

## **FALSA MOTIVACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO – Alcance / FALTA DE MOTIVACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO – Alcance**

Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta ha precisado que esta *"causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa*. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que *"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"*. Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente: *"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forme del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, so configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción"*.

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con la falsa motivación de los actos administrativos se cita la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 23 de junio de 2011, radicado 11001-23-27-000-2006-00032-00(16090), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la falta de motivación de los actos administrativos se citan las Sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 13 de junio de 2013, radicado 25000-23-27-000-2007-00169-01(17495), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 1 de junio de 2016, radicado 25000-23-27-000-2012-00283-01(21702), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 4131 DE 2005 (25 de mayo) DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN (Anulado)

**NULIDAD DE ACTO DE RECLASIFICACIÓN ARANCELARIA POR FALTA DE MOTIVACIÓN – Configuración / FALTA O AUSENCIA DE MOTIVACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO – Noción. / MOTIVACIÓN DE CAMBIO O**

## **RECLASIFICACIÓN DE SUBPARTIDA DE MAÍZ – Obligatoriedad / GLUTEN DE MAÍZ – Reclasificación arancelaria**

Para clasificar la mercancía en dos subpartidas arancelarias distintas, la demandada tuvo en cuenta la información y muestra suministradas por las empresas que presentaron la solicitud para la clasificación arancelaria del producto "gluten de maíz", con base en las cuales se observa diferencias en la cantidad de cada uno de los componentes del producto (...) Si bien existe una diferencia porcentual mínima en la cantidad de los componentes de la mercancía (humedad, proteína, grasa y fibra), las resoluciones coinciden en que el producto corresponde a gluten de maíz, el cual se utiliza para la fabricación o elaboración de alimentos para animales. De acuerdo con los considerandos del acto demandado, la única razón que tuvo la DIAN para reclasificar el "Gluten de maíz" en la subpartida 23.03.10.00.00 del Arancel de Aduanas, fue *"la información y muestra suministradas"* por las empresas que solicitaron la clasificación arancelaria del producto denominado "gluten de maíz". Sin embargo, la DIAN no explica las razones por las que el porcentaje de los componentes de la mercancía suministrada por cada una de las empresas solicitantes, influye de una forma determinante en la clasificación de la subpartida arancelaria del producto "gluten de maíz". Además, al revisar los antecedentes administrativos del acto acusado no existe prueba de los motivos y fundamentos que tuvo en cuenta la DIAN, ni, por ende, puede determinarse qué valor probatorio debía dársele a los componentes de la mercancía y el nivel porcentual de cada uno de ellos. Tampoco se advierte cómo fue el análisis que la DIAN dijo que hizo y condujo a que la misma mercancía, que se insiste, según las Resoluciones 9005 de 12 de septiembre de 2002 y 4131 de 25 de mayo de 2005, corresponde a gluten de maíz para la fabricación o elaboración de alimentos para animales, con el mismo análisis nutricional solo que en porcentajes diferentes, dejara de ser "un producto para la preparación de los tipos utilizados para la alimentación de animales" y se convirtiera en un "residuo de la industria del almidón y similares." Así las cosas, no existe prueba que amerite que la DIAN haya reclasificado arancelariamente el producto "Gluten de maíz" en el acto acusado. (...) Todo lo anterior corrobora que el acto demandado está viciado de nulidad por falta o ausencia de motivación. En efecto, en la Resolución 4131 de 2005 no aparece una justificación válida de la reclasificación de la partida arancelaria del producto "gluten de maíz", pues si bien la DIAN manifiesta que obedeció a la información que había suministrado la solicitante, no argumentó ni fundamentó los hechos relevantes y las razones por las que influye de forma determinante el porcentaje de los componentes de la mercancía que podían dar lugar al cambio de la subpartida arancelaria, pues, en ambas resoluciones se concluye que el "gluten de maíz" es un producto que se utiliza para la fabricación o elaboración de alimentos para animales. Sobre el particular, reitera la Sala que existe falta o ausencia de motivación del acto demandado cuando la Administración prescinde de la motivación e impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción. En este caso, la DIAN no explicó las razones y los motivos determinantes de la reclasificación arancelaria de acuerdo con la información suministrada por la solicitante ni tampoco está probado en el proceso el estudio técnico que presuntamente la DIAN analizó.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D. C, veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326)**

**Actor: CAMILO ALBERTO RIAÑO ABAUNZA**

**Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**

## **FALLO**

La Sala decide el medio de control de nulidad instaurado por CAMILO ALBERTO RIAÑO ABAUNZA contra la Resolución 4131 de 27 de abril de 2005, expedida por la Subdirección Técnica Aduanera de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

## **DEMANDA**

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 o OPACA, el actor pidió que se declarara la nulidad de la Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005, por medio de la cual la Subdirección Técnico Aduanera de la DIAN clasificó el producto denominado técnicamente y comercialmente "GLUTEN DE MAÍZ".

La norma demandada dispone lo siguiente:

### ***EL JEFE DE LA DIVISIÓN DE ARANCEL DE LA SUBDIRECCIÓN TÉCNICA ADUANERA***

*En uso de las facultades legales que le confiere la Resolución 398 de 2004, y*

## **CONSIDERANDO**

*Que el Gobierno Nacional, mediante el artículo 236 del Decreto 2685 de 1999, facultó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para expedir Clasificaciones Arancelarias a Solicitud de Particulares.*

*Que con los Artículos 154 y siguientes de la Resolución 4240 de 2000, modificada por la Resolución 7002 de 2001, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reglamentó la presentación de trámite de las citadas clasificaciones.*

*Que mediante Resoluciones Nos. 5182 y 5123 de 2000 se reguló el servicio especial para las clasificaciones arancelarias a petición de particulares y se fijó el precio de las mismas.*

*Que la empresa Logística Internacional Servada S.A., nit No. 805.028.671-4, mediante formato radicado con el No. 29925 de abril 21 de 2005, presentó solicitud para la clasificación arancelaria del producto denominado técnicamente "GLUTEN DE MAÍZ" y comercialmente "GLUTEN DE MAÍZ".*

*Que el solicitante canceló la suma de ciento noventa y un mil pesos m/cte (\$191.000), con el comprobante de pago de ABRIL 20 de 2005 del Banco de Bogotá.*

*Que con la información suministrada se establece que la mercancía corresponde a un subproducto desecado de la almidonería de maíz, en forma de polvo granuloso amarillo, constituido principalmente por el gluten obtenido durante el proceso, con el siguientes análisis nutricional: humedad 10.16%, grasa 1.9%, proteína 62.8%, fibra 0.84%. Se utiliza, como un aditivo, en la fabricación de alimentos concentrados para animales.*

#### **RESUELVE**

*Artículo 1°. Clasificar la mercancía descrita en la presente Resolución, por la subpartida 2303.10.00.00 del Arancel de Aduanas, como un residuo de la industria del almidón, y de acuerdo con las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del mencionado texto arancelario.*

*Artículo 2°. Notificar al(a) señor(a) Diego Echeverri Álvarez, identificado(a) con Cédula de Ciudadanía 19.234.679, en la carrera 22 No. 62-36 de la ciudad de Cali-Valle del Cauca, de conformidad con los artículos 563 y siguientes del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 1232 de 2001, informándole que contra la presente Resolución no procede recurso alguno en la vía gubernativa.*

*Artículo 3º. Una vez en firme la presente providencia, por medio del grupo de Notificaciones de la División de Documentación de la Subsecretaría de Recursos Físicos, remítase copia o fotocopia a las Administraciones de Impuestos y Aduanas o de Aduanas del país, a la División de Relatoría de la Oficina Jurídica y la División de Arancel de la Subdirección Técnico Aduanera, para lo de sus competencias. [...]*".

La parte demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 4, 29 y 83 de la Constitución Política.
- Artículos 3, 37, 38, 93 y 137 del C.P.A.C.A.
- Artículo 236 del Decreto 2685 de 1999.
- Artículos 155 y 156 de la Resolución DIAN 4240 de 2000.
- Reglas Interpretativas 1, Nota Interpretativa 1, 3 a), 3 c), 6, Texto de las partidas 23.09 y 23.10 del Decreto 4589 de 2006.

Como concepto de la violación, el actor expuso los argumentos que se resumen así:

#### **1. FALSA MOTIVACIÓN**

Por la Resolución 9005 de 12 de septiembre de 2002, la División de Arancel de la Subdirección Técnica Aduanera de la DIAN, clasificó el gluten de maíz bajo la subpartida arancelaria 23.09.90.90.00 *"preparación de los tipos utilizados para la alimentación de animales"*. Posteriormente, por la Resolución 4131 de 2005, la DIAN clasificó el gluten de maíz en la subpartida 23.03.10.00.00 *"residuos de la industria del almidón y residuos similares"*.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, el acto de clasificación arancelaria es un acto de carácter general, independientemente de que haya sido promovido por un particular o por oficio de la DIAN. Por tanto, como ambas resoluciones son de carácter general y producen efectos frente a todos los administrados, debe entenderse que la Resolución 4131 de 2005 derogó la Resolución 9005 de 2002.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sentencias del 23 de junio de 2011, Exp. 16090, CP. Hugo Fernando Bastidas Barcenás y del 23 de mayo de 2013, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia.

La falsa motivación se presentó, porque en el acto demandado, no se sustentaron los supuestos de hecho y de derecho que originaron el cambio de subpartida para el producto "GLUTEN DE MAÍZ", para tomarlo como un subproducto o residuo de la industria de almidón y similares, en lugar de un producto alimenticio para animales, como siempre se había catalogado, especialmente, cuando las condiciones y la composición del producto no presentaron ningún cambio.

En un asunto similar, la Sección Cuarta del Consejo de Estado precisó que la DIAN incurrió en falsa motivación *"al reclasificar la mercancía sin que existiera una*

*información fidedigna que permitiera la modificación de la subpartida arancelaria"* ,y señaló que *"según la información existente en el proceso, esto es, la suministrada por la actora, el producto "Corn Gluten Meal" no podía ser reclasificado arancelariamente como lo hizo la demandada.*

En consecuencia, la DIAN violó el derecho de defensa de la comunidad importadora por esta reclasificación, pues no tenía ningún fundamento técnico y jurídico debidamente sustentado en las especificidades del producto y en las reglas de interpretación del Arancel de Aduanas.

## **2. VIOLACIÓN DE LAS NORMAS SUPERIORES**

El producto importado "CORN GLUTEN MEAL" o "GLUTEN DE MAÍZ" no es un residuo de almidón de maíz de la partida 23.03, sino una preparación alimenticia para animales, que se ubica en la partida 23.09, de conformidad con las reglas 1 y 6 del Decreto 4589 de 2006.

En efecto, la primera regla de clasificación del Arancel de Aduanas acude al texto de las partidas, donde es claramente aplicable la subpartida 23.09.90 "preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales", dado que el gluten de maíz se obtiene a través del tratamiento de materias vegetales, mientras que la subpartida 23.03.10 se refiere a residuos de la industria del almidón y similares y el gluten de maíz no es un desperdicio o subproceso vegetal.

De conformidad con la regla 3 a) del Decreto 4589 de 2006, se debe aplicar la regla principal del Capítulo 23 y no la excepción de la Nota del mismo capítulo, pues es más específica la descripción de la subpartida 23.09.90.90.00 "preparación de alimentación de animales" que la 23.03.10.00.00 "residuos de la industria de almidón y similares". Adicionalmente, la regla 3 c), dispone que se debe preferir la subpartida posterior o última, es decir, la 23.09.90.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **1. FALSA MOTIVACIÓN**

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para efectos de la motivación de los actos de carácter general, como lo es la clasificación arancelaria de una mercancía, es suficiente que en la parte motiva se haga la indicación de su objeto y se invoquen los fundamentos legales para su expedición.<sup>2</sup>

No existió falsa motivación del acto acusado, puesto que para modificar la clasificación del producto "GLUTEN DE MAÍZ", la DIAN tuvo en cuenta los hechos que estaban probados en la actuación administrativa, esto es, el estudio técnico de la mercancía que el mismo solicitante aportó y la valoración de los medios de prueba allegados con dicha solicitud<sup>3</sup>. Igualmente, porque en la Resolución 8570 de 13 de agosto de 2009, la Subdirección Técnico Aduanera de la DIAN unificó su criterio respecto a que el producto en mención es un residuo o subproducto de la industria de almidón y similares, lo que lo ubica en la subpartida 23.03.10.00.00.

En consecuencia, el acto administrativo fue debidamente motivado de acuerdo con las características del producto y en aplicación a las reglas generales interpretativas 1 y 6 del Decreto 4589 de 2006.

### **2. VIOLACIÓN DE LAS NORMAS SUPERIORES**

El cargo de violación de normas superiores no debe prosperar porque la demandante no justificó la violación de los artículos 4, 29 y 83 de la Constitución Política y 3, 37, 38, 93 y 137 del Código General del Proceso. Adicionalmente, porque la solicitud de clasificación arancelaria, que culminó en la resolución

---

<sup>2</sup> Sentencia de 23 de julio de 2011, Exp. 16090, CP. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

<sup>3</sup> SERVADE S.A., mediante escrito con radicado 29925 de 21 de abril de 2005.

demandada, se formuló el 21 de abril de 2005<sup>4</sup>, cuando aún no se encontraba vigente el Decreto 4589 de 2006, sino el Decreto 4341 de 2004, lo que elimina cualquier posibilidad de violación de dicho decreto.

Tampoco se justificó la afirmación de la actora acerca de que la resolución demandada derogó tácitamente la Resolución 9005 de 2002, pues la DIAN ordenó su de.revocatoria expresa en la Resolución 9931 de 15 de septiembre de 2009.

### **AUDIENCIA INICIAL**

El 7 de junio de 2017, se llevó a cabo la audiencia de fijación del litigio. Conformé con los hechos de la demanda, los cargos de nulidad planteados por la parte demandante y los argumentos de la contestación de la demanda, en dicha audiencia

se precisó que la Sala debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

- 1) Si estuvo debidamente motivada o no la Resolución 4131 del 25 de mayo de 2005, por el cambio en la clasificación arancelaria del producto denominado gluten de maíz.
- 2) Si se vulneró o no el Decreto 4589 de 2006, particularmente, las Reglas de interpretación del Arancel de Aduanas, al clasificar el producto gluten de maíz en la subpartida arancelaria 23.03.10.00.00 "como un residuo de la industria del almidón", como lo dispuso la DIAN en el acto demandado.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **demandante** reiteró lo expuesto en la demanda y precisó que existe falsa motivación en el acto acusado, porque la DIAN no justificó fáctica ni jurídicamente la modificación de la subpartida arancelaria para el producto "GLUTEN DE MAÍZ". Además, no tuvo en cuenta las reglas generales interpretativas 1 y 6 del Arancel de Aduanas.

La **demandada** insistió en los argumentos expuestos en la contestación y concluyó que la Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005 no adolece de falsa

---

<sup>4</sup> Realizada por la empresa logística SERVADE S.A., mediante escrito con radicado 29925 de 21 de abril de 2005.



motivación, toda vez que los hechos que tuvo en cuenta la DIAN como motivos determinantes de la decisión estuvieron debidamente probados en la actuación administrativa. Además, la clasificación arancelaria obedeció al estudio técnico de la mercancía y la aplicación del Arancel de Aduanas. En consecuencia, la mercancía denominada "Gluten de Maíz" encuadra dentro de la subpartida arancelaria 23.03.10.00.00.

El **Ministerio Público** solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

Por Resolución 9005 de 2002, la DIAN clasificó el producto denominado "gluten de maíz" en la subpartida arancelaria 23.09.90.90.00 *"preparación de alimentación de animales"* y por Resolución 4131 de 2005, lo clasificó en la subpartida arancelaria 23.03.10.00.00 *"subproducto o residuo de la industria de almidón y similares."*

La DIAN no manifestó razones suficientes para admitir la nueva clasificación arancelaria del producto "gluten de maíz", toda vez que las características y condiciones del producto no presentaron ningún cambio, ni existe un estudio técnico que modifique la composición del mismo en proteína, grasa, fibra y humedad.

Se configura falsa motivación en el acto demandado, porque a pesar de que se mantuvieron las condiciones del producto, la DIAN le asignó una posición arancelaria distinta sin justificación alguna. Por lo tanto, no procede el estudio de los demás cargos propuestos.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala decide si fue debidamente motivada la Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005, expedida por la División de Arancel de la Subdirección Técnica Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por el cambio en la clasificación arancelaria del producto denominado gluten de maíz. Así mismo, precisa si se vulneró o no el Decreto 4589 de 2006, particularmente, las Reglas de interpretación del Arancel de Aduanas, al clasificar el producto gluten de maíz en la subpartida arancelaria 23.03.10.00.00 "como un residuo de la industria del almidón".

Para resolver, la Sala resolverá los cargos en el siguiente orden:

### **Falsa o falta de motivación**

El demandante sostuvo que mediante Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005, la DIAN cambió la clasificación arancelaria del producto "Gluten de Maíz" para tomarlo como un subproducto o residuo de la industria de almidón y similares, en lugar de un producto alimenticio para animales, como se había catalogado en la Resolución 90055 de 12 de septiembre de 2002, especialmente, cuando las condiciones y la composición del producto no presentaron ningún cambio. Es decir, la modificación se realizó sin ninguna justificación fáctica o legal.

Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta ha precisado que esta *"causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.*

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que *"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"*<sup>5</sup>.

Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente<sup>6</sup>:

*"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.*

---

<sup>6</sup> Sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 16090, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Sentencia de 13 de junio de 2013, exp. 17495, CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, reiterada en sentencia de 1 de junio de 2016, exp. 21702, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia.

*Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos.*

*En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo<sup>7</sup>.*

*En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción".*

En este caso, mediante Resolución 9005 de 2002, la Subdirección Técnica Aduanera de la DIAN clasificó el producto "Gluten de Maíz" en la subpartida 23.09.90.90.00 del Arancel de Aduanas, "como una mezcla de subproductos resultantes en el proceso industrial de molienda húmeda del maíz."<sup>8</sup>

De acuerdo con el Arancel de Aduanas vigente para el año 2005<sup>9</sup> (Decreto 4341 de 2004<sup>10</sup>), la clasificación del producto "Gluten de maíz" en la subpartida 23.09.90.90.00 "las demás", implica que pertenece a la partida 23.09 "Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales."

La Resolución 9005 de 2002 se notificó personalmente al representante legal de la sociedad Mario Londoño SIA S.A.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Sentencia 16090 del 23 de junio de 2011, CP. Doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>8</sup> Folios 20 a 21

<sup>9</sup> De acuerdo con la fecha de expedición del acto demandado (Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005).

<sup>10</sup> Este Decreto fue derogado por el Decreto 4589 de 2006

Como considerandos de la Resolución en mención, la DIAN previo en lo pertinente<sup>12</sup>:

*"Que la empresa MARIO LONDOÑO SIA S.A., nit No 890.902.266-2, mediante formato radicado con el No 2002ER36412 del 03 de junio de 2002, presentó solicitud para la clasificación arancelaria del producto "GLUTEN DE MAÍZ". [...]*

*"Que **con la información suministrada** se establece que la mercancía consiste en pellets conformados por una mezcla en proporciones variables de germen, fibra (cascarilla), gluten de maíz y condensados de aguas de lavado obtenidos del proceso de molienda húmeda del maíz; con la siguiente composición en peso: proteína 60%, grasa 2.5%, fibra 2.5%, cenizas 1.8%, xantofilas 496 mg/kg y materia seca 90%, presentada a granel o en bultos. Se utiliza en la elaboración de alimentos para animales.*

### **RESUELVE**

**Artículo 1º.** *Clasificar la mercancía descrita anteriormente, por la Subpartida 23.09.90.90.00 del Arancel de Aduanas, como una mezcla de subproductos resultantes en el proceso industrial de molienda húmeda del maíz, en virtud de las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del mencionado texto arancelario"<sup>13</sup> Resalta la Sala*

Por su parte, el 3 de junio de 2002, Logística Internacional Servade S.A. presentó a la DIAN la solicitud de clasificación arancelaria del producto "Gluten de Maíz" y en la descripción y características del bien, precisó que es un "subproducto desecado de la almidonería de maíz constituido principalmente por el gluten obtenido durante la separación del maíz proteína bruta", cuya composición es "humedad 10,16%, grasa 1,90%, proteína 62,80%, fibra 0,84%" y uso y aplicaciones para la "fabricación de alimentos concentrados para animales.

A la solicitud, allegó copia de la consignación, formulario de solicitud de Ja clasificación arancelaria, muestra de! producto "Gluten de maíz", orden e informe de análisis y certificado de análisis del producto <sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Folio 21 vto.

<sup>12</sup> Folios 20 y 21.

<sup>13</sup> Folio 20.

<sup>14</sup> Folios 77 y 78.

Con fundamento en lo anterior, la Subdirección Técnico Aduanera de la DIAN expidió la Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005, en la que hizo una nueva clasificación arancelaria del producto "Gluten de Maíz" en la subpartida 23.03.10.00.00, que pertenece a la partida arancelaria 23.03<sup>15</sup>, como residuo de la industria del almidón y residuos similares (10.00.00). Dicha resolución fue notificada por correo certificado.<sup>16</sup>

En los considerandos de la Resolución 4131 de 2005, ahora demandada, en lo pertinente se lee<sup>17</sup>:

*"Que la empresa Logística Internacional Servada S.A., nit No. 805.028.671-4, mediante formato radicado con el No. 29925 de abril 21 de 2005, presentó solicitud para la clasificación arancelaria del producto denominado técnicamente "GLUTEN DE MAÍZ" y comercialmente "GLUTEN DE MAÍZ". [...]*

*"Que **con la información suministrada** se establece que la mercancía corresponde a un subproducto desecado de la almidonería de maíz, en forma de polvo granuloso amarillo, constituido principalmente por el gluten obtenido durante el proceso, con el siguientes análisis nutricional: humedad 10.16%, grasa 1.9%, proteína 62.8%, fibra 0.84%. Se utiliza, como un aditivo, en la fabricación de alimentos concentrados para animales.*

#### **RESUELVE**

**Artículo 1º.** *Clasificar la mercancía descrita en la presente Resolución, por la subpartida 23.03.10.00.00 del Arancel de Aduanas, como un residuo de la industria del almidón, y de acuerdo con las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del mencionado texto arancelario". Resalta la Sala*

Cabe anotar, que la Resolución 4131 de 2005 no revocó la Resolución 9005 de 2002, pues esta última fue revocada expresamente a través de la Resolución 9931 de 15 de septiembre de 2009, por la que la DIAN clasificó la mercancía

---

<sup>15</sup> Residuos de la industria del almidón y residuos similares, pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y demás desperdicios de la industria azucarera, heces y desperdicios de cervecería o de destilería, incluso en «pellets».

<sup>16</sup> Folio 74 vto.

<sup>17</sup> Folios 73 y 74.

denominada "gluten de maíz" en la subpartida arancelaria 23.03.10.00.00, por considerarla un subproducto o residuo de la industria del almidón.<sup>18</sup>

Se advierte que para clasificar la mercancía en dos subpartidas arancelarias distintas, la demandada tuvo en cuenta la información y muestra suministradas por las empresas que presentaron la solicitud para la clasificación arancelaria del producto "gluten de maíz", con base en las cuales se observa diferencias en la cantidad de cada uno de los componentes del producto, así:

<b>Resolución 9005 de 2002</b>	<b>Resolución 4131 de 2005</b>
Obtenido de molienda húmeda de maíz	Humedad 10.16%
Proteína 60%	Proteína 62.8%
Grasa 2.5%	Grasa 1.9%
Fibra 2.5%	Fibra 0.84%
Cenizas 18%	-
Xantofilas 496 mg/kg	-
Materia seca 90%	-
Se utiliza en la elaboración de alimentos para animales	Se utiliza, como un aditivo, en la fabricación de alimentos concentrados para animales

Si bien existe una diferencia porcentual mínima en la cantidad de los componentes de la mercancía (humedad, proteína, grasa y fibra), las resoluciones coinciden en que el producto corresponde a gluten de maíz, el cual se utiliza para la fabricación o elaboración de alimentos para animales. De acuerdo con los considerandos del acto demandado, la única razón que tuvo la DIAN para reclasificar el "Gluten de maíz" en la subpartida 23.03.10.00.00 del Arancel de Aduanas, fue *"la información y muestra suministradas"* por las empresas que solicitaron la clasificación arancelaria del producto denominado "gluten de maíz"..

Sin embargo, la DIAN no explica las razones por las que el porcentaje de los componentes de la mercancía suministrada por cada una de las empresas solicitantes, influye de una forma determinante en la clasificación de la subpartida arancelaria del producto "gluten de maíz".

---

<sup>18</sup> Folios 22 a 24.

Además, al revisar los antecedentes administrativos del acto acusado no existe prueba de los motivos y fundamentos que tuvo en cuenta la DIAN, ni, por ende?, puede determinarse qué valor probatorio debía dársele a los componentes de la mercancía y el nivel porcentual de cada uno de ellos.

Tampoco se advierte cómo fue el análisis que la DIAN dijo que hizo y condujo a que la misma mercancía, que se insiste, según las Resoluciones 9005 de 12 de septiembre de 2002 y 4131 de 25 de mayo de 2005, corresponde a gluten de maíz para la fabricación o elaboración de alimentos para animales, con el mismo análisis nutricional solo que en porcentajes diferentes, dejara de ser "un producto para la preparación de los tipos utilizados para la alimentación de animales" y se convirtiera en un "residuo de la industria del almidón y similares."

Así las cosas, no existe prueba que amerite que la DIAN haya reclasificado arancelariamente el producto "Gluten de maíz" en el acto acusado.

Como lo advirtió el Ministerio Público, carece de soporte probatorio la afirmación de la DIAN de que la clasificación la determinan los parámetros técnicos como el contenido de la proteína, humedad, presentación (pellets, harina, etc), entre otros, pues solo al contestar la demanda, la DIAN trató de justificar su omisión, para lo cual sostuvo que en la resolución demandada se estudian las características del producto objeto de la solicitud, que distan sustancialmente de las características descritas para el producto en la Resolución 9005 de 2002 y en donde concluyó que "la clasificación arancelaria obedece al estudio técnico de la mercancía cuya descripción y características fueron aportadas por el mismo solicitante"<sup>19</sup>.

Sin embargo, estas afirmaciones, además de que no pueden complementar las que se dejaron de hacer en el acto acusado, carecen de soporte probatorio. En efecto, no aparece en el expediente cuál fue el estudio técnico que tuvo en cuenta la DIAN para arribar a la conclusión a la que llegó en la Resolución 4131 de 2005, y cuál sería el valor probatorio de éste.

Todo lo anterior corrobora que el acto demandado está viciado de nulidad por falta o ausencia de motivación. En efecto, en la Resolución 4131 de 2005 no aparece una justificación válida de la reclasificación de la partida arancelaria del producto "gluten de maíz", pues si bien la DIAN manifiesta que obedeció a la

información que había suministrado la solicitante, no argumentó ni fundamentó los hechos relevantes y las razones por las que influye de forma determinante el porcentaje de los componentes de la mercancía que podían dar lugar al cambio de la subpartida arancelaria, pues, en ambas resoluciones se concluye que el "gluten de maíz" es un producto que se utiliza para la fabricación o elaboración de alimentos para animales.

Sobre el particular, reitera la Sala que existe falta o ausencia de motivación del acto demandado cuando la Administración prescinde de la motivación e impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción<sup>20</sup>. En este caso, la DIAN no explicó las razones y los motivos determinantes de la reclasificación arancelaria de acuerdo con la información suministrada por la solicitante ni tampoco está probado en el proceso el estudio técnico que presuntamente la DIAN analizó.

Las razones que anteceden son suficientes para anular la Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005, expedida por la DIAN. Razón por la cual, la Sala no se pronunciará sobre los demás cargos propuestos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

PRIMERO: *ANÚLASE* la Resolución 4131 de 25 de mayo de 2005, expedida por la Subdirección Técnica Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.


La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

---

<sup>19</sup> Folio 49.

<sup>20</sup> Sentencia de 13 de junio de 2013, exp. 17495, CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.





STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Presidente



MILTON CHAVES GARCÍA



JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ