

Doctora
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA
Honorable Magistrada
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Asunto: RECURSO DE APELACIÓN
Proceso: 76001-23-33-000-2019-01169-00
Demandante: DISAN COLOMBIA S.A.
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

LUIS JAVIER CAICEDO BENAVIDES, mayor de edad e identificado con cédula de ciudadanía número 87.717.604 de Ipiales- Nariño, abogado con tarjeta profesional número 95.501 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado en representación de **LA NACION - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN – DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADUANAS DE CALI**, conforme al poder que con sus correspondientes anexos fueron aportados al proceso y considerando la personería para actuar que me fue reconocida, entrego para su consideración con todo respeto, el **MEMORIAL QUE ADICIONA EL RECURSO DE APELACIÓN** contra la sentencia proferida el 10 de abril de 2025.

ADICIÓN A LAS RAZONES QUE RIGEN EL RECURSO DE APELACIÓN

En adelante se presentan razones que adicionan el recurso de apelación presentado:

1. DESCONOCIMIENTO DE LA JERARQUÍA NORMATIVA APLICABLE

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, ha seguido una línea decisional que acude a jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado como la citada en el pie de página¹, que comprende en su argumento principal un concepto emitido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA)², el cual, tiene un carácter meramente **orientativo** y **no es vinculante** para las autoridades aduaneras colombianas.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 76001-23-33-000-2020-01015-01 [28969] Demandante: DISAN COLOMBIA SA Demandado: UAE - DIAN Temas: Tributos aduaneros. Restablecimiento del derecho precedente.

² Oficio 04NL0739 de 18 de noviembre de 2004 de la OMA

Por el contrario, la clasificación arancelaria debe basarse en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y las decisiones deben estar sustentadas en las Reglas Generales de Interpretación (RGI), en los textos de las partidas y en las Notas Legales de las Secciones y Capítulos correspondientes. La sentencia apelada no tuvo en cuenta de manera adecuada estas normas, lo que genera inseguridad jurídica al fundar una decisión en un concepto que no tiene fuerza normativa.

Téngase en cuenta que, Colombia, como parte contratante del Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, tiene la obligación de implementar y mantener su nomenclatura arancelaria de acuerdo con la estructura y principios del Sistema Armonizado (SA).

De acuerdo con el numeral 1 literal a del artículo 3 de este Convenio, las partes se comprometen a utilizar todas las partidas y subpartidas del sistema armonizado sin adición ni modificación, así como los códigos numéricos correspondientes, a aplicar las reglas generales para la interpretación del Sistema Armonizado, todas las notas de las secciones, capítulos y subpartidas y a no modificar el alcance de las secciones, así como a seguir el orden de la numeración del S.A.

Las partes contratantes se obligan a dar cumplimiento y a utilizar correctamente las Reglas Generales de Interpretación (RGI), pues su correcta aplicación conduce a la determinación de la partida y subpartida o código arancelario que corresponde aplicar a cada mercancía.

Las Reglas Generales de Interpretación del Sistema Armonizado (RGI) establecen el procedimiento jerárquico que debe seguirse para la correcta clasificación de mercancías.

Específicamente, la Regla 1, la cual es de carácter preferente y excluyente, establece:

*“Los títulos de las Secciones, de los Capítulos o de los Subcapítulos sólo tienen un valor indicativo, ya que **la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las Notas de Sección o de Capítulo** y, si no son contrarias a los textos de dichas partidas y Notas, de acuerdo con las Reglas siguientes: (...)”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La referenciada RGI determina que, los textos de las partidas y las notas de sección o de capítulo, que podrían entenderse como notas legales, no sólo se constituyen como el principal criterio para interpretar una mercancía, sino que, además generan un efecto jurídico pleno frente a la partida específica del producto, por tanto, se entiende que, estas tienen fuerza vinculante para la clasificación arancelaria.

Es por ello, que, la DIAN a partir del análisis merceológico, clasificó la mercancía en estudio con fundamento en la Nota 1 del Capítulo 23 (nota legal), que señala:

“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”

El análisis técnico de la DIAN identificó que la mercancía en cuestión, compuesta por Clortetraciclina 20% y Vehículo 80%, se utiliza como un aditivo en la alimentación de animales. Las Notas Legales de la partida 23.09 amparan las preparaciones que, como en este caso, están destinadas al uso en la alimentación animal, incluso cuando contienen ingredientes de carácter farmacéutico como antibióticos en bajas concentraciones.

Esto evidencia que, la DIAN clasificó el producto en la subpartida 2309.90.90.00, correspondiente a preparaciones para la alimentación de animales, basándose en la naturaleza de la mercancía, su uso y las notas legales, obedeciendo las Reglas Generales de Interpretación del Sistema Armonizado (RGI).

Por tanto, el administrador de justicia no respetó la prioridad de los textos de las partidas y de las notas de capítulo, **si bien la OMA emite conceptos, estos son orientativos y no pueden prevalecer sobre las disposiciones legales de la nomenclatura aduanera**, en este sentido, cometió un error al fundamentar su decisión en un concepto de la OMA que no tiene fuerza normativa, en lugar de fundamentar su decisión en las Notas Legales del Sistema Armonizado, que son de obligatorio cumplimiento y que tienen preeminencia sobre cualquier concepto o interpretación externa no vinculante.

1.1. Errores en la Interpretación del Concepto de la OMA

Aunque el concepto de la OMA fue utilizado como soporte en la sentencia, la interpretación que de él se hizo es incorrecta. En tanto, se omitió la advertencia que, la misma dependencia realizó así:

“(...) se clasifican en este caso, siempre y cuando sean de los tipos utilizados para la alimentación de los animales:

a) las preparaciones conformadas por varias sustancias minerales;

*b) las preparaciones compuestas de una sustancia activa del tipo mencionado en 1) anterior y un soporte; por ejemplo, los productos procedentes de la fabricación de antibióticos obtenidos por simple secado de la masa, es decir de la totalidad del contenido de la cuba de fermentación (básicamente, se trata del micelio, del medio de cultivo y del antibiótico). La sustancia seca así obtenida, que sea o no puesta al tipo mediante adición de sustancias orgánicas o inorgánicas, tiene un contenido en antibióticos que **generalmente** se sitúa entre el 8% y el 16% y se utiliza como materia base en la preparación, especialmente de las “premezclas”.*

Sin embargo, las preparaciones que pertenecen a este grupo no deben confundirse con algunas preparaciones de uso veterinario. En general, estas últimas se diferencian por la naturaleza necesariamente medicamentosa del producto activo, por su concentración netamente más elevada en sustancia activa y por una presentación muchas veces diferente.” (OMA) (subrayado y negrilla fuera de texto)

En este texto, la OMA advierte que las preparaciones que contienen antibióticos en concentraciones bajas, destinadas a la alimentación de animales, no deben confundirse con las preparaciones de uso veterinario que contienen altas concentraciones de sustancias activas (antibióticos).

Con ello, menciona que las preparaciones con antibióticos utilizadas en la alimentación animal suelen tener concentraciones bajas, que generalmente oscilan entre el 8% y el 16%. Sin embargo, este rango no implica un límite rígido, sino una referencia orientativa sobre lo que se considera una concentración baja en este contexto.

La clave aquí es que la combinación de **clortetraciclina (20%)** y micelio no está destinada al tratamiento de enfermedades específicas de los animales, sino a servir como un **aditivo o complemento** dentro de una premezcla para su alimentación.

La OMA advierte específicamente que las preparaciones de este tipo no deben confundirse con los medicamentos veterinarios, ya que estos últimos contienen una

concentración más elevada de la sustancia activa y están diseñados para el **tratamiento de enfermedades específicas**. El producto en cuestión no cumple con estos criterios, pues su concentración está diseñada para ser un aditivo alimenticio, aunque el 20% de clortetraciclina podría parecer ligeramente superior al rango mencionado por la OMA, sigue siendo una concentración baja en comparación con formulaciones veterinarias de alta potencia. Lo esencial es que el producto mantiene su finalidad dentro de la alimentación animal y no debe confundirse con una preparación de uso exclusivamente terapéutico.

En conclusión, el honorable A quo, al utilizar el concepto de la OMA como base para su decisión, ha incurrido en un error al omitir la clara advertencia emitida por dicha organización. La OMA subraya que las preparaciones que contienen antibióticos en concentraciones bajas, destinadas a la alimentación animal, no deben confundirse con productos veterinarios que contienen concentraciones significativamente más elevadas y que están destinados al tratamiento directo de enfermedades.

1.2. Los títulos de las secciones sólo tienen un valor indicativo

La **Regla General Interpretativa 1 del Sistema Armonizado** establece:

"Los títulos de las Secciones, de los Capítulos o de los Subcapítulos sólo tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las Notas de Sección o de Capítulo (...)."

Esto equivale a que, los títulos de las secciones o capítulos tienen un valor indicativo y no deben ser utilizados de manera exclusiva para determinar la clasificación arancelaria. Esta regla se enfoca en garantizar que la clasificación arancelaria no dependa únicamente de lo que podría sugerir el título de una sección, sino del contenido específico de los textos legales correspondientes.

Esto significa que, el Capítulo 29 que comprende los compuestos químicos de naturaleza orgánica y el título de la **subpartida 2941** ("Antibióticos") no son determinantes por sí solos para clasificar el producto en cuestión como un antibiótico.

Así mismo, a pesar de que la **subpartida 2941.30.20.00** menciona específicamente a la clortetraciclina y sus derivados, esto no significa automáticamente que cualquier preparación que contenga clortetraciclina deba clasificarse allí. Como ya se ha señalado, la **clortetraciclina al 20%** contenida en esta preparación es solo **un componente** de un producto diseñado para ser utilizado como **aditivo en la alimentación animal** y no como un antibiótico medicinal o veterinario.

La **clortetraciclina** en este caso no cumple el propósito de ser utilizada como un medicamento veterinario o un antibiótico que pueda ser administrado directamente. En lugar de eso, se encuentra en una preparación alimenticia, lo que lo excluye de la clasificación en la subpartida de antibióticos puros o de uso farmacéutico.

La **DIAN** ha clasificado el producto bajo la subpartida **2309.90.90.00**, que es aplicable a **preparaciones para la alimentación de animales**, en aplicación de la Nota Legal 1 del Capítulo 23 el cual expresa:

“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”

Esto es consistente con el hecho de que el producto en cuestión, compuesto por un **20% de clortetraciclina** y un **80% de micelio** (el cual es un subproducto de la fermentación), ha perdido las características esenciales de sus componentes originales debido al proceso de tratamiento.

Esta nota legal indica claramente que en la **partida 23.09** se incluyen productos destinados a la alimentación de animales que no están expresamente comprendidos en otras partidas y que han perdido las características esenciales de su materia original debido a un proceso de tratamiento.

Con ello, atendiendo la Regla de Interpretación 6, el producto se clasifica en la subpartida 2309.90.90.00 porque no está expresamente comprendido en ninguna otra subpartida más específica y ha sido transformado para ser utilizado como aditivo alimenticio, tal como lo señala el texto de la subpartida.

Por tanto, siguiendo las Reglas Generales de Interpretación 1 y 6 del arancel de aduanas, contenido en el Decreto 2153 de 2016 y sus modificaciones, teniendo en cuenta el análisis del uso y composición del producto, se concluye que la subpartida

correcta para clasificar este producto es la 2309.90.90.00 como preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de animales.

Es por ello por lo que, el Tribunal erró al dar prevalencia al concepto del **ICA** en materia de clasificación arancelaria, ya que **esta clasificación no debe regirse por criterios sanitarios, sino por las reglas técnicas internacionales que permiten clasificar el producto adecuadamente dentro del Arancel de Aduanas.**

En apoyo de esta posición, y de conformidad con el **Concepto DIAN 065 de 2004, es de gran relevancia que se tenga en cuenta** que las consideraciones de entidades como el **ICA** o el **INVIMA** sobre productos, ya sean medicamentos o alimentos, no determinan su clasificación arancelaria. Estas entidades regulan la **sanidad y el control de calidad**, pero no tienen competencia en materia de **clasificación arancelaria**. Además, la adopción del **Arancel Externo Común de la Comunidad Andina** armoniza la clasificación arancelaria a nivel regional, asegurando que sea la **DIAN** quien tome las decisiones en este ámbito.

El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías así como sus Reglas Generales de Interpretación, están basados en un sistema internacionalmente reconocido, y su objetivo es que los países puedan clasificar de manera uniforme las mercancías. Al apartarse de estas reglas y dar prevalencia a criterios sanitarios del ICA, se corre el riesgo en el incumplimiento de normas internacionales en materia de clasificación arancelaria.

2. NECESIDAD DE APARTARSE DE LA LINEA JURISPRUDENCIAL ACTUAL

Si el Consejo de Estado persiste en su línea jurisprudencial actual, basada en la interpretación errada de conceptos orientativos, las consecuencias jurídicas son graves.

En primer lugar, se genera una clara inseguridad jurídica, pues se abre la puerta para que decisiones en materia aduanera se adopten con base en criterios que no tienen fuerza vinculante, en lugar de aplicar de manera rigurosa las reglas de interpretación del Sistema Armonizado, que son de obligatorio cumplimiento para Colombia. Esto crea un precedente erróneo que podría ser invocado en casos futuros, afectando la correcta clasificación de mercancías y, por ende, la seguridad jurídica en las operaciones comerciales internacionales.

Adicionalmente, la interpretación errónea de conceptos orientativos, como los de la OMA, podría llevar a que las decisiones en materia aduanera se aparten de los estándares internacionales acordados en el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, frente al cual Colombia está obligada a cumplir. Esto tiene repercusiones negativas para el país en el ámbito del comercio internacional, afectando no solo la armonización de las reglas de comercio, sino también la confianza de los operadores comerciales en la estabilidad normativa y regulatoria de Colombia.

Finalmente, es importante resaltar que el precedente actual desconoce la competencia exclusiva de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en materia de clasificación arancelaria. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca priorizó indebidamente un concepto del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), organismo que carece de competencia en esta materia, pues su función se limita a la regulación sanitaria de productos, sin facultad para incidir en la clasificación arancelaria. Esta clasificación es una competencia técnica reservada exclusivamente a la DIAN.

En conclusión, el Consejo de Estado debe apartarse de su precedente para evitar la creación de una línea jurisprudencial que vulnera la seguridad jurídica, afecta la correcta aplicación de las normas internacionales de comercio y promueve una interpretación errónea de las competencias institucionales en Colombia. Mantener esta línea decisional incrementaría la incertidumbre en el proceso de clasificación arancelaria y podría derivar en conflictos a nivel internacional, comprometiendo el cumplimiento de las obligaciones comerciales de Colombia bajo el Convenio Internacional del Sistema Armonizado.

PETICIÓN

Solicito con todo respeto al Honorable Despacho A quo conceder el recurso de apelación y e presente escrito que lo adiciona al Honorable Despacho Ad quem, se sirva revocar la sentencia proferida por el A quo, de conformidad con lo expuesto en el presente escrito y lo pertinente y concordante expuesto en el ejercicio de la defensa, y confirmar en su totalidad los actos administrativos impugnados, declarando que, no se encuentran incursos en las causales de nulidad.

NOTIFICACIONES

Las notificaciones personales se recibirán como ordena la ley. Mi lugar de trabajo queda ubicado en la carrera 3 No 10-60, piso 6, en Cali.

Correos electrónicos.

La dirección electrónica de la entidad demanda, para efectos de notificaciones es: **notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co.**

La dirección electrónica del apoderado de la entidad demandada es: **lcaicedob@dian.gov.co**

De la Honorable Magistrada, con atención y respeto,



LUIS JAVIER CAICEDO BENAVIDES
C.C. No 87.717.604 de Ipiales
T.P. No 95.501 del C.S. de la J.