TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE No.:	**11001-33-34-005-2016-00355-01**
DEMANDANTE:	**ZAI CARGO S.A.S**
DEMANDADO:	**DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Asunto: aprueba conciliación extrajudicial

Estando el expediente en turno para decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Zai Cargo S.A.S., contra la sentencia del veintiocho (28) de junio de 2019, proferida por el Juzgado Quinto (5.°) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados, procede la Sala a decidir sobre la solicitud de aprobación de la conciliación extrajudicial, presentada por la parte demandada.

I. ANTECEDENTES

1. El escrito de demanda

La Sociedad Zai Cargo S.A.S., a través de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, establecido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), presentó demanda contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

1.1. Pretensiones

La parte actora solicitó las siguientes:

"[…] ***PRETENSIONES***

> ***PRIMERO:*** *que se declare nula la resolución No sanción 03-241-201-673-0-3257 del 23 de diciembre del 2015 mediante la cual se impuso sanción a favor del tesoro nacional por valor de con multa por valor de NOVENTA MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL PESOS MTC ($90.783.000) por la comisión de la infracción aduanera establecida en el numeral 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999 y ordenó hacer efectiva proporcionalmente la póliza de cumplimiento de disposiciones legales 11 43 101 003 019, anexo 0 del 2 de diciembre del 2014 y NO 1 del 19 de enero del 2015, expedido por seguros del Estado SA y constituida por la sociedad sancionada.*
>
> ***SEGUNDA:*** *Como consecuencia de la anterior declaración, se declare la nulidad de la resolución No, 002959 del 21 de abril 2016, suscrito por la Subdirectora de Gestión de recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales resolvió confirmar la resolución sanción 03-241-201-673-0-3257 del 23 de diciembre de 2015 por la cual la División de Liquidación de la Dirección seccional de aduanas de Bogotá, y señalando en esta última que quedo así agotada la vía gubernativa*
>
> ***TERCERA:*** *A título de restablecimiento del derecho, solicito que se tenga por paga la sanción de $45.391.500, reducida al 40% $18.157.OOO la que fue cancelada con el recibo oficial de pago 69083002455066 del 2 de diciembre de 2015.*
>
> ***CUARTA:*** *Se condene a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al pago de gastos, costas judiciales y agencias en derecho, en el evento de que las anteriores pretensiones sean favorables a mi poderdante. […]"* (Sic a todo lo trascrito)

2. Contestación de la Demanda - DIAN

La entidad demandada por intermedio de su apoderado judicial, solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda y condenas solicitadas, argumentando lo siguiente:

En primer lugar, señaló que no existe vulneración alguna a las normas ni principios, toda vez que en la actuación administrativa, se procedió a sancionar a la demandante conforme a la Constitución y a la ley, atendiendo los procedimientos que se encuentran reglados y respetando el derecho de defensa y contradicción que le asistía al interesado para que ejerciera una adecuada defensa, además los actos fueron expedidos dentro de los términos legales consagrados en las normas vigentes a la ocurrencia de los hechos.

Indicó que no es cierto que la DIAN no diera cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado, el cual es velar por los derechos de los administrados, violando el procedimiento legalmente establecido.

Igualmente adujo que no es cierto que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso por no valorar las pruebas u otros principios, pues los actos administrativos objeto de demanda gozan de la presunción de legalidad, fueron expedidos con observación del debido proceso y con el cumplimiento de las normas legales que le sirven de fundamento, entendiendo las palabras y definiciones en sentido natural, es decir, los actos fueron expedidos en ejercicio pleno de las competencias legales.

Precisó que se encuentra demostrado que la sociedad demandante utilizó los medios legítimos para ser oídos dentro del proceso administrativo, lo cual indica que por parte de la dirección seccional, se tuvieron en cuenta los principios de contradicción y derecho de defensa, y además se evidencia que la DIAN acató cada una de las etapas previstas en el proceso administrativo para la imposición de sanciones, y se respetaron las formas propias del procedimiento, así como la debida notificación de los diferentes actos administrativos proferidos en aplicación del principio de publicidad y valoración de las pruebas que se realizó respetando el marco legal vigente y su sistema de valoración probatoria de la sana crítica o persuasión racional conforme lo establece el artículo 176 del código general del proceso.

Reiteró que la decisión administrativa se fundamentó en hechos reales, en las valoraciones de los documentos que reposan en el expediente, el cual se soportó en normas conexas con los hechos, vigentes y aplicables, lo cual descarta la falsa motivación del acto impugnado y la violación al principio de legalidad y tipicidad de la sanción.

Señaló que la resolución núm. 03-241-201-673-0-3257 del 23 de diciembre del 2015, proferida por la división de gestión de liquidación de la dirección seccional de aduanas de Bogotá, se determinó que la sanción impuesta a la sociedad ZAI Cargo EU como usuario aduanero responsable de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, es por la comisión de las

infracciones aduaneras consagradas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999.

Indicó que en el procedimiento administrativo se estudió lo señalado en el decreto 2685 de 1999, para la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, entre otras, el artículo 200 sobre el pago de tributos aduaneros, el artículo 202 sobre la declaración consolidada de pagos, el artículo 203 que versa sobre las obligaciones de los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, e igualmente de la resolución 4240 del 2000 en atención al procedimiento para la presentación de documentos a la autoridad aduanera, al que se refiere el artículo 119 y el artículo 119-1, artículo 124 sobre declaración consolidada de pago.

Precisó que la DIAN, concluyó que entre las obligaciones de los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, están las de pagar el gravamen ad valórem correspondiente a la sub partida arancelaria 98.03.00.00.00 del arancel de aduanas, salvo cuando el remitente haya indicado expresamente la supertierra específica de la mercancía que despacha, en cuyo caso pagará el gravamen ad valórem señalado para dicha de subpartida, tributos aduaneros que se deben liquidar sobre los envíos que lleguen al territorio aduanero nacional entregados a sus destinatarios reflejados en la declaración consolidada de pagos y cancelar los tributos aduaneros recaudados en las entidades financieras autorizadas el 1.° y 16 de cada mes.

Indicó que el valor FOB base de liquidación declarado, debe ser congruente con el valor FOB base de liquidación propuesto y el valor FOB base de liquidación registrado para efectuar el pago, aclarando que no se trata de cualquier liquidación, es decir, a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN, se debe presentar la declaración consolidada de pagos y se debe cancelar los tributos aduaneros recaudados en las entidades financieras autorizadas en las fechas anteriormente descritas, que determina la DIAN a través de la legislación que para el efecto se encuentra vigente con congruencia en la liquidación de tributos correspondientes.

Reiteró que son obligaciones expresas referidas en la declaración consolidada de pagos, una que se presente a través de servicios informáticos electrónicos de la DIAN y otra que se cancelen los tributos aduaneros recaudados en las entidades financieras autorizadas el 1.° y el 16 de cada mes.

Manifestó que la entidad aduanera estableció correctamente en el acto recurrido, que los tributos aduaneros no se cancelaron en la oportunidad y forma prevista en el artículo 124 de la resolución 4240 del 2000, respecto de las quincenas y guías allí relacionadas, información que fue detectada al realizar el cruce y análisis de la información de la base de datos suministrada por la subdirección de gestión de tecnologías de información y de telecomunicaciones para el intermediario de tráfico postal y envíos urgentes ZAI cargo EU en el periodo comprendido entre 1 de enero al 30 de septiembre del 2013.

Señaló que la empresa de mensajería especializada debe entregar a través de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN, además del manifiesto expreso que comprende la relación total de las guías de mensajería especializada, la información que exige taxativamente el artículo 119 de la resolución 4240 del 2000 y dentro de la cual, se verifica el valor FOB en dólares conforme a la factura que exhiba el remitente o de acuerdo al valor que el mismo declare en el lugar del despacho.

Precisó que el informe de cruce de información para verificación de pagos consolidados por parte de los intermediarios de tráfico postal del 18 de diciembre de 2013 adelantado por el GIT registro y control a usuarios aduaneros de la división de gestión de la operación aduanera de la dirección seccional de aduanas de Bogotá al intermediario de tráfico postal y envíos urgentes ZAI Cargo EU, evidenció las inconsistencias entre los valores referidos, confrontando las facturas presentadas en el lugar de despacho y el valor incluido en el sistema informático aduanero, y al detectar que los valores consignados en los documentos de transporte investigados resultaron diferentes a los señalados en el sistema informático, respecto de las guías

referidas, plantearon la duda correspondiente en las citadas actas de hecho, confrontando los valores con los parámetros establecidos en el sistema de administración de riesgo, tal como lo dispone el artículo 119-1 de la Resolución 4240 del 2000.

Indicó que este tipo de conductas de los usuarios autorizados para interactuar con la autoridad aduanera a través de los sistemas informáticos aduaneros, son los que dan lugar a las infracciones establecidas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999.

Por otra parte, adujo que dentro de las obligaciones de los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, está la de pagar gravamen ad valórem correspondiente a la subpartida arancelaria 98.03.00.00.00, salvo cuando el remitente haya indicado expresamente una subpartida especifica de mercancía que se despacha, en cuyo caso, debe cancelar el respectivo valor señalado, motivo por el cual, se cuenta con dos oportunidades autorizadas por las autoridades financieras, es decir, el 1.° y el 16 de cada mes, obligación que no cumplió la sociedad demandante, pues se evidenció que los valores consignados en los documentos, resultaban ser diferentes a los reportados en el sistema informático aduanero para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre, confrontación que fue plasmada en el informe de la DIAN del 18 de diciembre de 2013, en el cual se encontró probada la infracción aduanera.

Respecto a la gradualidad de la sanción, señaló que no es procedente en el presente asunto, comoquiera que las circunstancias que dieron origen a la imposición de la sanción, no se adecua a lo consagrado en el inciso 1.° del artículo 481 del Decreto 2685 de 1999, pues no se trató de un solo hecho constitutivo de infracción administrativa aduanera, sino de varios, tal como se indicó en los actos administrativos demandados.

Señaló que son múltiples las conductas y omisiones imputadas, por las que se impuso sanción a ZAI Cargo EU que tuvieron ocurrencia o se consolidaron en momentos diferente, en consecuencia, resulta inobjetable que no se le está sancionando por una misma o por una sola conducta, ya que desde el

acto propositivo, requerimiento especial aduanero y posteriormente en la resolución sanción, se evidenció de manera expresa en la multiplicidad de las transgresiones a las obligaciones que la legislación le ha impuesto a los intermediarios de tráfico postal.

Indicó que si bien ambas infracciones son parecidas, se refieren a una forma y oportunidad, las 3.1 se refiere a la cancelación de los tributos que se concreta con la presentación en bancos del recibo oficial de pago de tributos aduaneros, formulario 690, mientras que el 3.2 se refiere a la declaración consolidada de pagos de mercancías entregadas durante los 15 días anteriores y cancelar los tributos aduaneros el primero y el 16 de cada mes, formulario 1084, detalle de la declaración consolidada de pago y 540 declaración consolidada de pago que se presenta en el servicio informático electrónico, módulo entrega de información por envío de archivo del MUISCA.

Manifestó que si bien están íntimamente ligados la ocurrencia de una y otra infracción, en particular las 3.1 y 3.2, cada una se concreta por la inobservancia de las previsiones legales que ocurren en momentos diferentes y por tal razón no son sujeto de gradualidad.

Finalmente precisó que los actos administrativos demandados dan cuenta de manera cronológica de las conductas y omisiones del intermediario de tráfico postal y envíos urgentes, así como de las pruebas que se recaudaron de conformidad con la investigación adelantada, qué tuvieron como génesis la información que la empresa sancionada proporcionó a través de los servicios informáticos electrónicos.

3. Decisión de la *A quo*

El Juzgado Quinto (5.°) Administrativo del Circuito de Bogotá, el día veintiocho (28) de junio de 2019, profirió sentencia de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda.

En primer lugar adujo que los actos administrativos acusados de nulidad, se expidieron dentro de la investigación aduanera IK 2013 2014 2895, adelantada por la DIAN contra ZAI Cargo EU.

Precisó que la parte demandante argumentó que el derecho de no valorar en forma correcta los pagos y el allanamiento realizado en la respuesta al requerimiento especial aduanero el 2 de diciembre del 2015, demuestra la violación clara del principio de legalidad, ya que lo consignado en la resolución sanción es contrario a la realidad procesal, y en tal sentido se vulneró el artículo 42 CPACA.

Indicó que el artículo 521 del decreto 2685 de 1999, señala que la sanción de multa se reducirá al 40% cuando el infractor reconozca haber cometido una infracción dentro del término previsto para dar respuesta al requerimiento especial aduanero y para el efecto, indica que para que proceda dicha reducción el interesado debe acreditar la cancelación de la sanción de dicho porcentaje.

Advirtió que el requerimiento especial aduanero núm. 1-03-238-420-447 00007707 del 9 de noviembre del 2015, fue notificado por correo a la sociedad demandante el 10 de noviembre del 2015, de modo que los 15 días siguientes a la notificación para allanarse a los cargos señalados en el acto administrativo de requerimiento transcurrieron hasta el 2 de diciembre del 2015.

Encontró probado que el día 2 de diciembre del 2015, la sociedad demandante mediante escrito presentado por el representante legal, manifestó que reconocía haber cometido la infracción y presentó solicitud de allanamiento, argumentando consideraciones de tipo jurídico respecto de la gradualidad, aduciendo que no puede ser impuesta dos sanciones por un mismo hecho so pena de vulnerar el principio de *non bis in ídem*, señalando en dicho documento *"[…] para todos los efectos nos permitimos adjuntar a la presente, copia del recibo oficial de pago de tributos aduaneros y sanciones cambiarias No. 6908300245066 por valor de $18.157.000 con número de adhesivo 01092010647603 del 2 de diciembre del 2015 cancelando el valor*

de la sanción reducida al 40% conforme con lo establecido en el numeral 2 del artículo 521 del Decreto 2685 de 1999 reconociendo una de las sanciones y allanándose a la misma […]".

Precisó que la DIAN, en el acto administrativo sancionatorio, no aceptó el allanamiento de la sociedad demandante, y posteriormente en la resolución núm. 002959 del 21 de abril del 2016, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración, la DIAN respecto del allanamiento, indicó que no se cumplen con los requisitos establecidos por la norma respecto al reconocimiento expreso de no haber cometido las infracciones aduaneras señaladas en él requerimiento especial aduanero, además tampoco se canceló el porcentaje señalado, por cuanto evidentemente la suma no es el 40% de la sanción propuesta.

Consideró la *A quo* que del material probatorio allegado al expediente, es evidente que el allanamiento presentado por la sociedad demandante no cumple con los requisitos previstos en el artículo 521 del Decreto 2685 de 1999, tal como lo indicó la entidad demandada, toda vez que en primer lugar, el pago realizado no corresponde al 40% del monto señalado en el requerimiento, y en segundo lugar, en virtud de que el allanamiento solo se hizo para una sanción y el incumplimiento investigado por la DIAN, es por las dos conductas consagradas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999.

Conforme a lo anterior, concluyó que los actos administrativos acusados se encuentran debidamente motivados.

Por otra parte, adujo que la sociedad demandante argumentó que la DIAN, no valoró la prueba respecto de la información recibida, razón por la cual, cuestionó que se encuentre acreditada la comisión de la infracción aduanera a que se refieren los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999, al haber incumplido tanto en forma como en oportunidad para presentar y cancelar la declaración consolidada de pagos arancelarios.

Indicó que al respecto la entidad demandada, precisó que dentro de las obligaciones de los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, está el deber de pagar el gravamen *ad valórem,* correspondiente a la subpartida arancelaria 98.03.00.00.00 del arancel de aduanas, salvo cuando el remitente haya indicado expresamente la subpartida específica de la mercancía que se despacha, en cuyo caso deberá cancelar dicho valor señalado; y para ello, cuenta con dos oportunidades autorizadas por las entidades financieras esto es el 1.° y el 16 de cada mes, obligación a la que no se le dio cumplimiento en oportunidad, toda vez que se detectó que los valores consignados en los documentos de transporte resultaron diferentes a los reportados en el sistema informático aduanero para el periodo comprendido entre el 1.° de enero al 30 de septiembre del 2013.

Frente a lo anterior, la *A quo* indicó que del contenido de la Resolución núm. 03-241-201-673-0-3257 del 23 de diciembre del 2015, se puede evidenciar que se determinó de manera detallada e individualizada lo ocurrido con las guías de mensajería especializada entre los meses de enero a noviembre del 2013 en el que se evidenciaron guías con valor FOB inferior al declarado presupuestado y las guías sin pago de la hoja 10 a 15 del acto sancionatorio, posteriormente se advierte la valoración probatoria realizada en confrontación con las pruebas allegadas por la investigada.

De acuerdo con lo anterior, precisó que la entidad demandada describió las circunstancias fácticas con fundamento en el análisis del sistema MUISCA y los formularios diligenciados por la sociedad demandante que derivaron en las infracciones aduaneras de los artículos 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999, con respecto a cada una de las guías de mensajería, no solamente en los actos administrativos demandados, sino también desde el inicio de la investigación administrativa en los requerimientos que le fueron efectuados a la investigada, con la cual se desvirtúa el argumento de que no se valoró las pruebas obrantes en el expediente, pues por el contrario, se hizo un análisis de todas las guías para el periodo comprendido entre enero y noviembre del 2013.

Respecto al principio de gradualidad de la sanción, adujo que luego del análisis de los antecedentes administrativos allegados al proceso, se logra advertir que la investigación surtida por la DIAN contra la sociedad demandante, fue producto de la inspección realizada por el Jefe del Grupo Interno de Trabajo de Registro y Control a Usuarios Aduaneros de la División de Gestión de la Operación Aduanera de la DIAN, frente al cruce y análisis de información reportada en la base de datos enviada por la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera para el intermediario de tráfico postal y envíos urgentes.

En consecuencia, se remitió al Jefe de División de Gestión de Fiscalización de la misma Dirección Seccional, reporte sobre presunto incumplimiento de obligaciones del intermediario de tráfico postal y envíos urgentes, relacionadas con varias guías de mensajería especializada, evidenciando una posible interacción, advirtiendo la consulta realizada al sistema informático de carga de importaciones MUISCA, frente a los detalles de cada una de las guías objeto de investigación, además revisó la información contenida, los formularios 1084 y el material documental ha llegado el trámite.

Advirtió que de los actos administrativos demandados, se evidencia que la entidad sancionó a la sociedad demandante al advertir que se omitieron las obligaciones establecidas en la legislación aduanera.

Considero que las conductas infractoras tienen origen en dos de los deberes que debe cumplir a cabalidad los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes a qué se refiere el artículo 203 del Estatuto Aduanero.

Señaló que en el acto administrativo que impuso la sanción, no solo se determinó cada una de las omisiones que se cometieron con respecto a la revisión de las guías objeto de investigación, sino que además se realizó un cuadro explicativo, señalando el momento en el que se realizan, los documentos que se diligencian al cumplir con dichas obligaciones, el medio en que se reportan y la normatividad aplicable para cada una de dichas acciones.

Conforme a lo anterior, precisó que el procedimiento administrativo se surtió y finalizó con la sanción impuesta, demostrando la existencia de las dos causales de infracción en que incurrió la investigada, claramente por hechos diferentes y no basadas en un mismo hecho, como lo pretende hacer ver la sociedad demandante, consistente en no cancelar en forma y oportunidad los tributos aduaneros, y no presentar en la oportunidad y forma la declaración consolidada de pagos, tal como síndico en todo el trámite administrativo y en los actos administrativos acusados.

Reiteró que no se advierte error en la valoración probatoria de conformidad con los documentos que en su momento fueron allegadas al expediente administrativo, las cuales al momento de analizar el acto acusado, guardan relación con la conducta endilgada a la sociedad demandante.

Señaló que en tal sentido, no era aplicable lo dispuesto en el artículo 481 del decreto 2685 de 1999, en el cual se estableció la gradualidad de las sanciones, debido a que dicho precepto normativo, solo se adapta para los casos en los que por un mismo hecho u omisión se incurra en varias infracciones, situación que no se presenta este caso.

Finalmente adujo que no le asiste razón a la sociedad demandante respecto a los vicios de nulidad que elevó contra los actos administrativos emitidos por la DIAN, pues a su criterio, en toda la actuación administrativa se mostró claridad en el análisis de las conductas realizadas por la sociedad demandante.

4. Recurso de apelación

La sociedad demandante a través de su apoderada judicial, solicitó revocar la decisión de la *A-quo* y en consecuencia se acceda a las pretensiones contenidas en la demanda, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de demanda, aduciendo que en el fallo de primera instancia únicamente se hizo una transcripción de los actos administrativos demandados, sin realizar un análisis imparcial, pues no se hizo un estudio de los verbos rectores de

las sanciones que impone los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999.

Reiteró que debe darse aplicación al artículo 481 del Decreto 2685 de 1999; sin embargo la *A quo*, realizo primero la desestimación de la aplicación de gradualidad de la sanción, sin un estudio del hecho que originó el no presentar o no pagar en oportunidad, pues uno conlleva al otro hecho.

Adujo que no se tuvo en cuenta que el allanamiento presentado corresponde plenamente a la aplicación del artículo 481 del Decreto 2685 de 1999, dejando la sanción por un solo numeral cada periodo enunciado, es decir, por el valor de $45.391.500, sanción que reducida al 40% es $18.157.000, valor que fue cancelado con el recibo oficial de pago 69083002455066 del 2 de diciembre de 2015.

Reiteró que la A quo, no se pronunció respecto a que la sociedad reconoció haber cometido una de las infracciones, es decir, se allanó a una; sin embargo, la entidad demandada y la juez de primera instancia, consideraron que con el mismo hecho y omisión se incurre en dos sanciones.

Finalmente insistió en que no se logró establecer la diferencia entre los dos numerales, los cuales a su consideración argumentan lo mismo, comoquiera que se refieren a los recibos consolidados de pago y sus oportunidades.

5. Trámite de segunda instancia

Mediante auto del veinte (20) de septiembre de 2019, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la sociedad demandante en contra de la sentencia del veintiocho (28) de junio de 2019, proferida por el Juzgado Quinto (5.°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., y se dispuso la notificación personal del auto al Agente del Ministerio Público.

5.1 Alegatos de conclusión en segunda instancia

DIAN: mediante memorial de fecha 18 de diciembre de 2019, presentó alegatos de conclusión, en el cual solicitó confirmar el fallo de primera instancia.

ZAI CARGO S.A.S.: no presentó sus alegatos de conclusión.

5.2. La intervención del Ministerio Público: no presentó concepto alguno.

6. Solicitud de aprobación de conciliación

La DIAN: mediante memorial de fecha veinte (20) de enero de 2021, presentó solicitud de aprobación de conciliación extrajudicial.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sección Primera para conocer de la solicitud de aprobación del acuerdo conciliatorio, en virtud del artículo 118 de la Ley 2010 de 2019[1].

2. Análisis de la Sala

El artículo 118 de la Ley 2010 de 2019, establece:

> *"[…]* ***ARTÍCULO 118. CONCILIACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA Y CAMBIARIA.*** *Facúltese a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:*
>
> *Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podrán conciliar el valor de las sanciones e intereses según el caso, discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así:*

[1] Ley 2010 de 2019 "*Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones".*

Por el ochenta (80%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Juzgado Administrativo o Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el veinte por ciento (20%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial tributaria, y aduanera, se halle en segunda instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo o Consejo de Estado según el caso, se podrá solicitar la conciliación por el setenta por ciento (70%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el treinta por ciento (30%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización. *Se entenderá que el proceso se encuentra en segunda instancia cuando ha sido admitido el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.*

Cuando el acto demandado se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, aduanero o cambiario, en las que no hubiere impuestos o tributos a discutir, la conciliación operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

En el caso de actos administrativos que impongan sanciones por concepto de devoluciones o compensaciones improcedentes, la conciliación operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas, siempre y cuando el contribuyente pague el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada y reintegre las sumas devueltas o compensadas o imputadas en exceso y sus respectivos intereses en los plazos y términos de esta ley, intereses que se reducirán al cincuenta por ciento (50%).

[…]" (Negrilla fuera de texto)

De conformidad lo anterior, la DIAN podrá realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, por el 80% de las sanciones, intereses y actualizaciones, en única o en primera instancia, y por el 70% en segunda instancia, siempre y cuando se pague el 100% del impuesto y el saldo correspondiente de sanciones, intereses y actualizaciones. Cuando se trate de actos administrativos que impongan sanción, en que no se discuta impuestos o tributos, la conciliación operará respecto del 50% de las sanciones, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos, el 50% restante de la sanción actualizada.

Ahora bien, el artículo 118 de la Ley 2010 de 2019, fue modificado por el artículo 1.6.4.2.5 del Decreto 1014 del 14 de julio de 2020, el cual dispone:

> *"[…]* ***ARTÍCULO 1.6.4.2.5. Presentación de la fórmula de conciliación ante la jurisdicción contencioso administrativa****. La fórmula conciliatoria* ***se debe acordar y suscribir a más tardar el treinta y uno (31) de diciembre de 2020 y deberá ser presentada por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción****, anexando los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos legales.*
>
> *La sentencia o auto aprobatorio de la conciliación prestará mérito ejecutivo, de conformidad con los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario y hará tránsito a cosa juzgada.*
>
> *El término previsto en el artículo 118 de la Ley 2010 de 2019 no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una superintendencia o en liquidación judicial, los cuales podrán acogerse a la conciliación por el término que dure la liquidación […]".*

Respecto a la aprobación de la conciliación, la Sección Primera del Consejo de Estado[2], ha establecido que para la aprobación de la misma se deben observar los siguientes requisitos generales:

> *"[…] a) Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes. b) Que las entidades estén debidamente representadas. c) Que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto de convenio. d) Que no haya operado la caducidad de la acción. e) Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración. f) Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrimado a la actuación […]".*

De la revisión de los documentos aportados al expediente, observa la Sala que el acuerdo versa sobre un conflicto de carácter particular y de contenido económico de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, comoquiera que mediante los actos administrativos acusados se impuso una sanción económica a la sociedad demandante.

---

[2] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera - C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación 13001233100020100081601; de 24 de junio de 2021.*

Por otra parte, el acuerdo de conciliación fue suscrito por el representante legal de la sociedad demandante, según consta en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, y por los miembros del Comité Especial de Conciliación y Terminación por Mutuo Acuerdo de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, conformado por la Directora Seccional de Aduanas de Bogotá, la Jefe de la División Gestión Jurídica (A), la Jefe de la División de Gestión de Fiscalización (A) y la Jefe de la División de Gestión de Liquidación (A), comité que se encuentra facultado para suscribir el acuerdo en virtud del parágrafo 5 del artículo 118 de la Ley 2010 de 2019 y el artículo 1.6.4.11. y siguientes del Decreto 1014 de 2020.

Igualmente, se constató que en el presente asunto no operó la caducidad de la acción, que el arreglo resulta ser procedente.

Conforme a lo anterior, se concluye que la solicitud cumple con los requisitos dispuestos en el artículo 118 de la Ley 2010 de 2019 y el artículo 1.6.4.11. y siguientes del Decreto 1014 de 2020, comoquiera que el Juzgado Quinto (5.°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., conoció del presente asunto, profiriendo fallo de primera instancia el día veintiocho (28) de junio de 2019, el cual fue recurrido el día once (11) de julio de 2019, concediendo el recurso de y remitiendo el expediente a esta Corporación el 21 de agosto de 2019.

Mediante radicado núm. 003E2020026823 del 27 de noviembre de 2020, la sociedad demandante, presentó a la DIAN solicitud de conciliación respecto de los actos administrativos demandados en el presente proceso, con fundamento en el artículo 118 de la ley 2010 de 2019.

A la fecha no se ha proferido sentencia que finalice el proceso judicial, pues se encuentra pendiente el fallo de segunda instancia, además, se aportó copia del recibo oficial de pago núm. 6908300245066 del 2 de diciembre de 2015 y 6908301756387 del 27 de noviembre de 2020, donde consta que la sociedad demandante pagó la sanción por la suma de $45.391.500, actualización $ 7.382.500, por concepto de la sanción impuesta en los actos

administrativos demandados, según consta en la certificación de la Jefatura de Cobranzas de la DIAN de fecha 4 de diciembre de 2020.

La solicitud de conciliación fue aprobada, en Acta de Acuerdo Conciliatorio, suscrita el 23 de diciembre de 2020 por los miembros del Comité Especial de Conciliación y Terminación por Mutuo Acuerdo de la DIAN, y se remitió al Juzgado Quinto (5.°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., el día veinte (20) de enero de 2021, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Lo anterior, comoquiera que para la fecha de la solicitud de aprobación, se encontraba pendiente el reparto, y en tal sentido, no se tenía certeza de a que Sección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca le correspondía el conocimiento del asunto, no obstante, se observa que la solicitud de aprobación del acuerdo de conciliación fue reiterada al Despacho de la Magistrada Ponente el día (2) dos de junio de 2023.

Teniendo en cuenta que los actos administrativos demandados, impusieron una sanción, y no existen impuestos o tributos por discutir, la conciliación procedía por el 50% de la sanción debidamente actualizada.

De la revisión del acervo probatorio, se observa que la sanción impuesta mediante los actos administrativos acusados, fue de $105.548.000 y el valor pagado fue de $45.391.500, y la actualización $ 7.382.500.

Se observa igualmente que, el Jefe de la División de Gestión de Cobranza de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá, certificó que a 27 de diciembre de 2019, la sociedad solicitante no se encontraba en mora por obligaciones contenidas en acuerdos de pago suscritos con fundamento en los artículos 7° de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1° de la Ley 1175 de 2007, el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, los artículos 147, 148 y 149 de la Ley 1607 de 2012, los artículos 55, 56 y 57 de la Ley 1739 de 2014, los artículos 305 y 306 de la Ley 1819 de 2016 y los artículos 100 y 101 de la Ley 1943 de 2018.

Finalmente, teniendo en cuenta que el legislador facultó a la DIAN para conciliar este tipo de asuntos, y que el acuerdo allegado se ajustó a las condiciones legales, no existe detrimento fiscal, además, dicho acuerdo no tiene como propósito revocar los actos administrativos demandados, sino reducir el valor atribuible, lo cual se hizo en los términos de Ley.

En conclusión, una vez analizado el alcance de la Ley relación con el presente asunto, la Sala considera que se cumple con los presupuestos para aprobar la conciliación.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A",** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. APRUÉBASE el acuerdo conciliatorio suscrito entre la sociedad **ZAI CARGO S.A.S.** y la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN**, de conformidad con el Acta de Acuerdo Conciliatorio, suscrita el 23 de diciembre de 2020, en tanto que se concilió el 50% del valor de la sanción impuesta en los actos administrativos demandados.

SEGUNDO: REMITIR, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, el expediente del proceso de la referencia al Juzgado de origen, una vez ejecutoriada esta providencia, realizando las anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión realizada en la fecha.[3]

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

[3] *CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A.*

(Firmado electrónicamente)
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Esta providencia, así como las demás actuaciones del presente proceso, pueden ser consultadas a través de este Código QR o en la siguiente URL:

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=11001333400520160035501250002 3