



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., 8 de septiembre de 2022

**Expediente:** 11001333400420180030400  
**Demandante:** AGENCIA DE ADUANAS SERVICIOS ADUANEROS ESPECIALIZADOS S.A. NIVEL 1 – SERVADE S.A. NIVEL 1  
**Demandada:** DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** SENTENCIA

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere la siguiente sentencia anticipada de primera instancia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup> que adicionó el artículo 182A al C.P.A.C.A.

## **I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.**

### **1. DEMANDA**

#### **1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Solicita la parte demandante lo siguiente:

##### **“PRETENSIONES**

*Con fundamento en las razones de hecho y de derecho que me he permitido exponer, respetuosamente solicito que se declare la nulidad de las resoluciones 1376 del 3 de agosto de 2017 y de la resolución 47 de 2018 en lo que concierne a la sanción impuesta a SERVADE y como consecuencia de ello como restablecimiento de derecho no se sanciones y cobre a SERVADE.”<sup>2</sup>*

#### **1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA<sup>3</sup>.**

La apoderada de la parte demandante señaló que los actos administrativos demandados, fueron proferidos con violación al debido proceso y con el vicio de falsa motivación, teniendo en cuenta que no se motivó ni probó la responsabilidad de la Agencia de Aduanas Servade S.A., puesto que los hechos que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión no fueron debidamente probados.

### **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **2.1. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN<sup>4</sup>.**

El apoderado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, contestó la demanda oponiéndose a todas las pretensiones, por cuanto considera que la sanción impuesta a la empresa demandante se sustenta en los hechos que aparecen demostrados en el expediente por los medios de prueba señalados en la legislación aduanera y el C.G.P., bajo los

<sup>1</sup> POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -LEY 1437 DE 2011- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE LA JURISDICCIÓN

<sup>2</sup> Página 7 del archivo 02DemandaYAnexos de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

<sup>3</sup> Página 3-7 del archivo 02DemandaYAnexos de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

<sup>4</sup> Páginas 33-47 del archivo 05Folios102Al131 de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

principios establecidos en el artículo 3 del C.P.A.C.A. y las normas que rigen la materia.

Aseguró que, la vinculación a la Agencias de Aduanas en calidad de declarante al proceso administrativo de liquidación oficial de revisión, se dio a partir del requerimiento aduanero dispuesto en el artículo 507 del Decreto 2685 de 1999 (hoy artículos 582 y 585 del Decreto 390 de 2016).

Destacó que, en la parte motiva de los actos acusados, se invocaron las razones de hecho y de derecho que soportan la decisión en ellos contenidos, siendo claro que la Agencia de Aduanas Servicios Aduaneros Especializados S.A. Nivel 1 – Servade S.A., incurrió en la infracción contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, por cuanto dicha agencia adelantó las gestiones de elaboración, presentación y aceptación de la Declaración de Importación Inicial No. 352016000144159-8 del 6 de mayo de 2016 con autoadhesivo 01861020783511 del 10 de mayo de 2016, que fueron objeto de liquidación oficial de revisión por encontrar error en la subpartida arancelaria, lo que conllevó a que el importador pagara un mayor valor de los tributos aduaneros.

Precisó que, la agencia demandante tenía la obligación de garantizar que el importador Vidrios de la Sabana S.A.S., cumpliera con las normas legales, por lo tanto, es administrativamente responsable por la exactitud y veracidad de la información presentada en la declaración de importación, y si hace incurrir a su mandante, en infracciones, se ve avocada a las sanciones correspondientes.

Frente a la vinculación de Liberty Seguros S.A., destacó que si bien el artículo 224 del C.P.A.C.A. permite la que cualquier persona que tenga interés directo pueda pedir que sea tenida como coadyuvante o impugnadora, litisconsorte o interviniente ad excluyendum, no es menos cierto que, Liberty Seguros S.A. en la etapa administrativa no hizo uso del derecho a interponer recurso de reconsideración contra la liquidación oficial de revisión, de tal manera, que perdió la oportunidad de pretender la nulidad del artículo 5° de la liquidación oficial de revisión. Razón por la cual consideró que, aquella está limitada a la figura de coadyuvante, lo que implica que podrá efectuar actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de ésta y no involucre la disposición del derecho de litigio.

## **2.2. COMPAÑÍA LIBERTY SEGUROS S.A.<sup>5</sup>**

La aseguradora no se opuso a las pretensiones de la demanda, señaló que en la sanción impuesta a Servade S.A., no se atendieron las garantías constitucionales, toda vez que en las muestras tomadas a los vidrios no se observaron los términos ni la cadena de custodia, a efectos de avalar que éstas correspondían a la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016.

Es de advertir, que frente a las excepciones propuestas y los argumentos relacionados con la falta de cobertura de la póliza de cumplimiento No.

---

<sup>5</sup> Páginas 25-30 del archivo 05Folio102A1131 de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

2376137, el Despacho se pronunció en la fijación del litigio del auto del 7 de octubre de 2021, por lo que no se hará análisis de fondo en esta sentencia<sup>6</sup>.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **3.1. Parte demandante<sup>7</sup>.**

La apoderada de la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Precisó que la expresión “hacer incurrir” implica necesariamente que la DIAN debe probar, valorar y permitir que la prueba se controvierta, situación que en este caso no se dio, pues la entidad le tomó como una presunción de derecho, como un hecho objetivo, sin prueba alguna y sin posibilidad de controvertirlo, vulnerando así el derecho de defensa de su prohijada.

#### **3.2. Parte demandada<sup>8</sup>**

La apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN presentó alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

Destacó que, los actos acusados se sustentaron en las razones de hecho y derecho relacionados con que la demandante al declarar la mercancía bajo una subpartida arancelaria incorrecta 7003.19.10.00 con la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016, hizo incurrir a su mandante Vidrios de la Sabana S.A., en una infracción que dio lugar a una liquidación errada del tributo aduanero y a la consecuente imposición de la sanción por incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de la agencia de aduanas contempladas en los artículos 27-2 y 27-4 del Decreto 2686 de 1999.

#### **3.2. Tercero con interés<sup>9</sup>**

El apoderado de Liberty Seguros S.A. presentó alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

### **1. HECHOS PROBADOS**

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

1.1 La Agencia de Aduanas Servade S.A. Nivel 1. presentó la declaración de importación identificada con el adhesivo Nro. 01861020783511 del 10

<sup>6</sup> Archivo 12AutoCorreTrasladoAlegatos de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

<sup>7</sup> Archivo 16AlegatosConclusionDemandante de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

<sup>8</sup> Archivo 15AlegatosConclusionDIAN de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

<sup>9</sup> Archivo 14AlegatosConclusionLibertySeguros de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

de mayo de 2016, en cumplimiento del mandato que confirió el importador Vidrios de la Sabana S.A.S.

- 1.2 La División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la DIAN mediante Resolución Nro. 1959 del 3 de mayo de 2017 formuló el requerimiento especial aduanero, por clasificación arancelaria, al encontrar que Vidrios de la Sabana S.A.S. ingresó "vidrios laminados" al territorio aduanero nacional con error en la clasificación arancelaria.
- 1.3 La DIAN estableció que esa mercancía correspondía a una subpartida con un arancel del 10% que no fue liquidado ni cancelado en la declaración de importación que fue objeto de cuestionamiento, dado que en estas se presentaron con un arancel del 0%<sup>10</sup>.
- 1.4 La Agencia de Aduanas Servade S.A. Nivel 1. presentó respuesta al requerimiento especial a través de memorial radicado el 26 de mayo de 2017<sup>11</sup>.
- 1.5 La División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la DIAN mediante Resolución Nro. 1376 del 3 de agosto de 2017 profirió una liquidación oficial de revisión, por la presunta comisión de la infracción contenida en el numeral 2.6. del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999<sup>12</sup>, modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6 del Decreto 2883 de 2008 y propuso una sanción de multa de \$8.674.000<sup>13</sup>
- 1.6 La Agencia de Aduanas Servade S.A. Nivel 1. Nivel 2, interpuso recurso de reconsideración contra el acto a través del cual se le sancionó, el 28 de agosto de 2017<sup>14</sup>.
- 1.7 La Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la DIAN, profirió la Resolución Nro. 00047 del 18 de enero de 2018, a través de la cual resolvió el recurso de reconsideración confirmando la resolución sanción<sup>15</sup>. La referida resolución fue notificada a la empresa demandante mediante aviso el 24 de enero de 2018<sup>16</sup>.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

En auto del 7 de octubre de 2021<sup>17</sup>, se planteó el siguiente problema jurídico:

- 2.1 ¿Los actos administrativos demandados fueron expedidos con los vicios de nulidad de falsa motivación y violación al debido proceso, porque los presupuestos de hecho contemplados en el numeral 2.6. del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 no se cometieron por la empresa demandante, debido a que no se hizo incurrir en error a la sociedad

<sup>10</sup> Páginas 47-58 del archivo 04Folio61-90 de la subcarpeta 02AnexosAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>11</sup> Páginas 31-39 del archivo 05Folio91-120 de la subcarpeta 02AnexosAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>12</sup> La infracción en cuestión establece: "Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros" con multa equivalente al veinte (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción" (Folio 23 del c. a. a.)

<sup>13</sup> Páginas 60-81 del archivo 02DemandaYAnexos de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente electrónico

<sup>14</sup> Páginas 31-60 del archivo 06Folios121-150 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>15</sup> Páginas 9-34 del archivo 08Folios181-202 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>16</sup> Páginas 35 y 45 del archivo 08Folios181-202 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>17</sup> Archivo 12AutoCorreTrasladoAlegatos de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente digital

Vidrios de la Sábana S.A.S. en la clasificación de la mercancía amparada en la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016?

### 3. DE LA FALSA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A fin de adentrarse en el análisis del vicio de falsa motivación, debe acotarse que el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de marzo de 2015, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, precisó las características que deben tenerse en cuenta para la configuración de este vicio de anulación de los actos administrativos, puntualmente la referida sentencia explicó:

#### **“4.4.4.2. El vicio de falsa motivación de los actos administrativos. Conceptualización.**

*Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.*

*Ahora bien, **la validez del acto administrativo depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.***

*Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.*

*El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.<sup>18</sup>”. (Subrayas y negrillas fuera de texto)*

De conformidad con lo anterior, se configura una motivación falsa cuando en la sustentación fáctica de los actos no existe correspondencia entre las razones de hecho y de derecho que se aducen para proferir la decisión.

### 4. DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO.

El artículo 29 de la Constitución Política establece, que el debido proceso **“se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...)”**, derecho fundamental que es de aplicación inmediata de conformidad con lo establecido en el artículo 85 Superior.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C – 034 de 2014<sup>19</sup> precisó:

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 11001-03-24-000-2013-00159-00. Demandante SOCIEDAD REDIBA S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. 19 de marzo de 2015.

<sup>19</sup> M.P. María Victoria Calle Correa

“El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. (...) En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.”

## **5. DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS, SUS OBLIGACIONES, RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

Sobre el particular, el artículo 12 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 2883 de 2008, definió las Agencias de Aduanas, así:

**“Artículo 12. Agencias de aduanas. Las agencias de aduanas son las personas jurídicas autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para ejercer el agenciamiento aduanero, actividad auxiliar de la función pública aduanera de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan con las normas legales existentes en materia de importación, exportación y tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades.**

**Las agencias de aduanas tienen como fin esencial colaborar con las autoridades aduaneras en la estricta aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás actividades y procedimientos derivados de los mismos.**

Conforme con los parámetros establecidos en este decreto, las agencias de aduanas se clasifican en los siguientes niveles:

1. Agencias de aduanas nivel 1.
2. Agencias de aduanas nivel 2.
3. Agencias de aduanas nivel 3.
4. Agencias de aduanas nivel 4.

**Parágrafo 1°.** Las personas jurídicas que pretendan ejercer el agenciamiento aduanero deberán incluir en su razón social o denominación la expresión "agencia de aduanas" seguida del nombre comercial, de la sigla correspondiente a la naturaleza mercantil de la sociedad y del nivel de agencia de aduanas. Lo previsto en este parágrafo no se aplica a los almacenes generales de depósito.

**Parágrafo 2°.** Las actividades propias del agenciamiento aduanero se encuentran sometidas a las regulaciones especiales de este decreto y al control por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”

Así, la agencia de aduanas es una persona jurídica que tiene como función auxiliar aduanera, representar al Estado a través de la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales, frente al importador o exportador que pretende importar o exportar mercancía desde el interior o desde el exterior del país. De manera que, interviene a efectos de que estos últimos cumplan con las normas aduaneras internas y externas, para legalizar y comercializar sus mercancías.

Por su parte, el artículo 3° del referido Decreto<sup>20</sup> definió como responsables de la obligación aduanera entre otros al declarante. A su vez, el numeral 1° del artículo 10 de la misma normativa estipuló que “podrán actuar ante las autoridades aduaneras como declarantes con el objeto de adelantar los procedimientos y trámites de importación, exportación o tránsito aduanero: 1) **Las agencias de aduanas, quienes actúan a nombre y por encargo de los importadores y exportadores.**”(Negrilla fuera de texto).

A su vez, respecto a las obligaciones, reconocimiento de mercancía y responsabilidades de las agencias de aduanas, el mismo Decreto, estipuló:

**“Artículo 27-2. Obligaciones de las agencias de aduanas. Las agencias de aduanas en ejercicio de su actividad, a través de sus representantes legales, administradores, agentes de aduanas o auxiliares tendrán las siguientes obligaciones:**

- 1. Actuar de manera eficiente, transparente, ágil y oportuna en el trámite de las operaciones de comercio exterior ante la autoridad aduanera.**
  - 2. Prestar los servicios de agenciamiento aduanero, de acuerdo con el nivel de agencia de aduanas, a los Usuarios de comercio exterior que lo requieran.**
  - 3. Suscribir y presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes de importación, exportación y tránsito aduanero, en la forma, oportunidad y medios señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de conformidad con la normatividad vigente.**
  - 4. Responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones de importación, exportación, tránsito aduanero y demás documentos transmitidos electrónicamente o suscritos en desarrollo de su actividad, en los términos establecidos en el artículo 27-4 del presente decreto.**
  - 5. Liquidar y cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera.**
- (...)

**Artículo 27-3. Reconocimiento de las mercancías. Las agencias de aduanas tendrán la facultad de reconocer las mercancías que se someterán al proceso de importación, en zonas primarias aduaneras y zonas francas, con anterioridad a su declaración ante la aduana.**

Si con ocasión del reconocimiento de las mercancías las agencias de aduanas detectan mercancías en exceso respecto de las relacionadas en la factura y demás documentos soporte, o mercancías distintas de las allí consignadas, o con un mayor peso en el caso de las mercancías a granel, deberán comunicarlo a la autoridad aduanera y podrán ser reembarcadas o legalizadas con el pago de los tributos aduaneros correspondientes, sin que haya lugar al pago de suma alguna por concepto de rescate. Para todos los

<sup>20</sup> Artículo 3. Responsables de la obligación aduanera.

De conformidad con las normas correspondientes, serán responsables de las obligaciones aduaneras, el importador, el exportador, el propietario, el poseedor o el tenedor de la mercancía; así mismo, serán responsables de las obligaciones que se deriven por su intervención, el transportador, el agente de carga internacional, el depositario, intermediario y el declarante, en los términos previstos en el presente Decreto.

Para efectos aduaneros la Nación estará representada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

efectos, la mercancía así legalizada se entenderá presentada a la autoridad aduanera.

**Parágrafo.** Las personas jurídicas reconocidas e inscritas como usuarios aduaneros permanentes o como usuarios altamente exportadores podrán acogerse a lo previsto en este artículo.

**Artículo 27-4. Responsabilidad de las agencias de aduanas.** Las agencias de aduanas que actúen ante las autoridades aduaneras serán responsables administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad.

**Igualmente, serán responsables por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus agentes de aduanas acreditados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y responderán administrativamente cuando por su actuación como declarantes hagan incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la liquidación de mayores tributos aduaneros, la imposición de sanciones o el decomiso de las mercancías.**

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales que puedan adelantar los mandantes o usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios contra las agencias de aduanas.

**Parágrafo.** Las agencias de aduanas responderán directamente por el pago de los tributos aduaneros y sanciones pecuniarias que se causen respecto de operaciones en las que el usuario de comercio exterior sea una persona inexistente." (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, el numeral 2.6. del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6 del Decreto 2883 de 2008, dispuso:

**"Artículo 485. Infracciones aduaneras de las agencias de aduanas y sanciones aplicables.** Además de las infracciones aduaneras y sanciones previstas en los artículos 482, 483 y 484 del presente decreto, **las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito cuando actúen como agencias de aduanas, serán sancionados por la comisión de las siguientes infracciones aduaneras:**

(...)

2 Graves:

(...)

**2.6 Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros;**

La sanción aplicable para la falta grave señalada en el numeral 2.6 será de multa equivalente al veinte (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción." (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, se tiene que las agencias de aduanas responden de manera grave ante la DIAN, cuando con su actuar provocan la configuración de una infracción aduanera a su mandante o usuario de comercio exterior, que conlleva la imposición de sanciones, decomiso de mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros.

## 6. CASO CONCRETO

En el presente asunto se encuentra en discusión la legalidad de las Resoluciones 1376 del 3 de agosto de 2017 y 00047 del 18 de enero de 2018, por medio de las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, impuso a la Agencia de Aduanas Servade S.A. sanción de multa de \$8'674.000<sup>21</sup>.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver el problema jurídico que fue planteado en la fijación del litigio, realizada en el auto del 7 de octubre de 2021<sup>22</sup>: ¿Los actos administrativos demandados fueron expedidos con los vicios de nulidad de falsa motivación y violación al debido proceso, porque los presupuestos de hecho contemplados en el numeral 2.6. del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 no se cometieron por la empresa demandante, debido a que no se hizo incurrir en error a la sociedad Vidrios de la Sábana S.A.S. en la clasificación de la mercancía amparada en la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016?

En ese orden, se evidencia que a través de la Resolución No. 1376 del 3 de agosto de 2017, la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Aduanas de Bogotá<sup>23</sup> formuló liquidación oficial de revisión por el monto de \$43'372.000 a la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016 presentada por el declarante Agencias de Aduanas Servade S.A. Nivel 1, a nombre del importador Vidrios de la Sabana S.A.S., por una incorrecta clasificación arancelaria de la mercancía y porque no fueron cancelados los tributos aduaneros correspondientes. Dicho acto administrativo fue confirmado por medio de la Resolución No. 03-236-408-601-00047 del 18 de enero de 2018 expedida por la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá.<sup>24</sup>

Conforme se expone en los actos acusados, la mercancía descrita en la declaración de importación No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016 presentada por la agencia de aduanas demandante, como declarante autorizado del importador Vidrios de la Sábana S.A.S., debió ser clasificada en la subpartida arancelaria 7007.29.00.00 de conformidad con las reglas generales 1 y 6 del arancel de aduanas correspondiéndole una tarifa de 10% de arancel y 16% de IVA, pero no en la subpartida 7003.20.00.00 como lo señaló aquella en la declaración de importación y en donde se liquidó un arancel del 0% de arancel y 16% de IVA.<sup>25</sup>

De esta manera, se evidencia que la liquidación oficial de revisión se originó por el hecho de que no se liquidaron y pagaron correctamente los tributos aduaneros en la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016, presentada por la sociedad demandante, situación que dio paso al proceso administrativo sancionatorio que culminó con los actos hoy demandados.

<sup>21</sup> Por la transgresión del numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6 del Decreto 2883 de 2008

<sup>22</sup> Archivo 12AutoCorreTrasladoAlegatos del expediente digital

<sup>23</sup> Página 17-37 del archivo 07Folios151A180 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>24</sup> Página 9-34 del archivo 08Folios181A202 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>25</sup> Página 1-27, 45 y 47-58 del archivo 04Folios61A90, 3-14 del archivo 05Folios91A120, 17-37 del archivo 07Folios151A180 y 9-34 del archivo 09Folios181A202 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

Ahora bien, conforme lo expuesto en la parte considerativa, dentro de las obligaciones y responsabilidades de las agencias de aduanas están las de responder por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos (importación, exportación, etc.) que suscriban en desarrollo de su actividad; así como, liquidar y cancelar en debida forma los tributos aduaneros. De manera que, son responsables administrativamente cuando por su actuación como declarantes hagan incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o liquidación de mayores tributos aduaneros.

Del mismo modo, en aras de dar cumplimiento a sus obligaciones y responsabilidades las agencias de aduanas tienen la facultad de reconocer las mercancías que se someten al proceso de importación en zonas primarias aduaneras y en zonas francas con anterioridad a su declaración ante la aduana, conforme lo señaló el artículo 27-3 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 1° del Decreto 2883 de 2008<sup>26</sup>. Por tanto, para cumplir con su obligación de responder por la exactitud y veracidad de la información contenida en la declaración de importación, deben verificar que la mercancía que va a ser importada efectivamente cumpla con los requisitos establecidos por la legislación aduanera.

Ahora, se advierte que la Agencia de Aduanas SERVADE S.A.S., conforme a la expresa disposición legal, tenía la responsabilidad de velar por la exactitud y veracidad de la información contenida en la declaración de importación No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016, dada su condición de auxiliar de la función aduanera<sup>27</sup> a efectos de garantizar que la usuaria del servicio de comercio exterior Vidrios de la Sábana S.A.S. cumpliera con las normas aduaneras.

Así, la demandante incurrió en la infracción aduanera contenida en el numeral 2.6 del artículo del 485 del Decreto 2685 de 1999 modificado por el artículo 6 del Decreto 2883 de 2008<sup>28</sup>, puesto que, como agente de aduanas presentó la declaración de importación sin liquidar y pagar correctamente los tributos aduaneros, lo que originó que se formulara liquidación oficial de revisión por el monto de \$43'372.000 en contra del importador. De esta forma, hizo incurrir a Vidrios de la Sábana S.A.S. en una infracción administrativa derivada de una incorrecta clasificación arancelaria de la mercancía y porque no fueron cancelados los tributos aduaneros correspondientes.

De manera que, no se trata de un reproche de conducta y de una sanción por una interpretación extensiva de la norma legal que tipifica la falta que

---

<sup>26</sup>**ARTÍCULO 27-3. RECONOCIMIENTO DE LAS MERCANCÍAS.** Las agencias de aduanas tendrán la facultad de reconocer las mercancías que se someterán al proceso de importación, en zonas primarias aduaneras y zonas francas, con anterioridad a su declaración ante la aduana.

Si con ocasión del reconocimiento de las mercancías las agencias de aduanas detectan mercancías en exceso respecto de las relacionadas en la factura y demás documentos soporte, o mercancías distintas de las allí consignadas, o con un mayor peso en el caso de las mercancías a granel, deberán comunicarlo a la autoridad aduanera y podrán ser reembarcadas o legalizadas con el pago de los tributos aduaneros correspondientes, sin que haya lugar al pago de suma alguna por concepto de rescate. Para todos los efectos, la mercancía así legalizada se entenderá presentada a la autoridad aduanera.

Las agencias de aduana podrán efectuar el reconocimiento de que trata el presente artículo, después de presentada una declaración anticipada y antes de solicitar el levante de la mercancía.

**PARÁGRAFO.** Las personas jurídicas reconocidas e inscritas como usuarios aduaneros permanentes o como usuarios altamente exportadores podrán acogerse a lo previsto en este artículo. (Negrilla fuera de texto).

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 12 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 2883 de 2008

<sup>28</sup> 2.6 **Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros;**

La sanción aplicable para la falta grave señalada en el numeral 2.6 será de multa equivalente al veinte (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción." (Negrilla fuera de texto).

fue objeto de investigación y de sanción, pues se investigó, comprobó y sancionó por la entidad demandada una conducta expresamente tipificada como falta y fue sancionada con debida aplicación de la normatividad que regula la materia.

Así las cosas, los argumentos expuestos por la parte demandante consistentes en que la autoridad demandada no motivó ni probó su responsabilidad, generando la vulneración al debido proceso y falsa motivación de los actos acusados, porque los hechos no estuvieron debidamente probados y que en la Resolución No. 47 no se expresó el motivo por el cual se confirmaba la sanción, no tienen fundamento, como quiera que: i) por mandato legal quien debía responder por la exactitud y veracidad de la información establecida en la declaración de importación en donde se encuentra necesariamente la clasificación arancelaria era la agencia de aduanas; ii) es esta quien podía verificar la mercancía antes de su declaración para corroborar que la información fuera la correcta; y, iii) conforme a su función aduanera, debía garantizar que su mandante o usuario de comercio exterior, cumpliera con las normas aduaneras.

En ese sentido, se evidencia que en los actos acusados la autoridad demandada, manifestó que la responsabilidad de la agencia de aduanas se da en virtud de la calidad de auxiliar de la función pública aduanera, que es conocedora de la legislación que rige la materia, y es quien en ejercicio de esa función presentó la declaración de importación con autoadhesivo No. 01861020783511 del 10 de mayo de 2016, por lo que hizo incurrir a su mandante en errores que conllevaron a una liquidación equivocada de derechos e impuestos a la importación y la consecuente sanción<sup>29</sup>.

De esta manera, la demandante no podría desprenderse de sus responsabilidades derivadas de la función aduanera dispuesta en el Decreto 2685 de 1999, pues en virtud de estas es responsable de velar por la exactitud y veracidad de la información contenida en la declaración de importación, para ello debía verificar la mercancía antes de su declaración y así garantizar el cumplimiento de las normas aduaneras por parte del usuario de comercio exterior.

Por último, se evidencia que dentro de todo el trámite administrativo la entidad dio la oportunidad de controvertir sus actuaciones y la Agencia de Aduanas Servade S.A., ejerció su derecho de defensa y contradicción, pues, el 26 de mayo de 2017 contestó el requerimiento especial aduanero No. 1959 del 3 de mayo de 2017 <sup>30</sup> y el 28 de agosto siguiente interpuso recurso de reconsideración<sup>31</sup>.

En tales circunstancias, dicho cargo no está llamado a prosperar.

## **7. CONDENA EN COSTAS**

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte

<sup>29</sup> Página 56 del archivo 04Folios61A90; 32-33 del archivo 07Folios151A180 de la subcarpeta 02AnexosAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>30</sup> Página 31-39 del archivo 05Folio91A120 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

<sup>31</sup> Página 31-35 del archivo 06Folio121A150 de la subcarpeta 02AnexoAntecedentesAdministrativos del expediente electrónico

de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>32</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>33</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la entidad demandada con ocasión de su defensa<sup>34</sup>.

## 8. OTRAS DETERMINACIONES

En cuanto a la solicitud de renuncia al poder, presentada por María Consuelo de Arcos León, abogada designada para representar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se aceptará, ya que cumple con los requisitos del artículo 76 del C.G.P., pues su renuncia fue comunicada tal como obra constancia en el expediente<sup>35</sup>.

Igualmente, se observa en el archivo “20PoderYAnexosDIAN” de la subcarpeta “01CuadernoPrincipal” del expediente digital-híbrido, poder especial otorgado por la Directora Seccional de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, a los abogados Guillermo Manzano Bravo y Edison Alfonso Rodríguez Torres, con sus correspondientes actos administrativos. No obstante, como quiera que en el proceso no pueden actuar simultáneamente más de un apoderado<sup>36</sup>, se les reconocerá personería para actuar al primero como principal y al segundo como sustituto.

Finalmente, se advierte a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021<sup>37</sup>, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos

<sup>32</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

<sup>33</sup> “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

<sup>34</sup> Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

<sup>35</sup> Archivo 18RenunciaPoderDIAN de la subcarpeta 01CuadernoPrincipal del expediente electrónico

<sup>36</sup> Inciso 3º del artículo 75 del C.G.P.

<sup>37</sup> **Artículo 46. Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 186. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

**Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones** y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. **Sumistrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes**, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. **Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.**

El Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las actuaciones que deba conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.<sup>38</sup>.

Del mismo modo, se precisa que los memoriales dirigidos al presente proceso deberán ser remitidos en medio digital, **al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte vencida, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

**TERCERO: DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**CUARTO: ACEPTAR**, la renuncia al poder presentada por María Consuelo de Arcos León, quien obraba como apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por lo expuesto.

**QUINTO: RECONOCER** personería al doctor Guillermo Manzano Bravo, identificado con el número de cédula 76.304.765 y portador de la tarjeta profesional 72.133 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado principal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en los términos y condiciones del poder y anexos que obran en el archivo "20PoderYAnexosDIAN" de la subcarpeta "01CuadernoPrincipal" del expediente digital-híbrido.

**SEXTO: RECONOCER** personería al doctor Edison Alfonso Rodríguez Torres, identificado con el número de cédula 80.250.261 y portador de la tarjeta profesional 197.841 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado sustituto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en los términos y condiciones del poder y anexos que obran en el archivo "20PoderYAnexosDIAN" de la subcarpeta "01CuadernoPrincipal" del expediente digital-híbrido.

**SÉPTIMO: ADVERTIR** a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de

<sup>38</sup> Artículo 78. Deberes de las partes y sus apoderados. Son deberes de las partes y sus apoderados:

(...)

14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smmlmv) por cada infracción.

2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

**PARÁGRAFO:** Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

**OCTAVO: ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI, una vez ejecutoriada esta sentencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**

Juez  
EMR

Firmado Por:

Lalo Enrique Olarte Rincon

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

004

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **11b7445ee683ab38e80a18165e267c31b5cb001f0136091a0a3b924d43b64e2d**

Documento generado en 08/09/2022 08:49:53 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**