



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018)**

**CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**REF: Expediente nro. 25000-23-24-000-2010-00054-01**  
**Recurso de apelación contra la sentencia de 23 de abril de 2012,**  
**proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**  
**Actora: ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**

**TESIS: NO SE LOGRÓ DESVIRTUAR LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN DEL ARTÍCULO 503 DEL DECRETO 2685 DE 1999, IMPUESTA POR LA DIAN A ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A., EN CUANTO SE EVIDENCIÓ QUE, COMO INTERMEDIARIA DE 152 DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN A UNA EMPRESA DE "PAPEL" O FICTICIA, NO FACILITÓ LA APREHENSIÓN EFECTIVA DE DICHA MERCANCÍA LUEGO DE HABER SIDO REQUERIDA POR LA ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS.**

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la actora contra la sentencia de 23 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, que denegó las pretensiones de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES**

**I.1.- ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, a través de apoderado, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, inicialmente repartida en la Sección Cuarta, luego enviada a la Sección Primera por falta de competencia y, finalmente, remitida a la Subsección "C" en Descongestión de la Sección Primera, tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

**1ª:** La nulidad de la **Resolución nro. 03-064-191-668-2131-002155 de 10 de octubre de 2008**, por medio de la cual, el Jefe de la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante **DIAN**, impuso sanción por valor de \$1.224.630.142.00 a **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** y ordenó hacer efectiva la Póliza de Cumplimiento de Disposiciones Legales nro. 11-43-101000067, por valor de \$438.190.000.00

**2ª:** De igual forma, la nulidad de la **Resolución nro. 0000666 de 23 de enero de 2009**, por medio de la cual, la Subdirectora de Gestión de Recursos Jurídicos –Dirección de Gestión Jurídica de la **DIAN**, resolvió sendos recursos de reconsideración interpuestos contra la citada **Resolución núm. 03-064-191-668-2131-002155 de 10 de octubre de 2008**, confirmándola en todas sus partes.

**3ª:** Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, que se condene a la **DIAN** al pago de todas las sumas de dinero en que tuvo que incurrir con ocasión de la imposición de la sanción contenida en los actos acusados, tales como primas de seguro, cauciones, etc.

**4ª:** Igualmente, que se condene a la **DIAN** a indemnizarla por los daños y perjuicios derivados con ocasión de esta acción y que se demuestren a lo largo de la misma; así como al pago de costas y gastos del proceso.

**I.2.-** La parte actora, en síntesis, fundamentó sus pretensiones así:

Que la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, que se presumía legalmente constituida conforme al certificado de existencia y representación legal otorgado por la Cámara de Comercio de su domicilio, contrató los servicios de intermediación aduanera con **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, para la realización de los trámites de nacionalización de varias mercancías de su propiedad y que, con ocasión de dicho mandato, realizó varias operaciones de importación en cumplimiento de la legislación aduanera, declaraciones que obtuvieron acta de levante y que se relacionaron en los actos acusados.

Indicó que, la División de Fiscalización Aduanera de la **DIAN**, recibió una denuncia por quienes figuraban como representantes legales de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, en la que señalaron que si bien sí firmaron personalmente la escritura de constitución de esta, dicho consentimiento fue obtenido mediante engaño y que el resto del desarrollo de la empresa se llevó a cabo con la suplantación de los constituyentes.

Que el Juzgado Penal encargado del asunto, como medida preventiva, ordenó la cancelación de la escritura y personería de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, por lo que, la División de Servicio de Comercio Exterior de la **DIAN** de Pereira, Risaralda, a través de la Resolución nro. 001105 de 19 de mayo de 2006, ordenó la cancelación del levante de todas las declaraciones de importación por haber sido tramitadas por la actora a nombre del falso importador.

Arguyó que, el 17 de septiembre de 2007, la División de Fiscalización Aduanera de la **DIAN** de Bogotá, mediante Requerimiento Ordinario le ordenó poner a su disposición las mercancías nacionalizadas, con fundamento en que la constitución de la empresa importadora se hizo por medios no idóneos y que el levante de las declaraciones fue cancelado.

Explicó que, no pudo cumplir la orden anterior, comoquiera que al momento de obtener el levante, el importador ya había adquirido libre disposición de las mercancías, hecho por el cual la **DIAN** expidió el Requerimiento Especial Aduanero nro. 003253, a través

del cual se propuso imponer la sanción establecida en el artículo 503 del Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999<sup>1</sup>, equivalente al 200% del valor en aduana de la mercancía.

Enunció que, dentro del término establecido en el artículo anterior, radicó respuesta al mencionado Requerimiento Especial Aduanero, explicando las razones por las cuales no podía poner a disposición las mercancías y, por ende, solicitó el archivo del proceso.

Manifestó que, la División de Liquidación de la **DIAN** Bogotá, expidió la **Resolución nro. 03-064-191-668-2131-002155 de 10 de octubre de 2008**, por la cual le impuso una multa por valor de \$1.244.630.142.06, al considerar que esta debió prever que el importador pudo haberse constituido mediante fraude y estafa.

Afirmó que, el 11 de noviembre de 2008, interpuso recurso de reconsideración contra dicha Resolución, para lo cual aportó los documentos exigidos al importador antes de formalizar el contrato de intermediación aduanera, tales como: certificado de existencia y

---

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la Legislación Aduanera.

representación legal, RUT, diligenciamiento de la Circular nro. 0170 de 10 de octubre de 2002<sup>2</sup> y todas las pruebas que demostraban que la actora había hecho un despliegue investigativo con el fin de corroborar la existencia de la persona jurídica del importador.

Sostuvo, finalmente, que a pesar del acervo probatorio mencionado, la **DIAN** resolvió el recurso anterior en forma desfavorable, a través de la **Resolución nro. 0000666 de 23 de enero de 2009**, confirmando la referida sanción y sin que, por demás, hubiese un fallo de la jurisdicción penal en que se establecieran eventuales responsables de la presunta suplantación de los socios.

El día 16 de marzo de 2009, fue radicada solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, la que profirió auto inadmisorio de 19 de marzo de 2009, habilitando a la actora a acudir directamente a la jurisdicción contenciosa administrativa.

---

<sup>2</sup> Expedida por el Director General de la DIAN. “[...] Por medio de la presente Circular, se indica el procedimiento que deberán seguir los usuarios del servicio aduanero y cambiario para prevenir, detectar, controlar y reportar operaciones sospechosas que puedan estar vinculadas con el lavado de activos [...]”.

**I.3.-** A juicio de la actora, se violaron los artículos 1º, 13, 29 y 83 de la Constitución Política; 2º literal b), 503 y 476 del Decreto 2685 de 1999; y, la Circular 0175 de 29 de octubre de 2001<sup>3</sup>.

Explicó el alcance del concepto de la violación, señalando, en resumen, que el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, establece que si no es posible aprehender una mercancía, la sanción se puede imponer al importador (que en este caso resultó ser inexistente), al propietario (quienes suplantaron a los constituyentes de la empresa), tenedor o poseedor (quien actualmente tenga la mercancía), quien se haya beneficiado de la operación (los suplantadores), quien de alguna manera intervino en la operación (la línea naviera o aérea, muelles, depósitos o sociedades portuarias, agentes de carga, operadores portuarios o sociedades de intermediación aduanera).

---

<sup>3</sup> Expedida por el Director General de la DIAN. "[...] ASUNTO: SEGURIDAD JURÍDICA. Con el fin de facilitar la labor tanto de los funcionarios como de los particulares, y especialmente con miras a lograr la unificación de criterios en materia jurídica y en el desarrollo de procesos que se adelantan en las distintas dependencias, dentro de las competencias de la DIAN, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, es importante que todos los funcionarios tengan en cuenta los siguientes parámetros en el desempeño de sus respectivas funciones: [...]".

Afirmó que, realizó los procedimientos exigidos por la Circular nro. 0170 de 2002 para el conocimiento del cliente, solicitando que le fueran aportados el certificado de existencia y representación legal, RUT, certificaciones bancarias y el diligenciamiento del formulario adjunto en la Circular citada, los cuales fueron estudiados y aprobados, desconociéndose que habían sido obtenidos en forma fraudulenta.

Manifestó que, si los supuestos suplantadores lograron engañar a la **DIAN**, a la cámara de comercio, al transportador, a la sociedad portuaria de Buenaventura, al Banco para la apertura de las cuentas, también era posible que **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** fuese engañada, pues no era su obligación conocer personalmente al representante legal y tampoco que el mandato fuera firmado con nota de presentación personal como sí se exige para la expedición del RUT, la apertura de la cuenta bancaria y del registro de la empresa en la cámara de comercio.

Relató que, actuó de buena fe y en cumplimiento del principio de confianza legítima en los actos de la Administración, pues antes de

llegar a sus manos el mandato, la empresa había pasado por controles previos por parte del Estado, razón por la cual no acepta que le sea aplicada la sanción consagrada en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999.

Que, por lo anterior, denuncia la flagrante violación al artículo 83 Superior, que establece que: *"[...] las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas [...]"*.

Aseveró que, la entidad demandada en las Resoluciones acusadas, reconoció que dicha sociedad no cometió ninguna irregularidad en las operaciones de importación encomendadas, sino que, por el contrario, presentó correctamente las declaraciones de importación, liquidó y pagó los tributos aduaneros y obtuvo el levante de las mercancías, que es lo que exige la normativa aduanera.

Indicó que, debido a un fraude y suplantación en la constitución de la sociedad importadora, la **DIAN** decidió cancelar el levante de las

declaraciones de importación y le ordenó poner a disposición unas mercancías que no estaban en su poder y por este hecho, le impuso una sanción del 200% del valor en aduanas de las mismas, desconociendo que en este caso la cancelación del levante no obedecía a un error de ella en el procedimiento de importación, sino a un concierto de delitos en el cual ella resultó engañada y perjudicada por este proceso, hecho que se escapa a todas luces del espíritu de justicia que debe ser aplicado a los procesos aduaneros, pues se le está exigiendo más allá de lo que la norma aduanera dispone.

Expresó que, por haberse vulnerado los artículos 29 de la Constitución Política y 476 del Decreto 2685 de 1999, debe declararse la nulidad de las Resoluciones censuradas, pues la **DIAN** pretende sancionarla por no haber descubierto que la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, había sido creada mediante fraude y suplantación, lo cual, a la fecha en que se profirieron los actos acusados, no se consideraba una infracción "[...] por haber sido derogada la norma que contenía la obligación [...]".

Alegó que *"el artículo 26 modificado por el Decreto 3600 de 2005"*, invocado en la Resolución acusada, hace referencia a que la Sociedad de Intermediación Aduanera, en adelante S.I.A., debe responder por los datos que consigne en las Declaraciones de Importación, tales como descripción y clasificación de la mercancía, cantidad, liquidación y pago de tributos aduaneros, etc., datos que por no haber sido cuestionados en este proceso, se presume que no adolecen de ningún error.

Que la **DIAN** concluyó que, según la citada preceptiva, **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** es responsable de las actuaciones desarrolladas por la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.** y que, por este hecho, es procedente la aplicación de la sanción establecida en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, es decir, por no haber investigado y descubierto las maniobras engañosas de esta sociedad, infracción que no se encuentra prevista en los artículos 26 y 203 del Decreto 2685 de 1999, razón por la cual no puede ser sancionada.

Arguyó que, por su parte, el artículo 485, numeral 2.7 del Decreto 2685 de 1999, establece la sanción de 30 salarios mínimos para la sociedad de intermediación aduanera -SIA- que no verifique la existencia del importador o exportador. Sin embargo, según el Concepto 046 de 6 de octubre de 2006, el legislador expresamente eliminó la obligación de verificar la existencia del importador y por sustracción de materia, la sanción por el incumplimiento de esta obligación.

Resaltó que a pesar de lo anterior, en cumplimiento de la Circular nro. 0170 de 2002, la demandante sí verificó la existencia del importador, dado que le solicitó que le fueran aportados los documentos idóneos para este fin, como son los certificados de existencia y representación legal, copia del RUT, diligenciamiento del formulario de identificación del cliente de la citada Circular, mas sin embargo, la importadora resultó ser una sociedad fraudulenta, hecho que se escapa de la esfera de su responsabilidad y por ende, no debe ser sancionada, ni por aplicación del artículo 485, numeral 2.7, ni del 503 del Decreto 2685 de 1999.

Anotó que, es importante recordar que el literal u) del artículo 26 del Decreto 2685 de 1999, que establecía la obligación para la S.I.A. de verificar la existencia y/o representación legal y domicilio del importador o exportador, fue derogado por el Decreto 3600 de 10 de octubre de 2005<sup>4</sup>, por lo que, a su vez, el artículo 485, numeral 2.7 del Decreto 2685 de 1999, aún vigente, aunque establecía la sanción de 30 s.m.l.m.v. para la S.I.A. que no lo hiciera, devenía en inaplicable ante la eliminación de dichas responsabilidades.

Señaló que, según la Circular nro. 175 de 2001 (dirigida a todos los jefes de las distintas divisiones de la DIAN), se dejan claras las políticas de la entidad demandada frente a la aplicación de sanciones como es, principalmente, que exista norma que tipifique el hecho como infracción, política que se desprende del principio de legalidad.

Enunció que, estos parámetros de seguridad jurídica establecidos por la **DIAN** son aplicados por algunos funcionarios de esta entidad

---

<sup>4</sup> Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999.

y por otros no, tal como lo establece el Jefe de la División Jurídica Aduanera en la Resolución quien manifiesta que las decisiones no son tomadas por la División Jurídica sino por cada funcionario en particular.

Subrayó que, decisiones tan importantes como las constitutivas de sanciones de doscientos millones de pesos, no pueden depender de las pasiones del funcionario de turno, sino que deben fundamentarse en la legislación aduanera, la cual derogó la obligación de sancionar por no verificar la existencia del importador, además de los memorandos y circulares en los que se exige a los funcionarios de la **DIAN** dar aplicación al principio de legalidad.

Afirmó que, en el presente caso, es una obligación de imposible ejecución poner a disposición de la **DIAN** una mercancía que nunca ha sido de su propiedad y que además, nunca ha tenido en su poder, por ser su función de intermediación en la operación aduanera, por lo tanto, la mercancía siempre está en custodia de los transportadores, los depósitos habilitados de la **DIAN** y

finalmente es entregada a manos del importador.

Manifestó que, igualmente, resulta violatorio del principio de justicia, que la demandada imponga la sanción en cuestión, dado que en cumplimiento de su actividad de agenciamiento aduanero, hizo que el importador liquidara y pagara los tributos aduaneros para que el Estado no sufriera ningún perjuicio.

**I.4.-** La **DIAN** contestó la demanda y, en síntesis, fundamentó su oposición de la siguiente forma:

Que la decisión de imponer la sanción a la sociedad demandante se encuentra debidamente soportada en la legislación aduanera (artículos 3º, 10º, 12, 13, 14, 22 y 87), que le imponen una serie de obligaciones en su calidad de intermediador.

Relató que, el Legislador al calificar a dichas sociedades como "*AUXILIARES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ADUANERA*", delegó en ellas algunas funciones públicas, constituyéndose tales sujetos en parte de la Administración Pública Aduanera (guardadas las

proporciones), debiendo, por ende, desarrollar sus tareas con el máximo grado de responsabilidad y cuidado, con el objeto de salvaguardar los intereses del Estado.

Mencionó que, dichas funciones le generan algunas obligaciones, tales como el colaborar con las autoridades aduaneras en la recta y cumplida aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior, para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás procedimientos o actividades derivados de los mismos.

Aseveró que, dentro de tales obligaciones, se encuentran las establecidas en la Circular nro. 0170 de 10 de octubre de 2002, a través de la cual el Director General de la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-**, instruye, entre otros usuarios, a las S.I.A. sobre los mecanismos de control que se deben adoptar para prevenir, detectar, controlar y reportar operaciones sospechosas que puedan estar vinculadas con el lavado de activos, por cuanto, como se indica en la mencionada Circular<sup>5</sup>, en las

---

<sup>5</sup> Ver numerales 5.2 y 5.2.1

empresas que prestan servicios de comercio exterior radica el conocimiento del cliente y del mercado.

Adujo que, con el fin de dotar tanto a los usuarios como a los auxiliares de la función pública aduanera de herramientas para poder cumplir con la obligación mencionada, se indicaron en el anexo 1 de la referida Circular, las "*señales de alerta*" que deben llamar la atención al usuario por constituir un indicio que permite detectar la realización de una operación inusual o sospechosa de estar vinculadas a operaciones de lavados de activos.

Transcribió tales "*señales de alerta*", entre las que se resaltan, las "*importaciones realizadas por personas naturales o jurídicas, sin trayectoria en la actividad comercial del producto importado*"; "*Importaciones por valores superiores frente al capital con el cual fue constituida la empresa, especialmente si se trata de empresas con poco tiempo de creación*"; "*cuando un importador cambie constantemente de SIAS y DEPÓSITOS*"; etc.

Indicó que, de lo anterior se colige que la demandante no dio

juicioso y estricto cumplimiento a las exigencias contempladas en la Circular nro. 170 de 2002, pues de su contenido se deduce que su obligación frente al conocimiento del cliente no se limitaba a solicitar que le fueran aportados el certificado de existencia y representación legal, el RUT, cuentas bancarias y el diligenciamiento del formulario ajunto a la citada Circular, sino que, su función se circunscribía a garantizar el desarrollo de unas operaciones de comercio exterior lícitas, para lo cual debía ir mucho más allá de la solicitud de tales documentos, máxime cuando de las pruebas aportadas a la investigación se establece que en relación con las operaciones de importación para las que fue contratada, se había configurado más de una de las "*señales de alerta*" relacionadas en la pluricitada Circular.

Explicó las siguientes señales:

- Que según el certificado de existencia y representación legal de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, fue creada en la Ciudad de Pereira, el 26 de agosto de 2004, por consiguiente, a la fecha de las importaciones tramitadas por la

sociedad demandante, que fueron presentadas entre el 9 de septiembre y 22 de noviembre de 2005, apenas había transcurrido un año desde su creación, término dentro del cual en el ámbito comercial no puede afirmarse que una empresa cuenta con "*trayectoria en la actividad comercial*", señal esta que la actora debió observar a efectos de realizar las indagaciones pertinentes con el fin de obtener un mejor conocimiento de su cliente.

- Que según el referido certificado, el capital con el que fue constituida la empresa en cuestión, asciende a la suma de veinte millones de pesos (\$20.000.000.00), mientras que el valor de las importaciones agenciadas por la S.I.A., ascienden a una suma muy superior si se tiene en cuenta que actuó en 971 Declaraciones de Importación, al amparo de las cuales se pretendió importar mercancía por un valor en aduana de \$2.938.797.101,19. Esta circunstancia, además de constituir una señal de alerta de las sociedades de intermediación aduanera – SIA-, demuestra a todas luces, la falta de diligencia, cuidado y responsabilidad de la actora en el ejercicio de sus funciones como auxiliar de la función pública aduanera, concedora no solo

de la normatividad que regula el comercio exterior, sino además de las prácticas usuales, no siendo desde ningún punto de vista aceptable que haya pasado por alto un hecho tan evidentemente irregular.

Expresó que, la sociedad **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, actuó como declarante autorizado en las 152 declaraciones de importación objeto de sanción, sin cumplir con las obligaciones que tenía en su condición de "*AUXILIAR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ADUANERA*" respecto del conocimiento de su cliente, dado que aún cuando pareciera que sí lo hizo, dentro del proceso administrativo se demostró que fueron utilizados en forma fraudulenta el nombre de las dos personas para la constitución de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA CIA. LTDA.**, sin que adelantara los trámites necesarios para conocer a su cliente, conocimiento que ha debido incluir el estudio comercial y financiero que le permitiera establecer realmente la existencia del presunto importador, análisis que la demandante no hizo por cuanto se limitó a efectuar una revisión documental sin realizar las verificaciones del caso.

Alegó que, la actora realizó una actuación irregular, pues las S.I.A. deben adelantar los trámites de importación ante las autoridades aduaneras, previo endoso aduanero del documento de transporte, el cual según el artículo 1º del Decreto 2685 de 1999, vigente para la época de los hechos, “[...] es aquel que realiza el último consignatario del documento de transporte, a nombre de un intermediario aduanero para efectuar trámites ante la autoridad aduanera [...]”, constituyéndose en un presupuesto legal para que las S.I.A. puedan efectuar los trámites de importación y en un requisito previo a la presentación y aceptación de la Declaración de Importación, tal como lo señala el artículo 121 del Decreto 2685 de 1999, que establece:

“[...] ARTÍCULO 121. DOCUMENTOS SOPORTE DE LA DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN.

Para efectos aduaneros, el declarante está obligado a obtener antes de la presentación y aceptación de la Declaración y a conservar por un período de cinco (5) años contados a partir de dicha fecha, el original de los siguientes documentos que deberá poner a disposición de la autoridad aduanera, cuando ésta así lo requiera:

[...]

g) Mandato, cuando no exista endoso aduanero y la Declaración de Importación se presente a través de una sociedad de Intermediación Aduanera o apoderado y, [...]”.

Aseguró que, la norma transcrita no se cumplió con respecto de las

152 Declaraciones de Importación, objeto de la sanción demandada, dado que dentro del proceso administrativo se demostró que la Jurisdicción Penal probó que la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, que supuestamente endosó los documentos de transporte para que la demandante pudiera efectuar los trámites de importación ante las autoridades aduaneras, era una empresa de papel y que los supuestos socios fueron dos personas a quienes se utilizó fraudulentamente sus nombres para la constitución de dicha sociedad y que tal como lo denunciaron ante la Justicia Penal, nunca realizaron importación alguna y como consecuencia de ello, tampoco firmaron ningún endoso ni otorgaron mandato para que la sociedad **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** realizara trámite de importación alguno.

Concluyó que, al quedar demostrada la falta de endoso aduanero o mandato, se evidencia sin lugar a equívocos que el levante de la mercancía se obtuvo sin el lleno de los requisitos legales para ello. Que cancelado el levante otorgado a las mercancías relacionadas en las 152 Declaraciones de Importación, éstas quedaron incurso en

la causal de aprehensión y decomiso, señalada en el numeral 1.25 del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999.

Arguyó que, en virtud de la norma anterior, solicitó a la actora a través de Requerimiento Ordinario nro. 03-070-210-403-004369 de 17 de septiembre de 2007, que pusiera a su disposición la mercancía relacionada en las Declaraciones de Importación allí referidas, para efectos de proceder a su aprehensión y decomiso, requerimiento que no fue cumplido por parte de la sociedad demandante, motivo por el cual era legalmente aplicable la sanción contenida en el citado artículo 503 del Decreto 2685 de 1999.

Señaló que, la solicitud de poner a disposición de la autoridad aduanera se dirigió a la actora **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, en su calidad de declarante autorizado, por cuanto ésta es responsable de las obligaciones que se derivaron de su intervención, de conformidad con el artículo 3º ibídem, quien no cumplió con las mismas, por lo que se concluye que no existió violación alguna del pluricitado artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, sino que, por el contrario, el mismo fue aplicado de

conformidad con las circunstancias fácticas que rodearon la investigación.

Enunció que, frente a la alegada violación del artículo 83 Superior, por el cual la demandante fundamenta su actuar de buena fe y el principio de la confianza legítima, la Corte Constitucional ha considerado que *"En modo alguno puede pensarse que el principio de la buena fe se levante como barrera infranqueable que impida a las autoridades el cumplimiento de su función, pues, mientras la ley las faculta para hacerlo, pueden y deben exigir los requisitos en ella indicados para determinados fines, sin que tal actitud se oponga a la preceptiva constitucional"*<sup>6</sup>. Por lo tanto, al haber quedado demostrado que la demandante incumplió sus deberes y obligaciones como *"AUXILIAR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ADUANERA"*, está en la obligación de soportar la carga legal que su incumplimiento le acarrea.

Afirmó que, en relación con el principio de la confianza legítima, ha de tenerse en cuenta que la citada Corporación Judicial, en

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-088 de 2000, Expediente D-2469 M.P. Doctor Fabio Morón Díaz y Sentencia T-460 de 1992 M.P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo.

sentencia T-472 de 2009 (Magistrado ponente doctor Jorge Iván Palacio) señaló que:

“[...] la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Igualmente, ha señalado que este principio propende por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa [...]”

Argumentó que, en consecuencia, y al no presentarse actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares de parte de la entidad demandada, sino ante la aplicación juiciosa y estricta de la normativa aduanera en ejercicio de sus deberes, resulta claro que en el sub examine no puede considerarse que haya habido vulneración alguna del citado principio.

Manifestó que, el cargo relativo a *"LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 2, LITERAL B) DEL DECRETO 2685 DE 1999, PRINCIPIO DE*

*JUSTICIA POR FALTA DE APLICACIÓN"* no está llamado a prosperar, por cuanto el levante de la mercancía se obtuvo de manera irregular, lo cual conllevó a que la entidad demandada en ejercicio de sus facultades legales le cancelara el levante otorgado y que como consecuencia de ello, la mercancía relacionada en las Declaraciones de Importación quedara en situación de ilegalidad dentro del territorio aduanero colombiano.

Indicó que, tal irregularidad tuvo su origen en la inexistencia de la persona jurídica de la sociedad importadora, con la que contrató la demandante, inexistencia que ha debido ser detectada si **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** hubiese cumplido con su deber legal, efectuando mecanismos de control y verificación tendientes a conocer a su cliente.

Señaló que, el cargo de "*LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ARTÍCULO 476 DEL DECRETO 2685 DE 1999, POR FALTA DE APLICACIÓN"*, no está llamado a prosperar dado que las razones aducidas por el apoderado de la parte actora no son las que sirvieron de sustento

para la expedición de los actos acusados, pues no es cierto que la sanción obedezca al hecho de no haber descubierto que la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, había sido creada mediante fraude y suplantación. Tampoco es cierto que la sanción impuesta haya sido la contenida en el literal u) del artículo 26 del Decreto 2685 de 1999.

Explicó que, tales imprecisiones se desvirtúan en el hecho de que el fundamento fáctico de la sanción impuesta es el de no haber podido aprehender la mercancía por cuanto no se puso a su disposición, pues el Requerimiento se efectuó debido a la cancelación del levante de las 152 Declaraciones de Importación.

Aseveró que, la sanción tiene como fundamento legal el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, por consiguiente, lo afirmado por la actora no tiene incidencia alguna en la actuación administrativa adelantada por la entidad demandada y que concluyó con la expedición de los actos acusados.

Mencionó que, el cargo relativo a "*LA PRESUNTA VIOLACIÓN DE LA*

*CIRCULAR 0175 DEL 29 DE OCTUBRE DE 2001 Y VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, PRINCIPIO DE IGUALDAD DE APLICACIÓN*”, tampoco está llamado a prosperar, en la medida en que se fundamenta en argumentos falsos, pues de la revisión de la **Resolución nro. 000666 de 23 de enero de 2009**, se pudo establecer que la misma fue expedida por la Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica.

Adujo que, si bien es cierto que las decisiones son adoptadas por diferentes funcionarios, dependiendo de la estructura de la entidad, también lo es que las mismas se soportan en la legislación, la Jurisprudencia y la Doctrina legalmente aplicable, tal como sucedió en el caso bajo estudio, en el que se impuso una sanción totalmente ajustada a derecho.

Expresó que, además de lo anterior, no debe olvidarse que las decisiones en cada caso se resuelven de manera particular y concreta, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas correspondientes y de conformidad con las pruebas allegadas a la actuación.

Finalmente, sostuvo que el cargo de *"LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO AD IMPOSSIBILIA NEMO TENETUR "NADIE ESTÁ OBLIGADO A LO IMPOSIBLE", POR FALTA DE APLICACIÓN"* tampoco está llamado a prosperar, comoquiera que el hecho de que **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** estuviese presuntamente imposibilitada para poner a su disposición la mercancía en situación de ilegalidad, no es óbice para la no aplicación de la sanción allí prevista, por cuanto la infracción consagrada en la disposición legal tiene precisamente dentro de los presupuestos legales para su aplicación la imposibilidad de aprehender la mercancía por no haber sido puesta a disposición de la autoridad aduanera.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA**

La Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 23 de abril de 2012, denegó las súplicas de la demanda. En esencia, adujo lo siguiente:

Que una vez revisó el contenido de los actos administrativos demandados, encontró que la multa fue impuesta con fundamento

en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, es decir, como sanción por no permitir que la mercancía fuera aprehendida por la autoridad aduanera y no, como lo argumenta el actor, por no haber verificado debidamente la existencia y representación del importador, según lo dispuesto en el artículo 485, numeral 2.7 de mismo Decreto 2685 de 1999, vigente para la época de los hechos.

Bajo esa precisión, el Tribunal centró su estudio de la legalidad de la sanción impuesta a **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** por no haber puesto a disposición de la **DIAN** la mercancía solicitada mediante el Requerimiento nro. 03.070.210.403-004369, lo que se constituyó en su verdadera causa, por lo que, no entró a determinar los aspectos relacionados con el presunto quebrantamiento del principio de la confianza legítima y la buena fe del administrado, en tanto que, en últimas, no se le exigió el cumplimiento del artículo 485, numeral 2.7 del Decreto 2685 de 1999, esto es, la verificación de la existencia y representación legal del importador **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**

Así las cosas, en cuanto a la responsabilidad de la S.I.A. frente al Requerimiento nro. 03.070.210.403-004369 que le formulara la **DIAN**, el *a quo* explicó, a partir de la Jurisprudencia de esta Corporación, que la ley le ha impuesto a aquellas ciertas cargas dentro del desarrollo de sus labores como agentes aduaneros que permiten garantizar la adecuada legalización de la mercancía que ingresa al país.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 2685 de 1999, el intermediario es responsable de las obligaciones aduaneras que se deriven por su intervención en la actividad de importe de mercancías sometidas a vigilancia y control por parte de la autoridad aduanera, esto es, la **DIAN**, por lo que se le hace exigible el cumplimiento de las mismas.

Siendo el intermediario, anota, la persona que actúa en nombre del importador, tiene la obligación de atender la solicitud de información, pruebas y demás exigencias que realice la **DIAN**, por lo que **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** debía cumplir con el Requerimiento nro. 03.070.210.403-004369, al fungir como

mandatario de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, resultándole infructuoso alegar que la mercancía estaba en poder del distribuidor y que le era imposible, por tanto, ponerla a disposición de la Administración, cuando la sanción está instituida precisamente para este tipo de eventos.

No significa ello, aclara, que la actora esté asumiendo la responsabilidad del importador ni que se le esté sancionando por la conducta ilegal desplegada por este y posteriormente comprobada por la jurisdicción penal, sino que, al haber intervenido dentro de la actividad de nacionalización, al margen de la legalidad o no del importador, se le hace exigible atender el requerimiento de la **DIAN** y facilitar al ente de vigilancia la aprehensión de la mercancía.

Precisó, además, que la Resolución nro. 35-072-00-003462 de 23 de octubre de 2007, aportada por la actora, visible a folios 81 a 90, expedida en otro caso supuestamente similar al presente, surtido también en contra de **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, mediante la cual se pretende demostrar la vulneración al derecho a la

igualdad por haberse tomado decisiones diferentes en casos iguales, no se tenía en cuenta como evidencia de dicho argumento, pues aquella hace referencia a la sanción establecida en el artículo 485, numeral 2.7 del Decreto 2685 de 1999, lo que la hace ostensiblemente diferente al presente asunto.

### **III- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** apoya su inconformidad con el fallo apelado, esencialmente, en lo siguiente:

Que si bien es cierto que en el presente caso se debate la indebida aplicación del artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, no es menos importante que, conforme al artículo 3º, ibídem, es necesario determinar en el proceso la responsabilidad del intermediario o agencia de aduanas por su actuación, tal como lo preceptúa la norma en mención, pues contrario a lo manifestado por el a quo la "sanción por contrabando" no procede por la simple imposibilidad de la Administración de aprehender la mercancía y ante la imperiosa necesidad de materializar la función sancionadora, sino

que es necesario realizar un juicio que permita establecer la responsabilidad de quien va a ser sancionado en el proceso con el fin de preservar los derechos constitucionales de la buena fe y del debido proceso en el cual se presume la inocencia hasta demostrar la culpabilidad y no como lo señala la sentencia de primera instancia, al establecer que el único requisito para la imposición de esta sanción es que no haya sido posible aprehender la mercancía.

Explicó que, la responsabilidad de dicha Agencia de Aduanas en una operación de importación se circunscribe a lo siguiente:

- “[...] 1. Identificar al cliente al cual va a realizar la operación (Circular 0170 de 2002).
2. Obtener los datos e información de la mercancía que van a ser consignados en la declaración de importación (artículo 22 del Decreto 2685 de 1999).
3. Obtener los documentos soportes originales que van a soportar la operación de importación (artículo 121 ibídem).
4. Liquidar y pagar los tributos aduaneros (artículo 22 ibídem).
5. Obtener el levante de la mercancía [...]”

Precisó que, frente al punto nro. 1, la Circular 0170 de 2002, establece el procedimiento que se debe seguir y los documentos

que se deben exigir, así:

“[...] 5.2.1. Para tal efecto los funcionarios de la función aduanera deberán diseñar y mantener actualizado dentro de sus archivos e información comercial “formato de identificación del cliente”, el cual contendrá como mínimo la siguiente información:

Nombres y apellidos o razón social;

Número del documento de identificación o NIT;

Domicilio y residencia;

Nombres, apellidos, identificación de los socios y representantes legales;

Cuando se trate de sociedades anónimas, nombre, identificación y dirección de representantes legales;

Actividad económica;

Capital social registrado;

Número de declaración de importación y exportación tramitada al cliente, descripción resumida de las mercancías objeto de trámite;

El origen de los recursos y forma de pago de las operaciones de comercio exterior identificando el medio e individualizando el instrumento de pago, entidad financiera emisora o pagadora, ciudad donde está localizada;

Nombre, identificación y dirección de las personas o empresas beneficiarias de las operaciones de comercio exterior.

Los profesionales del cambio de divisas tendrán un “formato de identificación del cliente” con requisitos similares a los antes citados, ajustados en la naturaleza de su negocio [...]”

Manifestó que, los anteriores datos y documentos fueron exigidos,

tal como se puede observar en el cuaderno administrativo anexo al proceso, folios 483 a 487.

Mencionó que, la segunda obligación de dicha Agencia fue perfectamente cumplida, por cuanto no hubo ningún error en cuanto a la descripción de la mercancía, su clasificación arancelaria o liquidación y pago de los tributos aduaneros, cumpliendo su responsabilidad de veracidad y exactitud de la información, conforme a lo establecido en el artículo 22 del Decreto 2685 de 1999.

Aseveró que, en cuanto a la tercera responsabilidad de obtener documentos soporte conforme al artículo 121 ibídem, es que se genera, en el presente proceso, la discusión. Al respecto, explica que el levante de la mercancía fue cancelado no por una indebida clasificación arancelaria, no porque hubiera estado mal descrita y amparara mercancía diferente, no porque no se hubiesen pagado tributos aduaneros correctamente, sino porque el mandato otorgado por él era ideológicamente falso y es necesario determinar en este punto la responsabilidad de la Agencia de Aduanas en este

hecho para efectos de establecer la imposición de la sanción del artículo 503, conforme a la aplicación del principio de buena fe y del artículo 3° del Decreto 2685 de 1999.

Adujo que, las argumentaciones del a quo, por medio de las cuales se ratifican las Resoluciones demandadas, violan los principios de la justicia, de la buena fe y de la confianza legítima, al pedirle al administrado más de lo que la misma Ley exige, pues señaló que debió haber requerido más datos para confirmar la identidad del supuesto representante legal de la **SOCIEDAD IMPORTADORA RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, por cuanto tales documentos fueron falsificados.

Al respecto, manifestó que los artículos 1262 al 1278 del Código de Comercio, regulan lo atinente al contrato de mandato, previendo sus requisitos, entre los cuales no se encuentra que el mandante coloque nota de presentación personal en la Notaría. En el mismo sentido, el Concepto nro. 120 de 2002 de la **DIAN**, citado en vía gubernativa, establece los requisitos del mandato, entre los que no se encuentra el mencionado.

Arguyó que, aún cuando se hubiere pedido el mandato con presentación personal en Notaria éste hubiese estado viciado por cuanto el representante legal de la compañía no fue suplantado sino que lo fueron quienes figuran como constituyentes de la misma con el objeto de sacar el RUT ante la demandada.

Argumentó que, para corroborar lo anterior, se adjuntó el formulario de identificación del cliente, copia del RUT, copia del arrendamiento, documentos en los que se observa la firma del señor Edgar Caballero y es la misma en todos los documentos; además, se vislumbra que la firma del mandato es la misma del RUT así que el mencionado señor Edgar Caballero o quien lo suplantó estuvo sentado ante la funcionaria de la DIAN que le otorgó el RUT y ante la misma estampó la firma que aparece consignada en el mandato otorgado a dicha Agencia de Aduanas.

Explicó que, de lo anterior se puede colegir que, no se trató de un caso de negligencia sino de un verdadero crimen organizado en el que tanto las Notarías como la Cámara de Comercio, la **DIAN** y

entidades bancarias resultaron afectadas, por lo que dicha Agencia no fue más que una víctima, por ende no puede ser tildada de responsable.

Afirmó que, se presenta una indebida aplicación del artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, en el cual se fundamenta la sanción censurada. Para explicar este argumento, considera pertinente traer a colación la sentencia de 16 de septiembre de 2010 (Expediente nro. 2004-00081, Consejero Ponente doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA), por la cual se revisa la legalidad del Concepto nro. 128 de 29 de diciembre de 2003, expedido por la Oficina Jurídica de la demandada, en la que se señaló:

“[...] En efecto, cuando el inciso segundo del artículo 503 ibídem utiliza el adverbio “también” que significa “igual”, la norma consagra la posibilidad de aplicar el mismo monto de la sanción a los sujetos allí mencionados, en la medida en que ostenten las calidades allí descritas y se les demuestre intervención en la operación que inicialmente generaba la medida de aprehensión de la mercancía pero que en razón al consumo, destrucción, transformación o por no poner a disposición a la autoridad aduanera, no fue posible ejecutar. De tal manera que, establecida la responsabilidad, la sanción deberá imponerse a cada uno de ellos y no a prorrata de los participantes.

[...]

Estima la Sala que los cuestionamientos que se formulan en la demanda se encuentran estructurados a partir de una premisa falsa, según la cual, la multa a pagar en aquellos

casos en los cuales resulte imposible la aprehensión y el decomiso de la mercancía, es una sola y debe ser cancelada entre todos los infractores, pues lo cierto es que el artículo 503 de Decreto 2685 de 1999, en ningún momento está disponiendo que el importe de dicha sanción pecuniaria deba distribuirse entre los propietarios, poseedores o tenedores de mercancías, a prorrata de su participación en las operaciones de contrabando [...]”.

Solicitó que, se dé aplicación al principio de la igualdad, “[...] *por cuanto en el caso de INTERPUERTOS aportados al presente proceso, es evidente que la DIAN sí hace un análisis de la responsabilidad de la agencia de aduana en la constitución de la sociedad ficticia para concluir que ésta no fue culpable [...]*”, con lo cual se puede establecer que no es tan cierto, como lo señala el *a quo*, que el artículo 503 citado, se aplica de facto ante la imposibilidad de aprehender la mercancía sino que es necesario determinar la responsabilidad de cada uno de los actores en la cadena de importación.

#### **IV.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

## **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de las Resoluciones nros. **03-064-191-668-2131-00-2155 de 10 de octubre de 2008** y **0000666 de 23 de enero de 2009**, por medio de las cuales, la entidad demandada impuso una sanción a la sociedad **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, en su calidad de intermediaria aduanera de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CIA. LTDA.**, y ordenó hacer efectiva la Póliza de Cumplimiento de Disposiciones Legales núm. 11-43-101000067, expedida por la **COMPAÑÍA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

La Sala observa que la causa de la sanción mencionada, se debió a que la Administración dio cuenta de que la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, cuya intermediación aduanera fue realizada por la demandante, se había constituido en forma fraudulenta, razón por la cual, la **DIAN** canceló el levante de las mercancías nacionalizadas y le ordenó a la S.I.A., mediante Requerimiento Ordinario, poner a su disposición dicha carga, orden que la demandante no pudo llevar a cabo,

habida cuenta que para la fecha, el importador ya había adquirido la libre disposición de las mencionadas mercancías.

En virtud de lo anterior, la **DIAN** expidió las Resoluciones censuradas, por las cuales le impuso a la actora una multa equivalente al 200% del valor en aduana de la mercancía cuestionada, es decir, de \$1.244.630.142.06, de conformidad con el artículo 503 del Estatuto Aduanero y por considerar que **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, actuó en forma negligente al pasar por alto su obligación legal y las directrices contenidas en la Circular nro. 170 de 2002, pues de haber dado cumplimiento a las mismas, habría establecido que existía algún tipo de irregularidad con el importador.

Sin embargo, en el sentir de la demandante, tal sanción no debe recaer sobre ella, pues sí dio cumplimiento a su obligación, en la medida en que le solicitó a la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, los documentos que la identificaban, describió correctamente las mercancías, efectuó la clasificación arancelaria pertinente y se liquidaron y pagaron los tributos

respectivos; además, el mandato cuestionado, por el cual se le designó como agente de aduana, se circunscribió a los requisitos de Ley, por lo que no es dable que se le exijan otros adicionales que no consagra la norma.

Igualmente, considera que la **DIAN** debió establecer quién era el verdadero responsable y a éste imponerle la sanción en discusión, por lo que solicita que en virtud del principio de igualdad, se aplique el análisis de responsabilidad que efectuó la demandada en el caso de INTERPUERTOS & CIA. LTDA. S.I.A., cuyos antecedentes, si bien los solicitó como prueba documental en su escrito de demanda (folio 19), le fueron negados por el Tribunal a través del auto de 7 de octubre de 2010 (folio 333) "*[...] TERCERO.- [...] por cuanto tal expediente no versa sobre los actores ni los hechos objeto del presente litigio, razón por la cual dicha prueba resulta ineficaz e impertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 178 del Código de Procedimiento Civil [...]*", decisión esta contra la cual no se presentó recurso alguno, quedando así en firme; no obstante, de forma extemporánea, cuando ya había vencido el período probatorio (folios 362 a 363), e incluso, después de fenecido el

término para alegar de conclusión y estando en espera para fallo, la actora allegó al proceso la Resolución nro. 03-172-193-601-001126 de 12 de septiembre de 2007 (folios 385 a 413), por medio de la cual, la **DIAN** resolvió los recursos de reconsideración interpuestos por la sociedad INTERPUERTOS & CIA. LTDA. S.I.A. a los que se refería en su demanda.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que, el caso bajo examen, se contrae a resolver los siguientes cuestionamientos en aras de verificar la legalidad los actos acusados: a) si para imponer la sanción contenida en el artículo 503 del Estatuto Aduanero, es menester para la Administración determinar, en forma previa, la responsabilidad de cada uno de los sujetos que participan en el trámite aduanero, en aras de establecer dicha sanción a cargo del responsable; b) si la obligación de las Sociedades de Intermediación Aduanera, -S.I.A.-, se circunscribe únicamente a establecer la identidad de su cliente, descripción de mercancía, clasificación arancelaria y liquidación y pago de tributos o si, por el contrario, se dirige a efectuar una labor de control más profunda en su calidad de auxiliar de la Administración; c) si la demandante

actuó o no con negligencia durante su actuación como intermediario aduanero, verbigracia, la verificación del signatario del mandato otorgado y demás señales que presuntamente evidenciaban alguna irregularidad; y, d), solo en aras de la discusión argumentativa, si es procedente exigir que la **DIAN** efectúe el mismo análisis de responsabilidad realizado en una actuación similar a la aquí estudiada, con el fin de conservar el principio de igualdad que debe regir en toda actuación administrativa, ello bajo la salvedad anunciada de que no reposa el expediente administrativo de INTERPUERTOS & CIA. LTDA. S.I.A., invocado por la parte actora, y la Resolución nro. 03-172-193-601-001126 de 12 de septiembre de 2007, se allegó extemporáneamente.

Para resolver el primero de los cuestionamientos, se precisa examinar el artículo 503 del Estatuto Aduanero, que reza:

**"[...] ARTÍCULO 503. SANCIÓN A APLICAR CUANDO NO SEA POSIBLE APREHENDER LA MERCANCÍA.** Cuando no sea posible aprehender la mercancía por haber sido consumida, destruida, transformada o porque no se haya puesto a disposición de la autoridad aduanera, procederá la aplicación de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduana de la misma, que se impondrá al importador o declarante, según sea el caso.

También se podrá imponer la sanción prevista en el inciso anterior, al propietario, tenedor o poseedor, o a quien se **haya beneficiado con la operación**, o a quien tuvo derecho o disposición sobre las mercancías, **o a quien de alguna manera intervino en dicha operación**, salvo que se trate de un adquirente con factura de compraventa de los bienes expedida con todos los requisitos legales. Si se trata de un comerciante, la operación deberá estar debidamente registrada en su contabilidad.

En aquellos casos en que no se cuente con elementos suficientes para determinar el valor en aduana de la mercancía que no se haya podido aprehender, para el cálculo de la sanción mencionada se tomará como base el valor comercial, disminuido en el monto de los elementos extraños al valor en aduana, tales como el porcentaje de los tributos aduaneros que correspondan a dicha clase de mercancía.

La imposición de la sanción prevista en este artículo no subsana la situación irregular en que se encuentre la mercancía, y en consecuencia, la autoridad aduanera podrá disponer en cualquier tiempo su aprehensión y decomiso [...]” (Subrayas y negrillas fuera del texto).

En virtud de lo anterior, encuentra la Sala que la norma no le impone a la Administración la carga de determinar la responsabilidad de cada uno de los sujetos que participan en el trámite aduanero en aras de graduar la pena o sancionar únicamente al “culpable”; por el contrario, consagra la posibilidad de aplicar la misma sanción a cada uno de los individuos intervinientes en la operación por la cual se requirieron las mercancías que no fueron puestas a su disposición dentro del

término otorgado. Lo anterior, por cuanto el espíritu de la norma no es otro que el de sancionar en forma contundente delitos como el contrabando, lavado de activos y la evasión de impuestos, que afectan en gran medida el patrimonio y el progreso del país.

Así lo señaló esta Corporación, en sentencia de 20 de junio de 2012, expediente nro. 2008-00171-01<sup>7</sup>, en la que se precisó, lo siguiente:

“[...] Sobre la aplicación de la sanción objeto de la controversia, la Jurisprudencia de la Sala ha señalado que<sup>8</sup>:

Resulta oportuno destacar que cuando el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, dispone que cuando no sea posible la aprehensión o decomiso de la mercancía la sanción a imponer será la de una multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduana de la mercancía, no se está hablando propiamente de ‘obligaciones aduaneras’, sino de las ‘sanciones aduaneras’ derivadas del incumplimiento de tales obligaciones.

Para esta Corporación resulta claro que el precepto legal en cita **consagra la posibilidad de aplicar individualmente esa misma multa a los distintos sujetos intervinientes en la respectiva operación de contrabando**, pues en últimas, al establecer esa sanción pecuniaria, el legislador, antes que buscar el recaudo efectivo de los tributos aduaneros dejados de

---

<sup>7</sup> Actora: ADUCOIN S.I.A. LTDA., demandada: DIAN, Consejera Ponente doctora María Elizabeth García González.

<sup>8</sup> Sentencia de 16 de septiembre de 2010. Expediente nro. 2004-00081. C.P. doctor: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

cancelar, lo que está haciendo realmente es dosificar la pena, **buscando reprimir drásticamente la evasión y el contrabando, tomando en cuenta su incidencia negativa en la economía nacional y en el desarrollo del país.**

**Por lo anterior, se impone la reiteración de los criterios consignados en la sentencia proferida el 13 de diciembre 2005, Rad. 1998-06303, M. P. doctor Camilo Arciniegas Andrade, en donde el Consejo de Estado expresó:**

Acertó el a quo en sostener que el transportador no puede exonerarse alegando que el propietario de la mercancía no ha sido vinculado a la actuación. En reiterada jurisprudencia esta Sala ha sostenido que **las responsabilidades de los sujetos de obligaciones aduaneras son personales e independientes.**

Así las cosas, la Sala encuentra acertada la sanción aplicada por la **DIAN** ante la imposibilidad de aprehender la mercancía que se encontraba en situación de ilegalidad en el territorio aduanero, **por lo que no puede alegar la demandante, a su favor, el hecho de que la mercancía haya obtenido su levante y ésta a su vez haya quedado a libre disposición del importador, pues la norma no contempla ningún eximente de responsabilidad y, por el contrario, incluye dentro de los eventos de imposibilidad de aprehensión haber sido la mercancía "consumida, destruida o transformada" [...]"** (Negrillas y subrayas por fuera del texto).

Al analizar los antecedentes administrativos que dieron origen a las Resoluciones nros. **03-064-191-668-2131-00-2155 de 10 de octubre de 2008** y **0000666 de 23 de enero de 2009**, expedidas por la **DIAN**, se observa que esta impuso la sanción en

cuestión, por cuanto una vez cancelada la orden de levante de las mercancías traídas al país por la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, se le solicitó a la actora, en su calidad de S.I.A., poner a disposición de la **DIAN** dicha carga, dado que se había determinado que la citada sociedad importadora era ilegal, ante su constitución fraudulenta.

Sin embargo, como **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** no pudo dar cumplimiento al citado requerimiento, la entidad demandada la sancionó a través de los actos acusados, al haber participado en calidad de Sociedad de Intermediación Aduanera, es decir, que la actora **intervino en la importación** de la mercancía de la sociedad que resultó ilegal, para lo cual recibió, además, la respectiva contraprestación económica por su labor como auxiliar aduanero y facilitador del referido trámite, es decir, que también se **benefició de dicha operación aduanera**, pues, pese a su ilegalidad, esta fue la causa de su retribución.

Comoquiera que la responsabilidad en el procedimiento aduanero es individual, los intervinientes responden en igual medida y, en

este caso, la actora **intervino como agente aduanero** y **beneficiaria** de la operación, calidades estas que en ningún momento se pusieron en duda y que ha sido corroborada en los antecedentes administrativos allegados al expediente, haciéndola sujeto pasivo de la sanción consagrada en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999.

En cuanto al segundo cuestionamiento, encuentra la Sala que de conformidad con lo establecido en el Decreto 2685 de 1999, la función de las S.I.A. **no** se circunscribe únicamente a establecer la identidad de su cliente, descripción de la mercancía, clasificación arancelaria y liquidación y pago de tributos, por el contrario, se dirige a efectuar una labor de control complementario de la autoridad aduanera, en el entendido de garantizar que el desarrollo de las operaciones de comercio exterior se realicen en forma lícita.

Así pues, el Decreto 2685 de 1999 (artículo 12 y siguientes) es claro en establecer, que tales sociedades **cumplen una actividad auxiliar de la función pública**, pues tienen el deber de colaborar con las autoridades en la "[...] ***recta y cumplida aplicación de las***

***normas legales relacionadas con el comercio exterior, para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás procedimientos y actividades derivados de los mismos [...]***<sup>9</sup>  
(Negrillas fuera del texto).

Acerca de sus obligaciones, el artículo 22 del mismo compendio establece que, tales sociedades, son responsables administrativamente por la exactitud y **veracidad** de la información contenida en los documentos que suscriban ante la **DIAN**; así mismo, consagra, que las S.I.A. deben, entre otras, responder directamente por las **multas o sanciones pecuniarias que se deriven de las actuaciones que realicen como declarantes autorizados.**

Frente a la tercera pregunta, referente a si la demandante actuó o no con negligencia en su calidad de S.I.A., observa la Sala que en el caso bajo examen, y de acuerdo con las obligaciones legales mencionadas en párrafos precedentes, es evidente la responsabilidad que tuvo **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, ante la

---

<sup>9</sup> Artículo 13 del Estatuto Aduanero.

nacionalización ilegal de las mercancías traídas al país por parte de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, pues no desplegó una revisión exhaustiva para determinar la veracidad de la información allegada por la importadora y no mostró preocupación alguna por obtener un conocimiento cualificado y suficiente de la existencia material y probidad de su cliente.

Incluso, desatendió las señales de alerta producidas en el desarrollo de sus gestiones de intermediación, lo cual denota negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones legales y, por ende, la hace acreedora de la sanción establecida en el artículo 503 del Decreto 2685 de 1999 que, por drástica que parezca, atiende al tenor literal equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduana de la mercancía involucrada y está acorde con las especiales y delicadas funciones asumidas por las S.I.A.

Al respecto, esta Corporación, en sentencia de 3 de julio de 2014<sup>10</sup>, señaló:

---

<sup>10</sup> Expediente nro.:2009 00253 01, Actora: ADUANAS OVIC S. EN C. SIA y Consejero Ponente doctor Guillermo Vargas Ayala.

“[...] **iii)** En relación con la obligación que se resalta (arts. 22 y 26, literal c) del Decreto 2685 de 1999), es pertinente anotar que **la información de la declaración de importación a que ella se refiere involucra la que tiene que ver con la identificación del importador, esto es, de la persona a cuya cuenta se hace la declaración.**

El cumplimiento de este deber, en cuanto hace a este aspecto específico (identificación del importador), **debe entenderse ligado como en todos los demás deberes al propósito fundamental que tiene la intermediación aduanera, que no es otro que colaborar con las autoridades aduaneras en la recta y cumplida aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior,** para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás procedimientos o actividades derivados de los mismos. **Para el logro de este cometido, lógicamente, resulta necesario la aplicación de medidas de control que eviten prácticas relacionadas con el lavado de activos, el contrabando, la evasión y cualquier otra conducta irregular que atente contra dichas normas, siendo una de ellas la relacionada con la verificación de la existencia del importador.**

**En tal sentido, la responsabilidad por la veracidad y exactitud sobre los datos del importador consignados en la declaración de importación no se debe limitar a la indicación del nombre de aquel en dicho documento sino que debe comprender la verificación de la existencia legal de dicha persona, a partir del conocimiento que la agencia de aduanas tenga de él.**

Precisamente, **con el fin de prevenir y controlar el lavado de activos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en uso de sus facultades legales, expidió la Circular 170 de 2002, en la cual estableció como mecanismo para alcanzar tales objetivos el que denominó “Conocimiento del Cliente”.** En el numeral 5.2. de este acto se consagra dicho mecanismo en los siguientes términos:

---

“5.2 Conocimiento del cliente. Las personas o empresas que presten servicios inherentes o relacionados con operaciones de comercio exterior o cambiarias **tienen el deber de establecer mecanismos de control orientados a seleccionar y conocer a sus clientes, ya sean estos habituales u ocasionales, identificarlos y tener conocimiento de sus actividades económicas en aras de establecer la coherencia entre éstas y las operaciones de comercio exterior que realizan.** Lo anterior considerando las características de los diferentes servicios o productos que ofrezcan.

**Por lo expuesto, es necesario indagar acerca de datos personales, comerciales y financieros relevantes que permitan establecer quién es, qué hace y a qué se dedica en realidad. Todos estos datos deben verificarse, estar documentados y actualizarse.”**

Agrega esta disposición en su numeral 5.2.1. que los auxiliares de la función aduanera (entre quienes se encuentran las sociedades de intermediación aduanera) deberán diseñar y mantener actualizado dentro de sus archivos e información comercial un “formato de identificación del cliente”, que contendrá como mínimo la siguiente información:

“Nombres y apellidos o razón social del cliente;  
Número del documento de identificación o NIT;  
Domicilio y residencia;  
Nombres, apellidos, **identificación de los socios y representantes legales;**  
Cuando se trate de sociedades anónimas, nombre, identificación y dirección de representantes legales;  
Actividad económica;  
Capital social registrado;  
Número de declaración de Importación y Exportación tramitada al cliente, descripción resumida de las mercancías objeto de trámite;  
**El origen de los recursos y forma de pago de las operaciones de comercio exterior** identificando el medio e individualizando el instrumento de pago,

entidad financiera emisora o pagadora, ciudad donde está localizada;  
Nombre, identificación y dirección de las personas o empresas beneficiarias de las operaciones de comercio exterior”.

En este acto con el objeto de dotar a los auxiliares de la función pública aduanera y demás usuarios a quienes se dirigió la Circular 170 del 2002 de herramientas para poder cumplir con la obligación antes transcrita, se establecieron en su Anexo número 1 unas **“señales de alerta aduaneras” que deben llamar la atención al usuario por constituir un indicio que permite detectar la realización de una operación inusual o sospechosa de estar vinculadas a operaciones de lavado de activos, entre las que se destacan las siguientes:**

“Importaciones realizadas por personas naturales o jurídicas sin trayectoria en la actividad comercial del producto importado.

**Importaciones por valores superiores frente al capital con el cual fue constituida la empresa, especialmente si se trata de empresas con poco tiempo de creación” [...]** (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Resulta evidente que **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, no solo pasó por alto las obligaciones establecidas en la norma, sino que no adelantó las averiguaciones exhaustivas para verificar la información allegada por la importadora, no se preocupó por obtener un conocimiento cualificado y suficiente de la existencia material y probidad de su cliente, y no tuvo en cuenta las señales de alerta previstas en la mencionada Circular nro. 170 de 2002, a

que se hizo alusión ampliamente en el escrito de contestación de la demanda que quedó reseñado *ab initio* de estas consideraciones, pues de haberlo hecho, habría observado que existían graves y protuberantes irregularidades con la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, lo que demuestra la falta de control que debió ejercer en su calidad de auxiliar de la actividad aduanera.

Se pusieron en manos de **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, todas las gestiones concernientes a la nacionalización, pago y consecuente legalización de las mercancías importadas, lo que significa que era la persona del intermediario y no la del importador, la que estaba a cargo de obtener las autorizaciones de levante que finalmente fueron canceladas, siendo válido y proporcionado que la **DIAN** exigiera, de la actora, el cumplimiento de las normas aduaneras sobre las cuales dicha sociedad tenía responsabilidad en calidad de auxiliar de la Administración en esta materia.

Dentro del régimen de importación, las responsabilidades se

derivan por razones de intervención de la persona o sujeto aduanero en el proceso de importación, de modo que el importador, en principio, debe responder en cualquier circunstancia por las obligaciones que le han sido atribuidas, como el pago efectivo de los tributos, y las S.I.A. por faltas administrativas en que incurra y las multas o sanciones que con su intervención se produzcan o generen.

La vinculación de **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** en su calidad de declarante y auxiliar de la función pública aduanera, adquiere mayor relevancia, así como su responsabilidad en el proceso de importación, puesto que la razón de la cancelación de la autorización de levante fue la defraudación en la constitución de la sociedad importadora, es decir, la persona jurídica que en principio tenía la responsabilidad sobre la obligación aduanera pero que materialmente no se puede vincular a investigación alguna por parte del organismo de control en tanto no existe.

La Circular Externa nro. 170 de 2002, expedida por la **DIAN** para la prevención y control del lavado de activos, indica el procedimiento

que deben seguir los usuarios del servicio aduanero y cambiario con el objeto de detectar, controlar y reportar operaciones sospechosas que puedan estar vinculadas con el lavado de activos. Esa Circular establece las pautas para el conocimiento de su cliente; asimismo, consagró el deber para las S.I.A. de adoptar mecanismos para seleccionar e identificar a sus clientes, resultando necesario indagar acerca de datos personales, comerciales y financieros que permitan determinar quién es realmente, datos que también deben verificarse y actualizarse.

Tal como lo manifestó la **DIAN** y se probó en el proceso, el monto de las mercancías importadas en el asunto objeto de controversia, asciende a los \$622.315.071,03, lo cual desborda notoriamente la capacidad financiera que se podía derivar del monto del capital de la importadora, apenas de \$20.000.000.00, y que debió haber levantado serias y fundadas sospechas por parte de **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.**, así como debió haberla impulsado a la ejecución de mayores y necesarios controles en la actividad que estaba adelantando, dado el carácter altamente indudable de los signos y hechos de alerta manifiestos que comportaban tales

circunstancias, sobre todo, en un contexto social como el nacional, en el que las actividades comerciales de importación y exportación de bienes y servicios, son especialmente abusadas por actores ilegales en medio de la comisión de actividades ilícitas, lo que exige un mayor nivel de diligencia, atención y precaución por parte de las empresas que se dedican a facilitar e intermediar esos trámites.

La Sociedad de Intermediación Aduanera, como se vio, es uno de los diversos sujetos que intervienen en las actuaciones aduaneras y como tal, tienen, *in genere*, la obligación de mantener la pulcritud en las negociaciones que le son confiadas, debido al impacto de esas transacciones con carácter internacional en la economía nacional, motivo por el cual su actuación no se limita simplemente a la verificación abstracta de las exigencias implícitas generadoras de faltas, previstas en el Artículo 485 del Estatuto Aduanero, sino también a la cautela en la determinación del origen del cliente a quien se le realizará la frágil gestión encomendada, precisamente por las consecuencias que se deriva de la actuación.

Esta exigencia no se puede considerar como una vulneración a los

principios de la buena fe ni de la confianza legítima, dado que en el *sub examine*, la actora en su condición de S.I.A., auxiliar de la Administración y garante de las normas en esta materia:

(i) No desplegó una revisión exhaustiva para determinar la veracidad de la información allegada por la importadora y no mostró preocupación alguna por obtener un conocimiento cualificado y suficiente de la existencia material y probidad de su cliente;

(ii) no adelantó oportunas y eficaces labores, con mayor diligencia y cuidado, tendientes a aclarar puntos oscuros en la procedencia y trámite final de las operaciones de importación, luego de surgir las señales de alerta mencionadas que apuntaban a la presencia de una empresa fachada o de papel, tal como lo confirmó la justicia penal;

(ii) y, a partir de dicha omisión, haya obstruido o no haya posibilitado la aprehensión efectiva de la mercancía referida, habiendo estado en una posición inmejorable y privilegiada

dentro del proceso de la importación para distinguir las respectivas señales de alertas y actuar de inmediato.

Debido a la prestación de su servicio de índole personal, su cercanía permanente con el cliente, el manejo de su información exclusiva y todo aquello que la cotidianeidad comercial con la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.** le otorgó antes, durante y después de la realización de 152 declaraciones de importación objeto de sanción, es palpable que **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A.** sí estuvo en capacidad de advertir las señales de alerta definidas en la Circular Externa nro. 170 de 2002 sobre prevención y control de lavado de activos.

De manera adecuada y razonable, se le endilgó a la actora una responsabilidad administrativa y no por la comisión de una infracción penal, sino única y, exclusivamente, por la imposibilidad de aprehender unas mercancías que habían quedado en el país en situación de ilegalidad ante la cancelación de sus autorizaciones de levante, respecto de las cuales para su internación en el país, la

actora asumió la intermediación aduanera.

Se recuerda, que la sanción que se demanda, se fundó en la imposibilidad de aprehender las mercancías que estaban en situación de ilegalidad en el territorio nacional, por lo cual la discusión planteada sobre el incumplimiento de la identificación del importador, a partir del simple cotejo formal exigido en las normas, no tiene la potencialidad de desvirtuar los fundamentos de la decisión tomada por la **DIAN**, pues es necesario tener presente que, si bien la cancelación posterior de las autorizaciones de levante tuvo por causa el fraude evidenciado en la constitución de la sociedad importadora y en la suplantación de personas, el fin perseguido por la Entidad, de aprehender las mercancías en situación de ilegalidad, no se pudo llevar a cabo debido a las circunstancias atrás advertidas, endilgables a **ADUANAS OVIC S. EN C. S.I.A..**

No se puede considerar quebrantado el principio de justicia por la imposición de una sanción a uno de los sujetos responsables de la obligación aduanera, como en este caso la S.I.A., pues la **DIAN** lo

que realizó fue la materialización de las normas del régimen aduanero, normas que el propio principio de justicia exige que se cumplan para el válido ingreso y salida de mercancías del país.

Si bien es cierto que, *prima facie*, quien debe responder por las sanciones administrativas a raíz de los actos ilícitos es el importador, en este caso la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.**, también lo es que la hermenéutica del artículo 503 del estatuto aduanero, busca reprimir conductas como las que ocupa la atención de la Sala, en la que se involucra y responsabiliza a todos los sujetos que tercián en la actuación aduanera, previsto en el artículo tercero del estatuto aduanero -el importador, el exportador, el propietario, el poseedor o el tenedor de la mercancía, de las obligaciones que se deriven por su intervención, el transportador, el agente de carga internacional, el depositario, intermediario y el declarante-, quienes forman parte inescindible del engranaje legal y jurisprudencial que se ha construido para mantener ese sector de la economía, ajeno precisamente a la comisión de conductas contravencionales y/o delictuales en los mercados internacionales y operaciones de

comercio exterior del país.

Existió un hecho previo que fue la ilegal constitución de la **SOCIEDAD IMPORTADORA DE RISARALDA Y CÍA. LTDA.** por la suplantación de las personas que la integraban y fungían como representantes legales, que produjo una situación de ilegalidad para sus mercancías importadas ante la cancelación de las autorizaciones de levante que previamente habían sido concedidas, por lo que el procedimiento que culminó con los actos administrativos que ahora se demandan, se inició ante la imposibilidad de la entidad aduanera de aprehender las mercancías, fundamentado, única y exclusivamente, en ese artículo 503 del Estatuto Aduanero, que establece la sanción del 200% del valor de la mercancía en aduanas para ese tipo de supuestos.

Para la Sala no está de más reiterar que, aunque durante el proceso de nacionalización, las mercancías nunca entran al dominio de la S.I.A. y, lo que ellas realizan es el control y revisión para efectos de presentar las Declaraciones de Importación ante la autoridad aduanera hasta que se produzca la autorización del

levante, se debe advertir que éste no es un presupuesto fundamental para la aplicación del artículo 503 del Decreto 2685 de 1999, debido a que, como el proceso de nacionalización es complejo y en éste participan diferentes agentes que pueden ser incluso objeto de control posterior, como lo fue este caso, se puede requerir a los diferentes individuos responsables de la obligación aduanera, con independencia de que estos tengan o no la calidad de propietarios, dependiendo de si estaban en capacidad o no de distinguir las señales de alertas antes explicadas.

Finalmente, respecto del último cuestionamiento planteado, la Sala vislumbra que no es procedente que a través del proceso de la referencia, se entre a examinar si la **DIAN** aplicó al presente caso el mismo análisis legal de responsabilidad efectuado en otra actuación administrativa, pues la función del Juzgador dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se circunscribe a verificar la legalidad de los actos administrativos acusados mas no a comparar que su fundamentación sea igual o similar a la de otros expedidos por la misma autoridad administrativa; pero además, como quedó demostrado, en el presente caso tales actos surgieron

conforme a derecho, sin que sea dable oponérsele otro tipo de decisiones administrativas.

Y en el evento de que la Administración hubiera cometido un yerro en el análisis de otra actuación administrativa, ello no implica que deba persistir en el error en las restantes actuaciones que adelante, ni mucho menos que ello, *per se*, implique exonerar de responsabilidad a quien en determinado proceso se le haya demostrado haber incurrido en las conductas que dieron lugar a la sanción impuesta.

No se puede precisar que en el presente caso se haya violado el derecho a la igualdad por la razón adicional de que las decisiones expedidas por la Administración no tienen el carácter de precedente que trata la actora de otorgarles, así las circunstancias resulten similares, pero más aún porque la interpretación y aplicación dadas por la entidad demandada al artículo 503 del Estatuto Aduanero se ajustan al contenido del mismo y a los principios que rigen los procedimientos aduaneros.

En este orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 23 de abril de 2012, proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 8 de febrero de 2018.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**