasta aquí permite establecer que no es admisible el argumento del demandante tendiente a señalar que es aplicable lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del 26 de noviembre de 2009,<sup>5</sup> toda vez que se trata de una operación distinta, allí se discutió se consideran exportadores quienes vendan en el país bienes corporales muebles para exportación a sociedades de comercialización internacional legalmente constituidas que como se vio, por expreso mandato legal no son consideradas exportación; además, la Corporación en la parte considerativa realizó la salvedad respecto de las zonas francas, así:

"Si los proveedores en Colombia fueran exportadores propiamente dichos, no tendría razón de ser la distinción que hacen los artículos 479 y 481 del Estatuto Tributario entre los bienes que se exportan y los que se venden en el país a las comercializadoras, siempre que se exporten. **Además, salvo el caso de las zonas francas, la venta en el país no es exportación.**"

(Negrilla del juzgado).

PALMERAS SANTANA S.A.S adelantó las solicitudes por el valor de setenta y seis millones doscientos setenta y cinco mil pesos (\$76.275.000) en virtud del saldo a favor al que tenía lugar por la Declaración del Impuesto sobre las Ventas –IVA del primer bimestre del año gravable 2013 (f.120) por vender desde el territorio nacional a usuarios de zonas francas (f.126) materias primas, partes, insumos y bienes terminados, siendo tal actividad considerada como una exportación, de tal manera que, se encontraba en la obligación de dar cumplimiento a los requisitos establecidos para el procedimiento de Gestión de Devoluciones y Compensaciones previsto en el Estatuto Tributario y el Decreto 2277 de 2012, modificado por el Decreto 2877 de 2013.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sección cuarta. Fallo de fecha 26 de noviembre de 2009. Exp. 16524. C.P: Héctor Romero Díaz.

El artículo 2 del Decreto 2877 de 2013 estableció los requisitos generales de la solicitud de devolución y/o compensación, señalando que deben acompañarse deberá acompañarse de los siguientes documentos físicos o virtuales:

“a) Tratándose de personas jurídicas, certificado expedido por la autoridad competente que acredite su existencia y representación legal, con anterioridad no mayor de un (1) mes. Cuando quienes ostenten la calidad de representante legal o de revisor fiscal al momento en que se presenta la solicitud de devolución y/o compensación no sean los mismos que suscribieron las declaraciones objeto de devolución y/o compensación, se deberá además anexar el certificado histórico donde figuren los nombres de las personas competentes para suscribir dichas declaraciones.

b) Copia del poder otorgado en debida forma cuando se actúe mediante apoderado.

c) Garantía a favor de la Nación –Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, otorgada por entidades bancarias o compañías de seguros, cuando el solicitante se acoja a la opción contemplada en el artículo 860 del Estatuto Tributario.

d) Copia del recibo de pago de la prima correspondiente a la póliza otorgada por entidades bancarias o compañías de seguros.”

Así mismo, el artículo 857 del E.T., dispuso la presentación de un documento adicional para aquellos que ostenten la calidad de exportadores, so pena de rechazo:

“ARTICULO 857. RECHAZO E INADMISIÓN DE LAS SOLICITUDES DE DEVOLUCIÓN O COMPENSACIÓN. Las solicitudes de devolución o compensación se rechazarán en forma definitiva:

(...)

3. En el caso de los exportadores, cuando el saldo a favor objeto de solicitud corresponda a operaciones realizadas antes de cumplirse con el requisito de la inscripción en el Registro Nacional de Exportadores previsto en el artículo 507.”

El artículo 507 *ibídem*, señala que todos los responsables del impuesto sobre las ventas, incluidos los exportadores, deben inscribirse en el registro nacional de vendedores y a partir del 1o. de enero de 1993, constituirá requisito indispensable para los exportadores, solicitantes de devoluciones o compensaciones por los saldos del impuesto sobre las ventas, generados por operaciones efectuadas desde tal fecha, la inscripción en el "Registro Nacional de Exportadores" previamente a la realización de las operaciones que dan derecho a devolución.

El artículo 555-2 dispuso que el Registro Único Tributario sustituye el Registro de Exportadores y el Registro Nacional de Vendedores, los cuales quedan eliminados con esta incorporación. Al efecto, todas las referencias legales a dichos registros se entenderán respecto del RUT.

Así mismo indicó que el registro es el mecanismo para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes; los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, respecto de los cuales esta requiera su inscripción.

De lo previsto por el Estatuto Tributario se colige que al suprimir los registros de vendedores y exportadores, el RUT suple la finalidad de tales, más aún cuando el formulario dispone las casillas 54 y siguientes para diligenciar lo pertinente.

En consecuencia, no prospera este cargo de la demanda pues no puede desconocerse que el requisito de la inscripción en el registro de exportadores es de obligatorio cumplimiento por constituir una precisión formal para el trámite de devolución de saldo a favor. Al respecto, el Consejo de Estado ha definido que las exportaciones que se realizan sin que esté vigente la inscripción en el Registro Nacional de Exportadores, o sin que éste se hubiera renovado, no dan derecho a reclamar la compensación o devolución, de la siguiente manera:<sup>6</sup>

“En consecuencia, para obtener la devolución de los saldos a favor no basta con que el exportador se haya inscrito en el Registro Nacional de Exportadores, se requiere, además, que se demuestre que al momento de realizar las operaciones que dan derecho a la devolución, el registro se encuentre vigente, esto es, renovado.

Al respecto, ha sido reiterada y uniforme la jurisprudencia de la Sala, en el sentido de que si las operaciones que generan saldo a favor se realizan sin que el exportador haya efectuado la renovación de su inscripción en el Registro Nacional de

---

<sup>6</sup> Sentencia del 9 de noviembre de 2006, expediente 14538, M.P. Héctor J. Romero en Consejo de Estado, sección cuarta. Sentencia del 28 de junio de 2010. Exp. 16958.C.P: Hugo Fernando Bastidas.

Exportadores y, por la misma razón, el registro inicial ha perdido su vigencia, procede el rechazo de la solicitud de devolución de los saldos a favor.<sup>7</sup>

Y en materia fiscal, la inscripción en el registro desarrolla cometidos constitucionales importantes pues evita que ocurran devoluciones improcedentes (...) En tales circunstancias, es natural que el Estado diseñe mecanismos, como la inscripción en un registro, para controlar que únicamente se hagan devoluciones o compensaciones tributarias por impuesto a las ventas a quienes tienen derecho a ellas, por haber efectivamente realizado las operaciones exportadoras que generan la exención. Por tal razón, la obligación de inscribirse en ese registro no es un requisito formal irracional o innecesario, y la exigencia de cumplirlo no puede considerarse contraria al principio de prevalencia del derecho sustancial.”

### **2.1.2. De la extemporaneidad para solicitar la devolución del saldo a favor**

Mediante la resolución No. 62829000503187 de 26 de febrero de 2016, la DIAN rechazó la solicitud de devolución No. DI 2013 2015 3875 de 30 de diciembre de 2015, por la suma de \$76.275.000 correspondiente al saldo a favor de la declaración de corrección del impuesto sobre las ventas -IVA del primer bimestre del año 2013, por considerar que vencido el término para solicitar la devolución, la nueva solicitud se entenderá presentada oportunamente siempre y cuando su presentación se efectúe dentro del plazo señalado en el artículo 857 del Estatuto Tributario.

Decisión confirmada mediante resolución No. 1588 de 08 de marzo de 2017 por considerar que la sociedad presentó la solicitud el 30 de diciembre de 2015, teniendo como plazo solo hasta el 14 de marzo de 2015.

El Estatuto Tributario en su artículo 854, estableció el término de dos años siguientes a la fecha de vencimiento del término para declarar.

A su turno, el artículo 23 del Decreto 2634 de 2012 estableció los plazos para presentar la declaración del impuesto sobre las ventas, señalando que de acuerdo

---

<sup>7</sup> Sentencias de 12 de septiembre de 2002, Exp.12962 C. P. Ligia López Díaz, 30 de abril de 2003, Exp. 13270 M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; 15 de mayo de 2003, Exp. 13277 y 12 de mayo de 2003, Exp. 13117 M. P. María Inés Ortiz Barbosa, entre otras.

con el último dígito del NIT, el contribuyente tendría el siguiente plazo para el primer bimestre del año 2013:

DIGITO	PLAZO BIMESTRE ENERO – FEBRERO 2013
1	08 de marzo de 2013
2	11 de marzo de 2013
3	12 de marzo de 2013
4	13 de marzo de 2013
5	14 de marzo de 2013
6	15 de marzo de 2013
7	18 de marzo de 2013
8	19 de marzo de 2013
9	20 de marzo de 2013
0	21 de marzo de 2013

Palmeras Santana SAS se identificó con NIT 860535146, luego entonces, el plazo para presentar la declaración vencía el 14 de marzo de 2013, de manera que los dos años para presentar la solicitud de devolución fenecían el 15 de marzo de 2015.

La primera solicitud de devolución, de acuerdo con el CD obrante a folio 53A del expediente, se presentó el 14 de marzo de 2015, un día antes de vencerse el término establecido.

El 27 de marzo de 2015 la DIAN expidió Auto inadmisorio (f.130) notificado el 31 de marzo de 2015, por considerar que la fecha consignada en la casilla 58 del formato 10 no coincide con la fecha de la declaración objeto de solicitud; el certificado de cámara de comercio supera un mes de vigencia; el formato 1825 en el renglón 33 certifica un valor diferente al llevado a la declaración y tampoco se anexó el formato que soporte los ingresos por operaciones exentas.

Respecto de la inadmisión de las solicitudes de devolución, los artículos 857 y 858 del mismo Estatuto indican lo siguiente:

**“Artículo 857.- Rechazo e inadmisión de las solicitudes de devolución o compensación.**

(...) Las solicitudes de devolución o compensación deberán inadmitirse cuando dentro del proceso para resolverlas se dé alguna de las siguientes causales:

1. Cuando la declaración objeto de la devolución o compensación se tenga como no presentada por las causales de que tratan los artículos 580 y 650-1.
2. Cuando la solicitud se presente sin el lleno de los requisitos formales que exigen las normas pertinentes.
3. Cuando la declaración objeto de la devolución o compensación presente error aritmético.
4. Cuando se impute en la declaración objeto de solicitud de devolución o compensación, un saldo a favor del período anterior diferente al declarado.

PARAGRAFO 1o. Cuando se inadmita la solicitud, deberá presentarse dentro del mes siguiente una nueva solicitud en que se subsanen las causales que dieron lugar a su inadmisión.

Vencido el término para solicitar la devolución o compensación la nueva solicitud se entenderá presentada oportunamente, siempre y cuando su presentación se efectúe dentro del plazo señalado en el inciso anterior.

En todo caso, si para subsanar la solicitud debe corregirse la declaración tributaria, su corrección no podrá efectuarse fuera del término previsto en el artículo 588.

(...)”

**“Artículo 858.- Auto inadmisorio.** Cuando la solicitud de devolución o compensación no cumpla con los requisitos, el auto inadmisorio deberá dictarse en un término máximo de quince (15) días.

Cuando se trate de devoluciones con garantía el auto inadmisorio deberá dictarse dentro del mismo término para devolver.”

De acuerdo a la anterior precisión PALMERAS SANTANA contaba con el término de un mes para subsanar las inconsistencias presentadas y en consecuencia, presentar una nueva solicitud, situación que se advirtió desde el acto inadmisorio. Al respecto, se observa que la nueva petición de devolución se presentó dentro del

término establecido el 30 de abril de 2015, sin embargo, la administración tributaria nuevamente expidió auto inadmisorio No. 728 de fecha 14 de mayo de 2015, por considerar que la relación consignada en el formato 1439 presenta diferencias frente a valores registrados en la declaración objeto de solicitud; se adjuntó formato 1670 pero no el formato 1444 correspondiente a información del certificado del proveedor; el formato 1825 presenta inconsistencias en la casilla correspondiente al total de impuestos descontables del periodo respecto de la declaración y el formato 1479 registra como usuario operador al tercero Palmeras Santana y en el RUT no se registra tal calidad.

Lo expuesto hasta aquí muestra que la sociedad no subsanó lo relacionado el formato 1825 presentándose nuevamente inconsistencias en el total del impuesto descontable respecto a la declaración objeto de solicitud, lo cual constituye un requisito formal establecido en el literal k) del artículo 3 del Decreto 2877 de 2013.

Advirtiéndose la anterior situación, la DIAN debió expedir el acto administrativo rechazando la solicitud pues de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 857 ET, las nuevas solicitudes de devolución solo se entenderán presentada oportunamente siempre y cuando su presentación se efectuó dentro del mes otorgado por la legislación tributaria, sin que el plazo otorgado pueda perpetuarse en el tiempo por la expedición de sucesivos actos inadmisorios. Sin embargo, la entidad dispuso preferir otros cuatro (04) autos adicionales inadmitiendo la solicitud, así:

Mediante auto No. 1092 de 06 de julio de 2015 se inadmitió la solicitud presentada el 13 de junio de 2015 por no haber anexado certificación bancaria; existir diferencia entre la fecha consignada en la casilla 58 del formato 10 y la fecha de la declaración; no firmar la persona competente el formato 1384 y certificar en el formato 1825 renglón 33 un valor diferente al que obra en la declaración y no anexar los soportes de los ingresos por operaciones exentas; no anexar el formato 1479 y no encontrarse inscrito en el RUT.

En auto 12257000313909 de 25 de agosto de 2015 se inadmitió la solicitud presentada el 06 de agosto de 2015 por no haber adjuntado los soportes de los ingresos por operaciones exentas y no encontrarse inscrito como exportador en el RUT, razones que causaron la inadmisión de la solicitud presentada el 25 de septiembre del mismo año a través de auto de fecha 14 de octubre de 2015.

Posteriormente se inadmitió la solicitud de saldo a favor presentada el 13 de noviembre de 2015 (f.146) por registrarse un valor distinto en el renglón 35 correspondiente a operaciones exentas y no adjuntar los soportes correspondientes; no adjuntar certificado histórico del Revisor Fiscal; adjuntar certificación bancaria con expedición superior a un mes y presentar inconsistencias en la casilla 33 del registro frente a la declaración objeto de solicitud.

Frente a los sucesivos autos inadmisorios, el Consejo de Estado en sentencia del 19 de abril de 2012<sup>8</sup> ha reiterado que una vez presentada la solicitud de devolución, si la Administración considera que se configura alguna de las causales de inadmisión contempladas en el artículo 857 del Estatuto Tributario, debe proferir el auto inadmisorio y luego, proceder al rechazo de la misma si no se subsanan las inconsistencias<sup>9</sup>. Así mismo, que presentada la primera solicitud en tiempo, la Administración Tributaria no puede dictar sucesivos autos inadmisorios, para concluir que la última solicitud de devolución se encuentra por fuera del término legalmente establecido.<sup>10</sup>

No obstante, en esa oportunidad al encontrarse, como en el caso que nos ocupa, que no se dio cumplimiento a los requisitos previsto para tramitar la solicitud de devolución de saldo a favor, a pesar de proferir sucesivos autos inadmisorios, es acertada la actuación de la administración de rechazarla máxime si la solicitud de devolución fue resuelta de fondo adoptando las decisiones que fueron pertinentes.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta. Sentencia de 19 de abril de 2012. Expediente 17849. C.P: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>9</sup> Sentencia de 2 de octubre de 2003, expediente 13603, C.P. doctora Ligia López Díaz

<sup>10</sup> *Ibidem*

Adoptando este criterio y observándose que a pesar de que la DIAN no debió inadmitir seis veces la solicitud sino rechazarla por no haberse subsanado en tiempo las circunstancias de inadmisión, tal proceder no podía convalidar la negativa de que PALMERAS SANTANA SAS de atender los requerimientos, lo que quiere decir que las solicitudes extemporáneas son imputables exclusivamente a la parte demandante y no consecuencia de los sucesivos autos inadmisorios por lo que encuentra el despacho que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

### **3.- COSTAS**

En la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), Ago. 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por otro lado, se tiene que La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP<sup>11</sup>. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas<sup>12</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii)

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>12</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.

para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso.

Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

### **FALLA**

**Primero: Negar** las pretensiones de la demanda.

**Segundo: Condenar** en costas a la parte vencida.

En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, archívese el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



ANA ELSA AGUDELO AREVALO

**JUEZ**