

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

Santiago de Cali, diecisiete (17) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

**MAGISTRADA PONENTE: KATIA ALEXANDRA DOMÍNGUEZ GARCÉS**

RADICACIÓN:	76109-33-33-001-2021-00042-01
DEMANDANTE:	Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel I <a href="mailto:lacosteabogados@une.net.co">lacosteabogados@une.net.co</a> <a href="mailto:mariat.vanegas@servade.com">mariat.vanegas@servade.com</a>
DEMANDADO:	Unidad Administrativa Especial de Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales – DIAN <a href="mailto:notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co">notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co</a> <a href="mailto:agomezf@dian.gov.co">agomezf@dian.gov.co</a>
VINCULADA:	Compañía Aseguradora Liberty Seguros S.A. <a href="mailto:notificaciones@gha.com.co">notificaciones@gha.com.co</a> <a href="mailto:notificacionesjudiciales@hdiseguros.com.co">notificacionesjudiciales@hdiseguros.com.co</a> <a href="mailto:co-notificacionesjudiciales@libertycolombia.com">co-notificacionesjudiciales@libertycolombia.com</a>
MEDIO DE CONTROL:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Aduanero
TEMA:	Configuración del silencio administrativo positivo en materia aduanera

**Sentencia No.72.**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y la vinculada contra la sentencia proferida el 30 de junio de 2022, por el Juzgado Primero Administrativo Mixto de Buenaventura que negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

## 1.1. Las pretensiones

Mediante escrito radicado el 10 de marzo de 2021 el apoderado de la sociedad Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1, formuló demanda en la que solicitó:

- Se declare la **Resolución 455 del 3 de marzo de 2020** a través de la cual la DIAN profirió Liquidación Oficial de Revisión a la importación con autoadhesivo 01861011462170 del 29 de diciembre de 2016, a nombre del importador Compañía Industrial de Productos Agropecuarios S.A., conforme lo establecido en el artículo 678 del Decreto 1165 de 2019, debido a que la sociedad en mención nacionalizó una mercancía bajo una subpartida arancelaria incorrecta y un descuento en la Factura Comercial que no cumple con los requisitos para ser otorgado. En el mismo acto en mención se sancionó a la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1 por encontrarse incurso en la sanción administrativa contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 con multa equivalente de \$38.228.800.

- De igual forma pide que se declare la nulidad de la **Resolución 001061 del 3 de septiembre de 2020** por medio de la cual la jefe de la División de Gestión Jurídica de la Dirección de Aduanas de Medellín entre otras decisiones confirmó la decisión adoptada en la Resolución 190-201-241-000455 del 3 de marzo de 2020 y negó la declaratoria del silencio administrativo positivo solicitada por el importador Compañía Industrial de Productos Agropecuarios S.A.

- A título de restablecimiento del derecho solicitó:

1. Que se declare que la sociedad que represento no incurrió en ninguna infracción a la legislación aduanera.

2. Que no obstante haber proferido unas resoluciones emitiendo Liquidación Oficial de Revisión e imponiendo una sanción, se acepte que éstas no fueron expedidas conforme a lo previsto por la normativa aduanera.

3. Que se reconozca la ocurrencia del silencio administrativo positivo, ante la incompetencia por el factor temporal por parte de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Medellín al momento de proferir y notificar la Liquidación Oficial de Revisión.

## **1.2. Los Hechos:**

Del expediente, la Sala destaca los siguientes:

Relata que la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1 se encuentra autorizada por la DIAN para ejercer el agenciamiento aduanero, conforme al Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 1165 de 2019.

Con fundamento en ello en el mes de diciembre de 2016, la Compañía Industrial de Productos Agropecuarios S.A. otorgó mandato a la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1 para gestionar la importación de dos máquinas:

Sistema de Molienda Muyang SWFP 66 X 100D.

Sistema de Extrusión de Tornillo Sencillo Muyang.

En atención al agenciamiento aduanero la mercancía fue declarada según declaración de importación con autoadhesivo 01861011462170 del 29 de diciembre de 2016, bajo la subpartida 8436.10.00.00 «Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales», que está exenta de arancel e IVA.

La DIAN, mediante un Requerimiento Especial Aduanero 3125 del 29 de noviembre de 2019, determinó que la clasificación debía ser bajo la subpartida 8438.80.90.00, lo que implicaba el pago del 10 % de arancel y 16 % de IVA.

Con fundamento en ello la DIAN profirió la Liquidación Oficial de Revisión 455 del 3 de marzo de 2020 contra la Compañía Industrial de Productos Agropecuarios S.A., y reclamó el pago de tributos adicionales, intereses de mora y sanciones administrativas.

En el mismo acto administrativo, se sancionó a la Agencia de Aduanas por presuntamente hacer incurrir a su mandante en infracciones administrativas aduaneras, según el artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

Inconforme con la anterior decisión la agencia de aduanas y la empresa importadora presentaron recurso de reconsideración el cual fue despachado de forma negativa a través de la Resolución 1061 del 3 de septiembre de 2020.

### **1.3. Fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora invocó como normas violadas el artículo 28 numeral 7 del Decreto 4048 de 2008; Decreto 4927 de 2011; artículo 678 del decreto 1165 de 2019, y el artículo 10 de la Resolución 1684 de 2014 de la Comunidad Andina.

Afirma que la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020, a través de la cual se profirió la Liquidación Oficial de Revisión, se fundamentó en una errónea interpretación del Decreto 4927 de 2011, que establece el arancel de aduanas, y de sus Reglas Generales Interpretativas 1 y 6, pues la mercancía importada debía ser clasificada en la subpartida 8436.10.00.00 «Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales», mientras que la DIAN, con base en informes técnicos internos y sin realizar un análisis exhaustivo, la reclasificó en la subpartida 8438.80.90.00, lo que generó un iva del 16% y un arancel del 10%, que sin duda constituye una mayor carga tributaria para el importador.

Refiere que la DIAN desconoció el derecho al debido proceso al desestimar de manera arbitraria un descuento comercial otorgado por el proveedor en la factura de importación, con fundamento en una interpretación errónea del artículo 10 de la Resolución 1684 de 2014 de la Comunidad Andina, normativa que establece que los descuentos otorgados por el vendedor deben aceptarse siempre que estén reflejados en la factura comercial y sean aplicables a la transacción específica, a pesar de ello la autoridad aduanera calificó de «retroactivo» el descuento otorgado al importador, sin aportar pruebas que sustentaran dicha conclusión. Para la parte actora no aceptar el descuento por parte de la demandada vulnera además el artículo 250 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 177 de la Resolución 4240 de 2000, los cuales permiten la aceptación de descuentos siempre que se distingan en la factura comercial y beneficien efectivamente al importador.

Finalmente, la parte demandante argumenta que la DIAN profirió sus resoluciones de forma extemporánea, lo que configura el silencio administrativo positivo, pues de acuerdo con el artículo 304 del Decreto 1165 de 2019, las resoluciones de clasificación arancelaria son vinculantes para todos los usuarios de comercio exterior y deben expedirse dentro de los plazos legales establecidos. Sin embargo, en este caso, la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020 fue notificada fuera del término legal, pues debió haberse notificado el 3 de marzo de 2020 y se notificó al importador el 6 de marzo y a la agencia declarante el 9 de marzo de 2020, al igual que la Resolución 1061 del 3 de septiembre de 2020, que resolvió el recurso de reconsideración la cual fue notificada el 7 de septiembre de 2020.

## **2. Contestación de la demanda**

El apoderado de la **DIAN** se opuso a las pretensiones de la demanda y sostuvo que la mercancía importada no debía clasificarse bajo la subpartida 8436.10.00.00, exenta de arancel e iva, sino bajo la 8438.80.90.00, que genera un pago del 10% de arancel y 16% de iva, lo anterior con fundamento en estudios técnicos elaborados por la División de Gestión de Operación Aduanera, en las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del Arancel de Aduanas y en la Nota 4 de la Sección XVI, que excluye la maquinaria de tipo industrial del capítulo 84.36, reservado únicamente para equipos agrícolas o rurales.

Por otro lado, expuso que la clasificación arancelaria de mercancías similares se ha hecho conforme a lo establecido en las Resoluciones 7424 de 2015 y 4862 de 2017 de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera.

Para la entidad demandada la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020, que contiene la Liquidación Oficial de Revisión, fue expedida dentro del término legal establecido en el artículo 686 del Decreto 1165 de 2019, y que, si bien la notificación al importador se realizó posteriormente, la norma excluye expresamente el tiempo de notificación dentro del término de decisión de fondo. Por lo tanto, no se configuró el silencio administrativo positivo alegado por la parte demandante, pues el acto administrativo se emitió dentro del plazo correspondiente.

En cuanto a la exclusión del descuento del 10% de la factura comercial indicó que se debió a que este no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Resolución 1684 de 2014 de la Comunidad Andina, que exige que los descuentos sean aplicables a la transacción en cuestión y no sean de carácter retroactivo. En este caso, el descuento fue concedido bajo el concepto ambiguo de «descuento por cliente superior» sin una justificación clara, razón por la cual para la entidad demandada se trató de un descuento retroactivo fundado en relaciones comerciales previas, lo cual impide su aceptación para la determinación del valor en aduana.

En cuanto a la responsabilidad de la agencia de aduanas de acuerdo con la normatividad vigente Decreto 2685 de 1999 y Decreto 390 de 2016, estas tienen la obligación de garantizar la veracidad y exactitud de la información consignada en las declaraciones de importación, en este sentido conforme al artículo 485, numeral 2.6 del Decreto 2685 de 1999, dado que estas agencias no tiene solo el papel de transcribir datos, sino asesorar correctamente al importador, especialmente en la clasificación arancelaria.

Concluye la entidad demandada que sus actuaciones se adelantaron con garantía del debido proceso y del derecho, puesto que se expidieron y notificaron los actos administrativos conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y se realizaron los estudios técnicos pertinentes para sustentar la reclasificación de la mercancía.

Por su parte la sociedad vinculada **Compañía Aseguradora Liberty Seguros S.A.**, contestó la demanda en el sentido de señalar que debe accederse a las pretensiones de esta, en atención a que la DIAN no notificó la Liquidación Oficial de Revisión dentro del término legal, lo que conlleva la firmeza de la declaración inicial presentada según lo dispuesto en el artículo 707 del Decreto 1165 de 2019, ello en atención a que si la entidad demandada no notifica dentro del plazo previsto, se configura el silencio administrativo positivo, lo que implica la aceptación de la declaración de importación con la clasificación arancelaria original. Refiere que para el presente caso la notificación de la Resolución 455

del 3 de marzo de 2020 fue extemporánea, por lo que la DIAN perdió la facultad de modificar la liquidación inicial.

En cuanto a la clasificación arancelaria efectuada por la entidad demandada a la mercancía importada destacó que erró en la reclasificación al imponer la subpartida 8438.80.90.00 en lugar de la 8436.10.00.00, que exime del pago de aranceles e iva.

Asevera que la clasificación arancelaria debe realizarse con base en reglas de interpretación arancelaria y pruebas técnicas sobre la función específica de los equipos importados, a pesar de ello la DIAN omitió pruebas solicitadas por la parte demandante, tales como peritajes especializados que demostraban que las máquinas eran utilizadas exclusivamente en la fabricación de alimentos para animales, tal negativa constituyó una violación del debido proceso lo que afectó el derecho a la defensa del importador y la agencia de aduanas.

Asimismo, expuso que la entidad demandada desconoció arbitrariamente un descuento del 10% incluido en la factura de compra, bajo el argumento de que no cumplía con los requisitos normativos, sin embargo, el descuento sí estaba debidamente documentado y justificado conforme a la Resolución 1684 de 2014 de la Secretaría de la Comunidad Andina, la cual regula la valoración aduanera en el marco de la Decisión 571 de 2003.

Refiere que la parte demandada impuso indebidamente una sanción a la Agencia de Aduanas al señalarla como responsable de la supuesta infracción administrativa por haber inducido a su mandante en error, no obstante, la Agencia de Aduanas actuó conforme a la normatividad aduanera vigente, y cualquier reclasificación de la mercancía es una competencia exclusiva de la DIAN, no del declarante, con fundamento en ello la aseguradora Liberty Seguros S.A. argumenta que, en caso de haberse efectuado un pago en virtud de la póliza de cumplimiento de disposiciones legales, este debe ser reembolsado con la debida indexación, en virtud de la nulidad de los actos administrativos enjuiciados.

### **3. Los alegatos de primera instancia**

La parte actora y vinculada reiteraron lo expuesto en la demanda y sus respectivas contestaciones. Por su parte el Ministerio Público y la entidad demandada guardaron silencio.

### **4. La sentencia recurrida**

El Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Buenaventura negó las pretensiones de la demanda al considerar que los actos administrativos acusados estaban ajustados a derecho en tanto no hubo vulneración del debido proceso ni defensa a la demandante, además que no se configuró el silencio administrativo positivo alegado.

La primera instancia concluyó que la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020 y la Resolución 1061 del 3 de septiembre de 2020, que resolvió el recurso de reconsideración, fueron proferidas dentro del marco normativo aplicable, sin que existiera vulneración de derechos fundamentales o desconocimiento de normas aduaneras.

En cuanto a la clasificación arancelaria, el juzgado determinó que la subpartida 8438.80.90.00, aplicada por la DIAN, era la correcta, pues la maquinaria importada no correspondía a equipos agrícolas o rurales incluidos en la subpartida 8436.10.00.00, sino a equipos industriales utilizados en la producción masiva de alimentos para animales. Para llegar a esta conclusión, el despacho judicial se fundamentó en los Apoyos Técnicos emitidos por la División de Gestión de la Operación Aduanera de la DIAN, en los cuales se realizó un estudio detallado de la mercancía, sus características y su funcionalidad, además de los dispuesto en las Resoluciones de Clasificación Arancelaria 7424 de 2015 y 4862 de 2017, que establecieron precedentes en la materia, y se interpretó la Nota 4 de la Sección XVI del Arancel de Aduanas, que excluye expresamente la maquinaria de tipo industrial de la partida 84.36.



En relación con el supuesto silencio administrativo positivo, el juzgado concluyó que no se configuró, dado que la Resolución 455 de 2020 fue expedida dentro del término legal establecido en el artículo 686 del Decreto 1165 de 2019, que otorga 45 días hábiles para decidir de fondo después del vencimiento del término de respuesta al requerimiento especial aduanero. En el fallo apelado se precisó que el término para decidir no incluye el tiempo requerido para la notificación del acto administrativo, por lo que la liquidación oficial se emitió dentro del plazo legal.

Asimismo, frente al descuento comercial rechazado por la DIAN, se estableció que no cumplía los requisitos del artículo 10 de la Resolución 1684 de 2014 de la Comunidad Andina, ya que se trataba de un descuento retroactivo no relacionado directamente con la transacción específica de importación, todas estas razones llevaron al juzgado a negar la nulidad de las resoluciones demandadas y mantener en firme la actuación administrativa de la DIAN.

## **5. El recurso de apelación**

Inconforme con la anterior decisión la parte demandante Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especial S.A. Nivel 1 y la vinculada Compañía Aseguradora Liberty Seguros S.A., interpusieron recurso de apelación y sustentaron su inconformidad con los siguientes argumentos:

Para la **Compañía Aseguradora Liberty Seguros S.A.**, uno de los principales argumentos es la violación del principio de congruencia, regulado en el artículo 281 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, pues sostiene que el juzgado omitió pronunciarse sobre la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Disposiciones Legales 2919223, la cual amparaba a la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1.

Según la aseguradora, el fallo no analizó si la póliza cubría efectivamente el incumplimiento que dio lugar a la sanción impuesta por la DIAN, a pesar de que este punto se planteó como un problema jurídico a resolver en la audiencia

inicial del 7 de octubre de 2021. Máxime que la póliza no ofrecía cobertura temporal, ya que tenía vigencia entre el 13 de septiembre de 2018 y el 13 de septiembre de 2020, mientras que la declaración de importación que dio origen al proceso se presentó el 29 de diciembre de 2016, es decir, casi dos años antes de la entrada en vigencia del contrato de seguro. En consecuencia, se sostiene que la DIAN no podía hacer efectiva la póliza para cubrir el pago de los tributos, ya que el supuesto siniestro ocurrió fuera de su período de vigencia, lo que vulnera el Decreto 390 de 2016, artículos 8, 9, 10 y 11.

Sostiene la aseguradora la falta de competencia pro tempore de la DIAN y la configuración del silencio administrativo positivo, regulado en el artículo 707 del Decreto 1165 de 2019, pues afirma que la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020 fue notificada de forma extemporánea, ya que el plazo legal de 45 días hábiles para expedir y notificar la liquidación oficial vencía el 3 de marzo de 2020, y la DIAN notificó el acto solo hasta el 6 y 9 de marzo de 2020.

A pesar de ello el juzgado desconoció que la autoridad aduanera incumplió los términos para notificar la Liquidación Oficial de Revisión lo que debía llevar a la confirmación de la declaración presentada por el importador bajo los efectos del silencio administrativo positivo.

Por último, Liberty también señala que la DIAN aplicó de manera incorrecta la clasificación arancelaria, al desconocer las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del Arancel de Aduanas, lo cual afectó los derechos del importador y generó una carga tributaria injustificada. Por estas razones, solicita que el Tribunal revoque la sentencia y acceda a las pretensiones de la demanda.

A su turno la **Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1** argumenta que la DIAN no realizó un análisis técnico adecuado para la clasificación arancelaria de la mercancía importada, y se limitó a adoptar los apoyos técnicos emitidos por la División de Gestión de la Operación Aduanera de Medellín sin un estudio profundo.

Asevera que los apoyos técnicos no constituyen clasificaciones arancelarias oficiales y definitivas, ya que, conforme al artículo 28, numeral 7 del Decreto 4048 de 2008, la única dependencia facultada para expedir clasificaciones arancelarias vinculantes es la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera, razón por la cual la cual considera que la DIAN desconoció esta normativa al fundamentarse en estudios preliminares para modificar la subpartida declarada por el importador y exigir mayores tributos.

Además, enfatiza que la subpartida 8436.10.00.00 es la correcta, ya que se refiere específicamente a «máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales», lo cual coincide con la naturaleza de los equipos importados. En contraste, de la subpartida 8438.80.90.00, aplicada por la DIAN, que es de carácter residual, y abarca máquinas y aparatos industriales en general, sin la especificidad requerida por las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del Arancel de Aduanas.

En cuanto a la desestimación del descuento comercial otorgado por el proveedor en la factura de importación la Agencia de Aduanas, refiere que el artículo 10 de la Resolución 1684 de 2014 de la Comunidad Andina establece que los descuentos comerciales deben ser aceptados si están reflejados en la factura y son aplicables a la transacción específica, y que, para el presente caso, la DIAN rechazó el descuento bajo el argumento de que era retroactivo, sin pruebas que sustentaran dicha conclusión. Insistió en que el descuento fue otorgado en reconocimiento de la importancia del comprador para el proveedor, sin estar vinculado a transacciones anteriores, lo que lo hace válido bajo la normativa vigente.

Finalmente, la Agencia de Aduanas sostiene que la Liquidación Oficial de Revisión fue expedida de manera extemporánea, lo que configura el silencio administrativo positivo conforme al artículo 707 del Decreto 1165 de 2019, pues la DIAN debía expedir y notificar la liquidación dentro del plazo de 45 días hábiles tras el vencimiento del término para responder el Requerimiento Especial Aduanero, el cual fue notificado el 5 de diciembre de 2019. En consecuencia, el plazo máximo para decidir y notificar la liquidación vencía el 3 de marzo de

2020, pero la DIAN notificó la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020 hasta el 6 a la sociedad importadora y 9 de marzo de 2020 a la agencia declarante, lo que considera una violación de los términos legales.

Dicha mora en la notificación, invalida liquidación oficial y consolida la firmeza de la declaración de importación del 29 de diciembre de 2016 bajo los efectos del silencio administrativo positivo, argumento que sustentó con la sentencia del Consejo de Estado, del 14 de diciembre de 2009, radicado 76001-2331-000-2005-01747-01, en la cual se estableció que no solo es necesario expedir el acto dentro del término legal, sino también notificarlo oportunamente para que tenga efectos jurídicos.

Por todas estas razones, la Agencia de Aduanas solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y declare la nulidad de los actos administrativos demandados, y se permita la firmeza de la Declaración de Importación y el restablecimiento del derecho a favor de la parte demandante.

## **6. Trámite de segunda instancia**

Mediante auto del 31 de agosto de 2022, se concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandada.

El mencionado recurso fue admitido el 28 de octubre de 2022 y se corrió traslado común a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión; término dentro del cual las partes y el Ministerio Público guardaron silencio<sup>1</sup>.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 153 del CPACA, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia el proceso. Conforme el artículo 320 del Código General del Proceso, el análisis se limitará a las razones

---

<sup>1</sup> Samai, índice 12.

de inconformidad presentadas por la parte demandante y vinculada contra la decisión de primera instancia.

## **2. Validez de la prueba recaudada**

El material probatorio presentado con la demanda y el auto de pruebas fue sometido a contradicción entre las partes y será valorado bajo el principio de comunidad de la prueba, las reglas de sana crítica, lógica y experiencia. Esto se alinea con la providencia del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2013<sup>2</sup>, que otorga valor a las pruebas documentales no cuestionadas en su veracidad tras el proceso de contradicción, respetando la buena fe y la lealtad procesal.

## **3. Problema jurídico**

Determinar i) si se configuró el silencio administrativo positivo en el presente asunto, al no notificarse la Liquidación oficial 455 del 3 de marzo de 2020 dentro de los 45 días que cuenta la DIAN para hacerlo; y ii) solo en caso de que no hubiese configurado el silencio administrativo positivo, la Sala pasará a estudiar si la DIAN actuó conforme a la ley al reclasificar la mercancía importada, desconocer el descuento comercial en la factura y no pronunciarse respecto de la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Disposiciones Legales 2919223.

## **4. Tesis de la Sala**

La Sala revocará la sentencia de primera instancia, dado que se probó la configuración del silencio administrativo positivo, de conformidad con la sentencia del Consejo de Estado del 25 de mayo de 2023, en la que se declaró la nulidad de la expresión «Dentro de los términos para decidir de fondo no se incluyen los requeridos para efectuar la notificación de dicho acto administrativo», contenida en los artículos 588 del Decreto 390 de 2016 y 686 del Decreto 1165 de 2019.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente: 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25.022), C.P.: Enrique Gil Botero.

Así las cosas, el plazo de 45 días hábiles otorgado a la DIAN para expedir la Liquidación Oficial de Revisión incluye también el tiempo requerido para su notificación. En este contexto, aunque la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020 fue expedida dentro del término legal, su notificación se realizó por fuera del mismo, lo que vulnera el debido proceso y da lugar a la configuración del silencio administrativo positivo.

Al haberse configurado el silencio administrativo positivo en el presente asunto la Sala se abstiene de estudiar los demás cargos alegados en el recurso de apelación.

## **5. Del silencio administrativo positivo**

En relación con el silencio administrativo positivo, el Consejo de Estado ha señalado que se trata de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados tiene un efecto que puede ser negativo o positivo<sup>3</sup>.

Frente al silencio administrativo en materia aduanera, la Corporación en cita ha precisado que dentro del plazo que tiene la administración para decidir, debe expedir y notificar el acto. Entonces, la expresión decidir no es sinónimo de expedir o dictar, sino que comprende tanto la expedición como la notificación de la decisión. Sólo así se entiende que la administración decidió un asunto frente al administrado.

De acuerdo con los artículos 588 del Decreto 390 de 2016<sup>4</sup> y 686 del Decreto 1165 de 2019<sup>5</sup>, la autoridad aduanera dispone de 45 días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente, puntualmente el artículo 588 dispone:

---

<sup>3</sup> C.E. Sección Cuarta, radicado 13001-23-31-000-2007-00251-01 (19553) del 20 de abril de 2014, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>4</sup> «Por el cual se establece la regulación aduanera».

<sup>5</sup> «Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013».

**Artículo 588. Acto administrativo que decide de fondo.** La autoridad aduanera dispondrá de cuarenta y cinco (45) días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente, si a ello hubiere lugar, término que se contará así:

1. A partir del día siguiente al vencimiento del término para responder el requerimiento especial aduanero, cuando no hubieren pruebas que decretar, ni a petición de parte ni de oficio.

2. A partir del día siguiente al de la presentación de la respuesta al requerimiento especial aduanero, donde el interesado renuncie al resto del término que faltare, siempre y cuando no hubieren nuevas pruebas que decretar, ni a petición de parte, ni de oficio.

3. A partir del día siguiente a la notificación del auto que cierra el periodo probatorio.

El acto administrativo que decide de fondo será motivado y resolverá sobre los demás aspectos a que hubiere lugar, tales como la efectividad de la garantía y la finalización del régimen aduanero, si esto fuere procedente.

**Dentro de los términos para decidir de fondo no se incluyen los requeridos para efectuar la notificación de dicho acto administrativo.**

[...] (Negrilla fuera de texto).

Y el artículo 686 del Decreto 1165 de 2019 consagra:

**Artículo 686. Acto administrativo que decide de fondo.** La autoridad aduanera dispondrá de cuarenta y cinco (45) días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la liquidación oficial o el archivo del expediente, si a ello hubiere lugar, término que se contará así:

1. A partir del día siguiente al vencimiento del término para responder el requerimiento especial aduanero, cuando no hubieren pruebas que decretar, ni a petición de parte ni de oficio.

2. A partir del día siguiente al de la presentación de la respuesta al requerimiento especial aduanero, donde el interesado renuncie al resto del término que faltare, siempre y cuando no hubiere nuevas pruebas que decretar, ni a petición de parte, ni de oficio.

3. A partir del día siguiente a la notificación del auto que cierra el periodo probatorio.

El acto administrativo que decide de fondo será motivado y resolverá sobre los demás aspectos a que hubiere lugar, tales como la efectividad de la garantía y la finalización del régimen aduanero, si esto fuere procedente.

**Dentro de los términos para decidir de fondo no se incluyen los requeridos para efectuar la notificación de dicho acto administrativo.**

[...] (Negrilla fuera de texto).

El numeral tercero de ambas normas señala que dentro de los términos para decidir de fondo **«no se incluyen los requeridos para efectuar la notificación de dicho acto administrativo»**.

Tales expresiones fueron anuladas por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de la sentencia del 25 de mayo de 2023<sup>6</sup>, al encontrar que dentro del plazo para decidir de fondo un asunto aduanero, la administración debe no solo expedir el acto administrativo, sino también notificarlo al interesado. Esto garantiza el principio de publicidad y el debido proceso, con lo que se permite al administrado tener conocimiento oportuno del contenido del acto para ejercer su derecho de defensa y contradicción.

En el pronunciamiento en cita el Consejo de Estado establece<sup>7</sup>:

La no exigencia legal de notificar el acto al administrado dentro de un plazo perentorio asociado al término de expedición del mismo, implica generar un estado de inseguridad jurídica frente a las razones de hecho y de derecho que motivaron el sentido de la decisión administrativa y constituye una vulneración al principio de publicidad según el cual los actos administrativos **deben ser conocidos en su integridad** por los sujetos procesales con interés jurídico en actuar a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción. (Sentencia C-341/14).

Por lo demás, no hay norma que autorice al Gobierno Nacional para determinar que, a pesar de no haber sido notificado el acto, este tiene algún efecto vinculante frente al interesado.

No es dable considerar que la institución del silencio administrativo positivo por no dictarse el acto en tiempo (artículos 609 del Decreto 390 de 2016 y 707 del Decreto 1165 de 2019) salvaguarda per se el debido proceso del administrado con la sola expedición del acto, pues lo cierto es que esa figura se prevé como una sanción por el actuar extemporáneo de la administración. Sin embargo, si el administrado no conoce tanto la parte motiva como la resolutive del acto, no se le ha decidido o resuelto el asunto.

Es de anotar que, sobre el silencio administrativo positivo en materia aduanera, existe jurisprudencia de esta Sección, conforme con la cual dentro del término que tiene la administración para resolver las actuaciones o recursos debe también notificarse la decisión, pues si no sucede así la actuación o el recurso se entienden resueltos a favor del administrado. Igual sucede con otros pronunciamientos en materia aduanera (Decreto 2685 de 1999) en los que esta Corporación acogió la

---

<sup>6</sup> C.E. Sección Cuarta, radicado 11001-03-27-000-2020-00015-00 (25332) del 25 de mayo de 2023. C.P. Dr. Milton Chaves García.

<sup>7</sup> C.E. Sección Cuarta, radicado 11001-03-27-000-2020-00015-00 (25332) del 25 de mayo de 2023. C.P. Dr. Milton Chaves García.



interpretación según la cual el término “resolver” incluye dar a conocer o notificar el acto, como una garantía del debido proceso del administrado.

Asimismo, sobre el término “expedir” y la imposibilidad de que se configure el silencio administrativo positivo, la Sección Primera de esta Corporación señaló que “dicha expresión no puede entenderse, en este caso, en su tenor literal, pues es lógico que si la Administración no notifica el acto en cuestión dentro del término a que alude el artículo 512 (Decreto 2685) en comentario, en últimas, dicho término sería letra muerta y no se configuraría el silencio administrativo positivo, lo que es contrario al espíritu del legislador, pues lo que pretende el precepto es que la Administración dé pronta respuesta al administrado, lo cual solamente se logra si éste, además, conoce la decisión.”.

En esa línea, los apartes demandados desconocen la garantía de publicidad para el administrado, que prevé el artículo 4 de la Ley Marco de Aduanas (Ley 1609 de 2013), garantía que impone a la administración la obligación de dar a conocer al interesado, el contenido total del acto administrativo, para que le sea oponible.

Comoquiera dentro del término para decidir de fondo debe surtir la notificación del acto, pues, como lo ha precisado la jurisprudencia, la pronta respuesta al administrado sólo se logra cuando éste conoce la decisión que se ha expedido” para que se garantice el principio del efecto útil de las normas parcialmente demandadas, esto es, su efecto jurídico, la Sala sólo anula la palabra **no** de las expresiones “Dentro de los términos para decidir de fondo **no** se incluyen los requeridos para efectuar la notificación de dicho acto administrativo”, contenida en los artículos 588 del Decreto 390 de 2016 y 686 del Decreto 1165 de 2019 y “Dentro del término para decidir de fondo **no** se incluye el requerido para efectuar la notificación de dicho acto administrativo”, de los artículos 607 del Decreto 390 de 2016 y 705 del Decreto 1165 de 2019.

En consecuencia, las expresiones demandadas quedan así:

“Dentro de los términos para decidir de fondo se incluyen los requeridos para efectuar la notificación de dicho acto administrativo”, contenida en los artículos 588 del Decreto 390 de 2016 y 686 del Decreto 1165 de 2019 y “Dentro del término para decidir de fondo se incluye el requerido para efectuar la notificación de dicho acto administrativo”, de los artículos 607 del Decreto 390 de 2016 y 705 del Decreto 1165 de 2019.

En este sentido, la anulación de las expresiones demandadas implica que la DIAN **ya no podrá argumentar que la notificación puede realizarse fuera del término para decidir de fondo**, y se corrige así una situación que generaba inseguridad jurídica. De esta manera, la normativa queda ajustada a la interpretación jurisprudencial que ha sostenido que el término «resolver» incluye la obligación de dar a conocer o notificar el acto dentro del mismo plazo en que debe ser expedido.

De otro lado es necesario saber cuál es el efecto de la declaratoria de nulidad de las expresiones consagradas en los artículos 588 del Decreto 390 de 2016 y

686 del Decreto 1165 de 2019, para efectos de la aplicación en el presente asunto.

En este sentido el Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2019<sup>8</sup>, sostiene que los efectos de los fallos de nulidad son *ex tunc*, es decir, desde el momento en que se expidió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición, al respecto indica:

En reiterada jurisprudencia la Corporación ha expresado que los fallos de nulidad producen efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento en que se expidió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición.

Comoquiera que la declaración judicial de nulidad se funda en la existencia comprobada de vicios que afectan la validez del acto administrativo, los efectos de tal declaración deben ser retroactivos para deshacer las consecuencias derivadas de la aplicación de actos anulados. No obstante, en ese mismo sentido, se ha explicado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general deja a salvo las situaciones consolidadas que se hubieren derivado de aquél<sup>9</sup>.

Si bien la norma vigente en el año 2020 excluía la notificación del término para decidir, el Consejo de Estado en la sentencia del 25 de mayo 2023 determinó que esa interpretación es contraria al principio de publicidad y el debido proceso, por lo que **la notificación debe haberse realizado dentro del plazo de 45 días hábiles**; así pues, y en atención a que en el presente asunto aún se encuentran en discusión los actos administrativos demandados, es decir, que no

---

<sup>8</sup> C.E. Sección Primera, radicado 11001-03-24-000-2011-00163-00 del 18 de julio de 2019, C.P. Dra. Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>9</sup> Sobre los efectos *ex tunc* de las sentencias de nulidad de los actos administrativos generales se pueden consultar los siguientes fallos del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Cuarta, Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa, sentencia de 5 de mayo de 2003, expediente núm. 12248; Sección Cuarta, Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa, sentencia de 25 de septiembre de 2006, radicado núm. 08001-23-31-000-2002-00737-01(15304); Sección Cuarta, Consejera ponente Ligia López Díaz, sentencia de 9 de marzo de 2006, radicado núm. 25000-23-25-000- 2005-01458-01(AC); Sección Cuarta, Consejera ponente María Inés Ortiz Barbosa, sentencia de 16 de junio de 2005, radicado núm. 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311); Sección Cuarta, Consejero ponente Juan Ángel Palacio Hincapié, sentencia de 7 de febrero de 2008, radicado núm. 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443); Sección Tercera, Consejera ponente María Elena Giraldo Gómez, sentencia de 10 de marzo de 2005, radicado núm. 11001-03-26-000-1992-07961- 01(7961); Sección Cuarta, Consejero ponente Juan Ángel Palacio Hincapié, sentencia de 23 de marzo de 2001, radicado núm. 76001-23-24-000-1997-4782-01(11598); Sección Primera, Consejera ponente María Claudia Rojas Lasso, sentencia de 18 de septiembre de 2014, radicado núm. 52001-23-31-000-2005-01421-01.

se configura una situación jurídica consolidada, es mandatorio dar aplicación a la nueva postura de la Corporación en cita.

En este orden de ideas, y para el caso concreto el plazo para expedir y notificar la Liquidación oficial de Revisión 455 del 3 de marzo de 2020 **vencía el mismo 3 de marzo de 2020**, y dado que la notificación de este acto se realizó después de esta fecha, pues lo hizo el 6 a la sociedad importadora y 9 marzo de 2020<sup>10</sup> a la agencia de aduanas, se configura el silencio administrativo positivo, por lo anterior este cargo prospera.

De acuerdo con lo anterior, la Sala se abstendrá de abordar el estudio de los demás cargos que plantearon los apelantes relacionados con el reconocimiento del descuento comercial, y el pronunciamiento frente a la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Disposiciones Legales 2919223, y revocará en su integridad la sentencia de 30 de junio de 2022, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Mixto de Buenaventura, y declarará la nulidad parcial de las Resoluciones 455 del 3 de marzo de 2020 y de la Resolución 1061 del 3 de septiembre de 2020, en atención a que la sociedad Compañía Industrial de Productos Agropecuarios S.A., también se le profirió liquidación oficial de revisión en los actos acusados y no hace parte de este litigio, razón por la cual los efectos de esta sentencia no pueden extendersele.

## **6. Condena en costas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen, razón por la cual, no se condenará en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Quinta de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

**FALLA**

---

<sup>10</sup> Como se indica por parte de la DIAN en la Resolución 1061 del 3 de septiembre de 2020.

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 30 de junio de 2022 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Buenaventura, conforme las razones antes expuestas.

**SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial** de la Resolución 455 del 3 de marzo de 2020 y de la Resolución 1061 del 3 de septiembre de 2020, expedidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en cuanto a la sanción impuesta a la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. y a hacer efectiva la Póliza de cumplimiento de disposiciones legales 2919223 con anexo 0 del 17 de mayo de 2018 y anexo de modificación 1 del 6 de junio de 2018, expedida por la compañía Liberty Seguros S.A., a favor de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuyo tomador es la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1, por haberse configurado el silencio administrativo positivo, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho se ordena a la entidad demandada, restituir a la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1, debidamente actualizada, la suma de dinero que haya cancelado por concepto de la sanción impuesta.

**CUARTO:** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho se ordena a la entidad demandada, restituir a la Aseguradora Liberty Seguros S.A., debidamente actualizada, la suma de dinero que haya cancelado por concepto de la Póliza de cumplimiento de disposiciones legales 2919223 con anexo 0 del 17 de mayo de 2018 y anexo de modificación 1 del 6 de junio de 2018 en el presente asunto.

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones.

**SEXTO: SIN CONDENA** en costas.

**SÉPTIMO: DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen una vez ejecutoriada la presente sentencia, previas anotaciones en el sistema informático "SAMAI".

Providencia discutida y aprobada en Sala Quinta de Decisión, según consta en acta de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**KATIA ALEXANDRA DOMÍNGUEZ GARCÉS**  
**Magistrada**

**PAOLA ANDREA GARTNER HENAO**  
**Magistrada**

Este documento se firmó electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8088>