

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2019-01170-00
DEMANDANTE:	DISAN COLOMBIA S.A. empresa@disan.com.co info@arangoabogados.com.co
DEMANDADO:	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co
LITISCONSORTES NECESARIOS	AGENCIA DE ADUANAS ASESORÍAS Y SERVICIOS ADUANEROS DE COLOMBIA S.A asercol@asercol.com COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA notificacionesjudiciales@confianza.com.co
ASUNTO	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Santiago de Cali, veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

MAGISTRADA PONENTE: LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Procede esta Corporación en Sala Fija Jurisdiccional de Decisión Oral No. 4, a proferir sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-001301 del 22 de marzo de 2019, proferida por la Jefe de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, mediante la cual se profirió Liquidación Oficial de Revisión respecto de la declaración de importación con autoadhesivo 0638021067987 del 10 de febrero de 2016 presentada por la demandante, por la suma de \$315'845.000,00 que corresponden a \$256'713.000,00 por concepto de arancel, \$30'419.000,00 por concepto de IVA, \$28'713.000,00 por concepto de sanción, supuestamente dejados de cancelar por la demandante.
2. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 006279 del 26 de agosto de 2019, proferida por el Subdirector de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la Entidad, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución a que alude el numeral anterior, confirmándola en todas sus partes, notificada el 30 de agosto de 2019, con constancia de ejecutoria del 5 de septiembre de 2019.

3. Que se inabliquen, por inconstitucionales e ilegales, los Oficios No. 0-03-201-245-0231- A del 03/10/2018 y 1-03-201-245-001611 del 9 de octubre de 2018, expedidos por la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, así como el Apoyo técnico de Arancel No. 1-03-201-245-0231- A del 8 de octubre de 2018 expedidos por la División de Gestión de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá y Pronunciamiento Técnico No. 100227342-748 del 23 de junio de 2016 expedido por la DIAN, donde se afirma la con la cual se determinó la clasificación de las mercancías por la partida arancelaria 2309.90.90.00 con un gravamen del 733% y un IVA del 5%. Por lo tanto dichos oficios obran en el expediente administrativo RA 2016 2018 5297.

4. Que en consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la DIAN que tenga en cuenta la argumentación esgrimida en la vía administrativa y se clasifique la mercancía por la partida 3003 20.00.00 del arancel de aduanas, se permita la corrección de la declaración de importación con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016 y/o se expida Liquidación Oficial de Revisión con el valor de los tributos aduaneros correspondientes al 5% de arancel y 0% de IVA.

2. HECHOS

Se indicó en la demanda que DISAN COLOMBIA S.A. a través de su agencia de aduanas presentó la declaración de importación con autoadhesivo 0638021067987 del 10 de febrero de 2016, amparando la importación de 20.000 kilogramos de antibiótico veterinario con un arancel e IVA del 0%, que en la casilla 91 fue descrita de la siguiente forma:

"CODIGO UAP 390 DO 161411584 PEDIDO 4500028764 DECLARACION 1 DE 1, FACTURA(S).143756:// / 40.000 KILOGRAMO, NO. CAS: 64-72-2, CALIDAD: FOOD GRADE ASPECTO FÍSICO: SÓLIDO GRANULAR, COLOR: MARRÓN OSCURO, CONCENTRACIÓN: CLORTETRACICLINA 20%, VEHÍCULO 80% (EL VEHÍCULO ES EL RESIDUO DE LA FERMENTACIÓN LLAMADO MICELIO Y SE COMPONE DE NUTRIENTES PARA EL CRECIMIENTO DEL MICRO-ORGANISMO PRODUCTOR DEL ANTIBIÓTICO, CONTIENE: HUMEDAD 7% MÁXIMO, PROTEÍNA 35-55%, AZÚCAR 2% MÁXIMO, CENIZAS: 40% MÁXIMO, GRASA: 2-4%, TETRACICLINA > 1,6%, 4EPI-CTC > 1,2%, METALES PESADOS > 20 PPM, ARSÉNICO > 2 PPM, COMPOSICION GARANTIZADA: REGISTRO DE VENTA: CLORTETRACICLINA COMPLEJO CALC/CO (EQUIVALENTE A HIDROCLORURO DE CLORTETRACICLINA) 20 G. EXCIPIENTES CONTIENE SUBPRODUCTOS DE FERMENTACION DE HARINA DE MANÍ O SOY, ALMIDON DE MAIZ, CLORURO DE SODIO, SULFATO DE AMONIO, CARBONATO DE CALCIO, HARINA DE LEVADURA, MAIZ FERMENTADO, SULFATO DE MAGNESIO, MONOFOSFATO DE POTASIO, ACEITE DE SOYA, 100 G TIPO DE EMPAQUE: SACOS X 25 KG NETOS USO: ESTE ANTIBIOTICO SE USA ADICIONADO EN EL ALIMENTO DE ANIMALES PARA EL TRATAMIENTO DE ENFERMEDADES BACTERIANAS, MARCA: ECOMAX. LICENCIA DE VENTA ICA No. 8174-MV DESDE 01/12/2009 CON VIGENCIA INDEFINIDA. MERCANCIA NUEVA NOMBRE TECNICO: CLORTETRACICLINA CALCICA PRODUCTO: CLORTETRACICLINA COMPLEJO CALCICO, NOMBRE COMERCIAL: CHLORTETRACYCLINE 20% MIN GRANULAR, NOMBRE COMERCIAL CHLORTETRACYCLINE 20% MIN GRANULAR VBO_ICAME-000024093-15 DE 2015/10/23, NOS ACOGEMOS AL DECRETO 1625 DE 2015."

Que, la administración aduanera inició un proceso de verificación de la clasificación arancelaria del producto CLORTETRACICLINA 20% vehículo 80% declarado bajo la subpartida arancelaria 2941.30.20.00, es decir antibiótico, entre ellos tetraciclina y clortetraciclina, para lo cual expidió el requerimiento ordinario 1-03-238-419-403-1-0003126 del 27 de agosto de 2018, respecto de 24 declaraciones de importación, incluyendo la ya reseñada.

Anotó que el requerimiento fue respondido el 19 de septiembre de 2018 por la sociedad

demandante, señalando que, de acuerdo con la certificación expedida por el Subgerente de Protección Animal del ICA, el producto importado de marca Ecomax clortetraciclina al 20%, es un medicamento veterinario para tratar distintas enfermedades en aves y cerdos.

Manifestó que luego, la entidad demandada expidió el requerimiento especial aduanero 1-03-238-419-435-8-0004915 del 20 de diciembre de 2018, reclasificando el producto importado bajo la subpartida arancelaria 2309.90.90.00, proponiendo una liquidación oficial de revisión liquidando mayores valores por aranceles e IVA, e imponiendo una sanción por inexactitud.

Que, sin tener en cuenta las respuestas brindadas a los anteriores requerimientos, la DIAN expidió la Liquidación Oficial de Revisión 1-03-241-201-640-01-001301 del 22 de marzo de 2019, reclasificando la subpartida arancelaria como ya se expuso, liquidando una tarifa de arancel variable del 73% y un IVA del 5%, así como la sanción por inexactitud.

Finalmente, sostuvo que contra el anterior acto administrativo se interpuso el recurso de reconsideración, el que fue despachado negativamente a través de la Resolución 006279 del 26 de agosto de 2019.

3. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En primer lugar, expuso que si bien en la declaración de importación se clasificó la mercancía importada en la subpartida arancelaria 2941.30.20.00, realmente corresponde a la subpartida 3003.20.00.00, pues, el producto denominado comercialmente como ECOMAX 20% GRANULAR, se encuentra compuesto de clortetraciclina *-antibiótico-* entre el 20,23% y el 20,36%, por tanto, es un medicamento que se adiciona al alimento de los animales para tratar distintas infecciones en aves y cerdos, que debe ser prescrito por el médico veterinario.

Sin perjuicio de lo anterior, alegó que en los actos administrativos acusados se incurrió en falsa motivación, teniendo en cuenta que la entidad demandada clasificó erróneamente la mercancía importada bajo la subpartida arancelaria 2309.90.90.00 como si se tratara de un alimento para animales, desnaturalizando su uso, sin analizar las notas explicativas del arancel de aduanas *-capítulos 23 y 30-* ni tener en cuenta lo determinado por el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA-, en el sentido que es un verdadero medicamento veterinario.

Manifestó también que, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 11 de noviembre de 2020, ya se pronunció concluyendo que la clortetraciclina al 15% es un medicamento o antibiótico de uso veterinario, que debe clasificarse en la subpartida arancelaria 30.03.20.00.00 del Arancel de Aduanas, lo que fue desconocido por la DIAN.

Adicionalmente, sostuvo que cuando la DIAN expidió el requerimiento especial aduanero y su posterior notificación *-20 y 27 de diciembre de 2018-*, ya había perdido competencia para hacerlo, pues transcurrieron mas de 30 días desde la presunta infracción *-19 de septiembre de 2018-*.

Finalmente, adujo que se vulneró el principio de la buena fe al mantener una argumentación técnica contraria a la realidad y de las normas del arancel de aduanas, para reclasificar la subpartida arancelaria en la 2309.90.90.00.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Se opuso a las pretensiones de la demanda, afirmando que el producto amparado en la declaración de importación con autoadhesivo 0638021067987 del 10 de febrero de 2016, corresponde a la subpartida arancelaria 2309.90.90.00 *-preparación para animales-* como se determinó en los actos administrativos acusados, con un arancel variable del 73% y 5% de IVA, pues, para ello, se tuvo como prueba el apoyo técnico 0-03-201-245-0231-A del 8 de octubre de 2018, expedido por la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera, dependencia encargada de realizar la clasificación arancelaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 4048 de 2008.

Agregó que, "el hecho de que para expedir la licencia de venta, se exija que este producto se venda bajo la fórmula médica del veterinario, y demás condiciones de uso y dosificación, que se expresan en el escrito contentivo de la demanda, como propios de la mercancía amparada con la declaración con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016; no constituye un factor determinante para la clasificación arancelaria de la citada mercancía, ya que la DIAN para este efecto atiende a la naturaleza de la mercancía y las reglas de clasificación arancelaria establecidas en el convenio internacional del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, al cual se adhirió Colombia mediante la ley 646 de 2001."

Igualmente, señaló que "la parte demandante desde el ejercicio de su derecho a la defensa en la sede administrativa, que comprende el proceso aduanero RA 2016 2018 5297, aceptó que la subpartida arancelaria 29.41.30.20.00 bajo la cual se clasificó la mercancía amparada en la declaración de importación con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016, no es la correcta, circunstancia que contribuye a fortalecer la decisión de la administración."

En cuanto al concepto Técnico del ICA No 20192102617 del 25 de febrero de 2019, en el que se indicó que la Clortetraciclina al 20% sin que importe la concentración de la misma, es un medicamento antimicrobiano, de utilización en animales para tratamiento de infecciones causadas por microorganismos susceptibles al principio activo no se debe tener en cuenta, como quiera que la facultad legal para determinar la clasificación arancelaria de una mercancía objeto de una operación de comercio exterior es la DIAN.

Respecto del requerimiento especial aduanero, sostuvo que no es un acto que decida de fondo el asunto, razón por la cual, aunque hubieren transcurrido más de 30 días después de establecerse la presunta comisión de una infracción administrativa o surtidos los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de la mercancía, o identificadas las causales que dan lugar a la expedición de liquidaciones oficiales, la DIAN debe formular el requerimiento especial aduanero sin que pierda competencia para ello.

4.2. AGENCIA DE ADUANAS ASESORÍAS Y SERVICIOS ADUANEROS DE COLOMBIA S.A

La Magistrada Ponente mediante auto del 23 de febrero de 2022, vinculó en calidad de litisconsortes necesarios a esta sociedad y a la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA, en la medida que la primera fue quien presentó la declaración de importación en calidad de intermediaria de la aquí demandante, imponiéndole en los actos administrativos acusados una sanción de \$63.169.00; a su vez, frente a la compañía de seguros, se ordenó hacer efectiva la póliza de seguro de cumplimiento de disposiciones legales 31DL013016 que amparaba la declaración de importación.

Pese a que se le notificó la anterior providencia, la agencia de aduanas no se pronunció.

4.3. COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA

La aseguradora coadyuvó las pretensiones de la demanda, ratificando cada uno de los argumentos consignados en ella; de otro lado, afirmó que *"para el momento en que DISSAN COLOMBIA S.A, a través de su agente de aduanas presentó la declaración de importación con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016, a nombre de la mencionada sociedad, sobre la cual hoy se pretende proferir liquidación oficial al importador e impone sanción, no se había celebrado o perfeccionado el contrato de seguro No. 31DL01613 expedido por SEGUROS CONFIANZA S.A."*

De acuerdo con lo anterior, sostuvo que la póliza de seguros tuvo vigencia entre el 29 de octubre de 2017 hasta el 29 de octubre de 2020, por lo que la compañía de aseguradora para el momento de la presentación de la declaración de importación no había asumido riesgo alguno.

5. TRÁMITE

La Magistrada Ponente mediante auto del 17 de mayo de 2024 prescindió de la audiencia inicial para dictar sentencia anticipada, para lo cual, se fijó el litigio, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes y se les corrió traslado para alegar de conclusión por el término de diez días.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante y la entidad demandada reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación; de otro lado, los litisconsortes necesarios y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a establecer si era procedente que la CLORTETRACICLINA 20% vehículo 80% amparada en la declaración de importación anticipada con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016, se reclasificara de la subpartida arancelaria 2941.30.20.00, a la subpartida arancelaria 2309.90.90.00 como lo hizo la entidad demandada en los actos administrativos acusados.

Para resolver la anterior controversia, se reiterará lo expuesto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en casos similares entre las mismas partes.

2. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado recientemente y de forma reiterada¹, ha determinado que la CLORTETRACICLINA 20% vehículo 80%, constituye un verdadero

¹ Sentencia del 8 de febrero de 2024, radicación 76001-23-33-000-2018-01214-01 (26885); sentencia del 15 de febrero de 2024, radicación 76001-23-33-000-2019-00623-01 (27816); sentencia del 11 de abril de 2024, radicación 76001-23-33-000-2019-00875-01 (27654); sentencia del 30 de agosto de 2024, radicación 76001-

medicamento de uso veterinario que debe clasificarse bajo la subpartida arancelaria 2941.30.20.00, sin importar que su concentración de antibiótico sea menor a sus excipientes, que, en todo caso, no puede clasificarse como una preparación o alimento para animales bajo la partida arancelaria 23.09 del capítulo 23 del Decreto 4927 de 2011 - *Arancel de Aduanas*- como lo ha venido haciendo la DIAN.

Lo anterior, por cuanto en la nota del numeral 1° del capítulo 29 del arancel de aduanas se indica que, en esa clasificación se encuentran *"los compuestos orgánicos de constitución química definida presentados aisladamente, aunque contengan impurezas"*, inclusive si contienen *"adición de un estabilizante (incluido un antiaglomerante) indispensable para su conservación o transporte"*².

Por su parte, la nota del capítulo 23 señala que *"se incluyen en la partida 23.09 los productos de los tipos utilizados para la alimentación de los animales, no expresados ni comprendidos en otra parte, obtenidos por tratamiento de materias vegetales o animales y que, por este hecho, hayan perdido las características esenciales de la materia originaria, excepto los desperdicios vegetales, residuos y subproductos vegetales procedentes de estos tratamientos."*

Sobre esta última partida, la Sección Cuarta con base en el Oficio 04NL0739 de 2004 de la Organización Mundial de Aduanas precisó que, *"cubre especialmente preparaciones destinadas a la fabricación de los alimentos completos o de complementos para animales, designados comercialmente como premezclas."*⁴

Estas premezclas según la OMA, son distintas a las preparaciones de uso veterinario que se distinguen por tener concentración de antibiótico como la CLORTETRACICLINA; en este sentido, tanto el fabricante del producto como el ICA en la licencia de venta de insumos veterinarios expedida para su distribución, coinciden en señalar que se trata de un medicamento de uso veterinario para tratar diferentes infecciones en aves y cerdos, con un porcentaje de concentración del 20% de dicho antibiótico que debe venderse bajo fórmula del médico veterinario.

Ahora bien, pese a que la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera de la DIAN es la encargada de la clasificación en materia arancelaria del país, la Alta Corporación concluyó que ello no impide que se tengan en cuenta conceptos de otras entidades técnicas y científicas para establecer que un producto es en realidad un medicamento.

3. CASO CONCRETO

La sociedad DISAN COLOMBIA S.A. a través de la AGENCIA DE ADUANAS ASESORÍAS Y SERVICIOS ADUANEROS DE COLOMBIA S.A, presentó la declaración de importación con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016, describiendo la mercancía de la siguiente forma: *"FOOD GRADE, ASPECTO FÍSICO: SOLIDO GRANULAR, COLOR: MARRÓN OSCURO, CONCENTRACIÓN: CLORTETRACICLINA 20%, VEHÍCULO 80% (...)"*

23-33-000-2019-00910-01 (28546); sentencia del 26 de septiembre de 2024, radicación 76001-23-33-000-2019-00713-01 (28816), sentencia del 11 de octubre de 2024, radicación 76001-23-33-000-2020-01015-01 (28969)

² Literal A)

³ Literal F)

⁴ Radicación 76001-23-33-000-2018-01214-01 (26885)

La mercancía fue clasificada en la declaración de importación bajo la subpartida arancelaria 2941.30.20.00 *-Clorotetraciclina y sus derivados-*, que para la época de los hechos según el Decreto 1625 de 2015, por el cual se modificó parcialmente el Arancel de Aduanas contenido en el Decreto 4927 de 2011, le correspondía un gravamen del 0%.

Para este caso, la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera de la DIAN expidió el apoyo técnico 0-03-201-245-0231-A del 8 de octubre de 2018, concluyendo que la mercancía importada corresponde a la subpartida arancelaria 2309.90.90.00, es decir, una preparación alimenticia para animales, documento que sirvió de fundamento para su reclasificación en los actos administrativos acusados.

Ahora bien, sin perjuicio de las competencias de dicha dependencia en materia de clasificación arancelaria, lo cierto es que ya se encuentra decantado que el producto CLORTETRACICLINA 20% vehículo 80%, es un medicamento de uso veterinario que se debe clasificar en la subpartida arancelaria 2941.30.20.00, tal como se hizo en la declaración de importación.

En este sentido, se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados y, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se declarará en firme la declaración de importación identificada con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016.

Finalmente, habiéndose declarado en firme la referida declaración de importación, se negará la pretensión No. 4 de la demanda, tendiente a que se ordene a la DIAN que permita su corrección para que se clasifique la mercancía en la subpartida arancelaria 3003.20.00.00.

4. COSTAS

Respecto de la condena en costas, el artículo 188 del CPACA establece que *"salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."*

A la anterior disposición se le adicionó un inciso mediante el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, disponiendo que *"en todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal."*

Por su parte, el artículo 361 del Código General del Proceso consagra que *"las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho"*; y que *"las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes."*

En este caso, aunque se accederá a las pretensiones de la demanda, no hay lugar a condenar en costas a la entidad demandada en la medida que no se encuentran acreditadas en el expediente.

En consecuencia, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, en Sala Fija Jurisdiccional de Decisión Oral No. 4, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión No. 1-03-241-201-640-01-001301 del 22 de marzo de 2019 y de la Resolución No. 006279 del 26 de agosto de 2019, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** en firme la declaración de importación identificada con autoadhesivo No. 0638021067987 del 10 de febrero de 2016.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en Sala Fija Jurisdiccional de Decisión Oral No. 4 efectuada en la fecha.

Los Magistrados,

(Firmada electrónicamente por Samai)
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

(Firmada electrónicamente por Samai)
PATRICIA FEUILLET PALOMARES

(Firmada electrónicamente por Samai)
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

76001-23-33-004-2019-01170-00