



Cartagena de Indias D.T. y C., treinta y uno (31) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
Radicado	<b>13001-33-33-009-2018-00262-00</b>
Demandante	<b>Agencia de Aduanas Asesorías y Servicios Aduaneros de Colombia S.A. Nivel 1 – ASERCOL S.A. Nivel 1</b>
Demandado	<b>Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN; y la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.</b>
Asunto	<i>Responsabilidad de las agencias de aduanas por el incumplimiento de las obligaciones aduaneras</i>
Sentencia No.	<b>4T – 013 – 2025</b>

## 1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el despacho a dictar sentencia dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ha promovido la Agencia de Aduanas Asesorías y Servicios Aduaneros de Colombia S.A. Nivel 1 – ASERCOL S.A. Nivel 1, por intermedio de apoderado judicial, contra la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – U.A.E. DIAN.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. HECHOS

Los hechos plasmados en la demanda se pueden resumir de la siguiente manera:

**2.1.1.** Se indica que, entre los meses de diciembre de 2015 y junio del año 2016, la sociedad ASERCOL S.A., en su condición de declarante autorizado y atendiendo instrucciones escritas del representante legal de INSALTEC S.A.S, elaboro, presentó y tramitó hasta obtener levante aduanero las declaraciones de importación en la cual se declaró mercancía consistente en MALTODEXTRINA M100 (10-12) y M18O (18-20) por la subpartida 1702.30.90.00 con liquidación del 0% por concepto de arancel.

**2.1.2.** Explican que, según la Administración Aduanera en ejercicio de sus facultades para iniciar investigaciones sobre la correcta clasificación arancelarla del producto MALTODEXTRINA, solicitó a través de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Medellín, apoyo técnico respecto de la clasificación del producto en cuestión, a la División de la Operación Aduanera, y esta a su vez a la Coordinación del Servicio de Arancel de la DIAN y Coordinación de los Servicios de Laboratorios de Aduanas.



**2.1.3.** Exponen que, de acuerdo con lo previsto por la DIAN en los actos administrativos de trámite "requerimiento especial aduanero", el jefe de Coordinación del Servicio de Arancel de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera solicitó al importador INSALTEC S.A.S como dueño y conocedor de los elementos que componen el producto importado, cuál era el valor exacto de dextrosa equivalente (DE) en la mercancía objeto de estudio.

**2.1.4.** A continuación, relatan que a través de Oficio No. 100227342-1528 de 21/11/2016 la Coordinación del Servicio de Arancel de la DIAN señaló que la subpartida arancelaria correcta para los productos cuestionados es la 1702.90.90.00 y no la 1702.30.90.00, por tal motivo, la Administración dispone el inicio de investigaciones en busca de la corrección de las declaraciones de importación, pago de derechos e impuestos a la importación y sanciones en contra de la sociedad importadora.

**2.1.5.** Arguyen que, no obstante haber entregado el importador los argumentos técnicos para facilitar el estudio de la clasificación arancelaria y asumir la defensa de la subpartida, por ser el agente económico de la operación de comercio exterior y ser el propietario de la mercancía objeto de clasificación oficial, la División de Gestión de Fiscalización de Medellín decide expedir requerimientos especiales aduaneros No. 739, 740, 741, 742 del 20 de abril de 2017; 764, 762, 765, 763 del 21 de abril de 2017 y los números 770 y 769 de 24 de abril de 2017, no solo proponiendo liquidaciones oficiales y sanciones prevista en el artículo 482 numeral 2.2 del Decreto 2685 de 1999, contra la sociedad INSALTEG S.A.S, sino que además, a su parecer violando las reglas de competencia por el factor territorial y de debido proceso administrativo, decide endilgar sanciones dentro de los mismos actos a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS ASERCOL S.A., presuntamente por hacer incurrir a su mandante en liquidación oficial y pago mayor de tributos aduaneros.

**2.1.6.** Continúan afirmando que, las propuestas de sanciones en contra del agente de aduanas se hicieron con los actos administrativos de trámite, sin que se hubiera proferido previamente "RESOLUCIONES DE LIQUIDACION OFICIAL" como elemento normativo esencial para la configuración de la sanción prevista en el artículo 485 numeral 2.6 del Decreto 2685 de 1999.

**2.1.7.** Exponen además que, en las respectivas oportunidades procesales se dieron respuestas a los requerimientos especiales mencionados, y pese a ello la División de Gestión de Liquidación decide sancionar a ASERCOL S.A., a través de los actos administrativos que aquí se demandan, contra los cuales se presentaron los respectivos recursos de reconsideración, no obstante, fueron confirmados, - según alega la parte demandante -, omitiendo las pruebas aportadas y a los argumentos sustentados en cada expediente aduanero.



## 2.2. PRETENSIONES

**2.2.1.** Que se declare la nulidad parcial en lo que respecta a las sanciones impuestas a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS ASERCOL S.A. NIVEL 1, a través de las siguientes resoluciones:

Resoluciones de liquidación oficial de corrección contra el importador y sanción contra la Agencia de Aduanas ASERCOL S.A. Nivel 1	Resoluciones que resuelven los recursos de reconsideración
No. 1650 de 12 de setiembre de 2017	No. 002453 de 12 de diciembre de 2017
No. 1648 de 12 de setiembre de 2017	No. 002454 de 12 de diciembre de 2017
No. 1649 de 12 de setiembre de 2017	No. 002452 de 12 de diciembre de 2017
No. 1672 de 13 de setiembre de 2017	No. 002488 de 13 de diciembre de 2017
No. 1651 de 12 de setiembre de 2017	No. 002492 de 13 de diciembre de 2017
No. 1652 de 12 de setiembre de 2017	No. 002391 de 06 de diciembre de 2017
No. 1653 de 12 de setiembre de 2017	No. 002394 de 06 de diciembre de 2017
No. 1647 de 12 de setiembre de 2017	No. 002393 de 06 de diciembre de 2017
No. 1307 de 31 de julio de 2017	No. 002447 de 12 de diciembre de 2017
No. 1288 de 27 de julio de 2017	No. 002525 de 14 de diciembre de 2017

**2.2.2.** Solicitan que una vez se declare la nulidad parcial de los actos demandados, a título de restablecimiento del derecho se ordene el archivo de los procesos de cobro de las sanciones impuestas a la sociedad ASERCOL S.A.

**2.2.3.** Que se condene en costas y gastos procesales a la DIAN.

## 2.3. FUNDAMENTO DE LAS PRETENSIONES

Partiendo de los hechos expuestos, a juicio de la parte demandante, con la expedición de los actos enjuiciados se desconocieron las siguientes disposiciones:

- a. Artículo 29 de la Constitución Política.
- b. Artículo 485 numeral 2.6, 27-4 y 476 del Decreto 2685 de 1999.
- c. Decreto No. 390 de 7 de marzo de 2016.
- d. Concepto No. 010374 del 09 de febrero de 2009.
- e. Artículo 264 de la Ley 223 de 1995.
- f. Artículo 20 de la Resolución 4048 de 2008.
- g. Resolución 007 del 04 noviembre de 2008.
- h. Resolución 0204 del 23 de octubre de 2014.
- i. Artículo 10 de Decreto 2685 de 1999.
- j. Artículo 2142 del Código Civil.
- k. Artículo 1262 del Código de Comercio.



En ese orden, argumentan, que los actos demandados deben ser declarados nulos, toda vez que, bajo su criterio, la Agencia de Aduanas no hizo incurrir a su mandante en infracciones administrativas aduaneras que conllevarán a la liquidación de mayores tributos aduaneros, pues el declarante no ejerció instigación o persuasión sobre las decisiones del importador o aspectos técnicos que se registran en las declaraciones de importación objeto de liquidación oficial.

Arguyen además que, para poder requerir a la Agencia de Aduanas, la DIAN debía proferir liquidaciones oficiales mediante resoluciones en firme contra el importador INSALTEC S.A.S, en donde se estableciera plenamente la demostración de una subpartida equivocada y el valor a pagar por concepto de derechos e impuestos a la importación.

Precisan que con los actos demandados se vulnera el debido proceso, al desconocer la presunción de inocencia y al decidir objetivamente imponer la sanción establecida en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 sin ningún fundamento probatorio.

Aducen además que, existe desconocimiento o violación de lo dispuesto en Concepto No. 01G374 del 09 de febrero de 2009 de la Oficina de Gestión Jurídica de la DIAN, así como en la Resolución No. 007 de noviembre 4 de 2008 y desconocimiento del principio de favorabilidad.

## 2.4. CONTESTACIÓN

Por su parte la demandada **DIAN**, a través de apoderado, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, toda vez que bajo su criterio, se tornan improcedentes, en atención a que carecen de fundamento fáctico y jurídico para prosperar, dado que los actos administrativos cuya nulidad se pretende fueron proferidos con estricto apego a la ley y no se ha causado al demandante perjuicio alguno que deba ser restablecido por la esa entidad.

Si bien ente demandado admite como ciertos y parcialmente ciertos los hechos de la demanda, agrega que dichos hechos no desvirtúan la legalidad de los actos administrativos demandados.

Aducen que, la Administración impone la sanción establecida en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, ya que la Agencia de Aduanas incumplió con la obligación que le asiste como intermediario aduanero de conformidad con lo establecido en el artículo 27-2 del decreto en mención, la cual consiste en consignar con exactitud y veracidad la Información relacionada con la mercancía amparada en las declaraciones de importación bajo estudio, en las cuales funge como declarante.





Se agrega, además, que los actos administrativos demandados fueron expedidos con la suficiente motivación y con estricto apego a las normas aplicables.

En ese orden, para la entidad demandada, la legislación aduanera no estableció prohibición alguna en relación con la viabilidad jurídica de adelantar el mismo proceso mediante el cual se profiere la liquidación oficial de corrección y el proceso sancionatorio, por lo que el trámite desarrollado por la DIAN no viola norma alguna, sino que, por el contrario, es una aplicación de los principios superiores de economía procesal y celeridad. En ese sentido aclara que debe tenerse en cuenta que para que configure la infracción de que trata la legislación aduanera, no estableció la condición de que existiera un acto administrativo en firme a través del cual se profiera la liquidación oficial de corrección.

Sumado a ello se explica que el artículo 584 del Decreto 390 de 2016 establece la vinculación a terceros en los procesos administrativos sancionatorio, de decomiso o de formulación de liquidación oficial se podrán vincular al operador u operadores aduaneros o al declarante con el objeto de establecer su responsabilidad e imponer la sanción dentro del proceso que se esté adelantando.

## 2.4. TRÁMITES PROCESALES

El presente medio de control se admitió mediante providencia de fecha 08 de mayo de 2019<sup>1</sup>.

Mediante auto de fecha 05 de mayo de 2022<sup>2</sup>, se denegó una solicitud probatoria, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión; no obstante, a través de proveído del 11 de marzo de 2024<sup>3</sup>, se repuso la providencia en mención y se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial dentro del presente asunto, la cual se llevó a cabo el día 06 de junio de 2024<sup>4</sup>.

Finalmente, mediante auto del 06 de agosto de 2024<sup>5</sup>, se incorporaron las pruebas decretadas, se prescindió de la celebración de la audiencia de pruebas y se corrió traslado para alegar de conclusión.

## 2.5. ALEGACIONES

La parte **demandante** a través de su apoderado alegó de conclusión mediante escrito radicado el 26 de agosto de 2024<sup>6</sup>, reiterando lo expuesto en la demanda y solicitando se concedan las pretensiones de esta.

<sup>1</sup> Folios 133-135. Archivo 04 del expediente digitalizado.

<sup>2</sup> Archivo 12 del expediente digital.

<sup>3</sup> Archivo 19 del expediente digital.

<sup>4</sup> Archivo 24 del expediente digital.

<sup>5</sup> Archivo 32 del expediente digital.

<sup>6</sup> Archivo 35 del expediente digital.





Por su parte, la demandada **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**, alegó de conclusión a través de escrito allegado el 14 de agosto de 2024<sup>7</sup>, solicitando se denieguen las pretensiones de la demanda.

## 2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto dentro del presente proceso.

## 3. CONTROL DE LEGALIDAD

Efectuado el control de legalidad de que trata el artículo 207 del CPACA, al agotarse todas las etapas de este proceso, no observa el Despacho irregularidad alguna o causal de nulidad que invalide lo actuado y, en todo caso, cualquiera que haya podido presentarse ha quedado saneada, de conformidad con la preceptiva de la norma en cita, toda vez que ni las partes ni el Ministerio Público han objetado el trámite impartido al proceso. Por lo anterior, se procede a estudiar el fondo de la controversia sometida a nuestra consideración.

## 4. CONSIDERACIONES

### 4.1. ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO

Gira la controversia en el presente contencioso, en torno a la legalidad de los siguientes actos administrativos:

Resoluciones de liquidación oficial de corrección contra el importador y sanción contra la Agencia de Aduanas ASERCOL S.A. Nivel 1	Resoluciones que resuelven los recursos de reconsideración
No. 1650 de 12 de setiembre de 2017	No. 002453 de 12 de diciembre de 2017
No. 1648 de 12 de setiembre de 2017	No. 002454 de 12 de diciembre de 2017
No. 1649 de 12 de setiembre de 2017	No. 002452 de 12 de diciembre de 2017
No. 1672 de 13 de setiembre de 2017	No. 002488 de 13 de diciembre de 2017
No. 1651 de 12 de setiembre de 2017	No. 002492 de 13 de diciembre de 2017
No. 1652 de 12 de setiembre de 2017	No. 002391 de 06 de diciembre de 2017
No. 1653 de 12 de setiembre de 2017	No. 002394 de 06 de diciembre de 2017
No. 1647 de 12 de setiembre de 2017	No. 002393 de 06 de diciembre de 2017
No. 1307 de 31 de julio de 2017	No. 002447 de 12 de diciembre de 2017
No. 1288 de 27 de julio de 2017	No. 002525 de 14 de diciembre de 2017

### 4.2. PROBLEMA JURÍDICO

<sup>7</sup> Archivo 34 del expediente digital.



Establecidos los extremos de la presente controversia, tal y como se dispuso en la audiencia inicial celebrada el 06 de junio de 2024, el Despacho considera que el litigio se centra en determinar si con la expedición de los actos administrativos demandados, se desconocieron las disposiciones contenidas en los artículos 27, 476, 482, 485 del Decreto 2685 de 1999.

#### 4.3. TESIS

En atención a las pruebas traídas al plenario y al marco normativo aplicable, el Despacho concluye que en el *sub examine* la agencia de aduanas ASERCOL S.A. incurrió en la infracción prevista en el artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, al omitir las obligaciones que le han sido asignadas por el legislador en relación con las normas de comercio exterior, la verificación de los soportes y documentos y la omisión al no informar a su mandante, sobre la indebida clasificación arancelaria de la mercancía dando lugar al pago de sanciones y tributos a cargo de esta ultimo.

En ese orden de ideas, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos demandados, este Despacho denegará las pretensiones de la demanda.

#### 4.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

##### 4.4.1. De la obligación aduanera

El Decreto 2685 de 1999, a través del cual se modificó la Legislación Aduanera, normativa vigente al momento de los hechos, define lo que es una obligación aduanera, establecen su alcance, su naturaleza y además quienes son los responsables de las obligaciones aduaneras, en los siguientes términos:

“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.

Artículo 4. Naturaleza de la obligación aduanera.





La obligación aduanera es de carácter personal, sin perjuicio de que se pueda hacer efectivo su cumplimiento sobre la mercancía, mediante el abandono o el decomiso, con preferencia sobre cualquier otra garantía u obligación que recaiga sobre ella.  
(...)"

Dentro de este contexto, la Administración de Aduanas ostenta la potestad para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías hacia y desde el territorio aduanero nacional, potestad que se materializa a través de las facultades de fiscalización establecidas en los artículos 424 del Decreto 2685 de 1999, norma que establece:

"Artículo 424. Facultades de fiscalización y control.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 47 de 1993, la autoridad aduanera podrá disponer mecanismos de control para los viajeros del Departamento, así como la revisión de las mercancías, de las Declaraciones de Importación, Facturas de Nacionalización y de la Tarjeta de Turismo que debe portar el viajero conforme al Decreto 2762 de 1991. De igual manera, podrá realizar este control en relación con los residentes en el Departamento que se trasladen al resto del territorio aduanero nacional."

El título II Capítulo I del mencionado estatuto regula lo relativo a las agencias de aduanas el artículo 12 del mencionado estatuto establece que 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.

La norma señala que 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.

El artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, establece las sanciones en que pueden incurrir las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito, cuando actúen como las primeras, en los siguientes términos:

**"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:





1. Gravísimas:

- 1.1. Haber obtenido la autorización como agencia de aduanas mediante la utilización de medios irregulares o con información que no corresponda con la realidad.
- 1.2 Prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a personas naturales o jurídicas inexistentes.
- 1.3 No mantener o no ajustar dentro de la oportunidad legal los requisitos en virtud de los cuales se les otorgó la autorización.
- 1.4 Prestar sus servicios de agenciamiento aduanero en operaciones no autorizadas.
- 1.5 No cancelar la totalidad de los tributos aduaneros liquidados exigibles.
- 1.6 Iniciar actividades sin la aprobación de la garantía requerida por las disposiciones legales.
- 1.7 Permitir que actúen como agentes de aduanas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales personas incursas en alguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad contempladas en el artículo 27-6 del presente decreto.
- 1.8 Desarrollar total o parcialmente actividades como agencia de aduanas estando en vigencia una sanción de suspensión.
- 1.9 No informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sobre los excesos o las diferencias de mercancías encontradas con ocasión del reconocimiento físico de las mismas.
- 1.10 No reportar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a las autoridades competentes las operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de su actividad, relacionadas con evasión, contrabando, lavado de activos e infracciones cambiarias.
- 1.11 Haber obtenido el levante o la autorización de embarque de la mercancía mediante la utilización de medios fraudulentos o irregulares.
- 1.12 Realizar labores de consolidación, desconsolidación de carga, transporte de carga o almacenamiento de mercancía sujeta a control aduanero, salvo que se trate de almacenes generales de depósito para este último evento.
- 1.13 Permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares.
- 1.14 Negarse sin justa causa a prestar sus servicios de agenciamiento aduanero a usuarios de comercio exterior.
- 1.15 No intervenir como agente de aduanas en operaciones de comercio exterior por un término superior a tres (3) meses.





1.16 Perder la totalidad de sus agentes las evaluaciones de conocimiento técnico que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La sanción aplicable por la comisión de cualquier falta gravísima será la de cancelación de la autorización como agencia de aduanas.

**2. Graves:**

2.1 No cumplir con los requerimientos mínimos para el conocimiento del cliente.

La sanción aplicable para la falta señalada en el numeral 2.1. será de multa equivalente al 1% del valor FOB de las operaciones realizadas con el cliente respecto del cual no se cumplió con los requerimientos mínimos para su conocimiento.

2.2 Ejercer la actividad de agenciamiento aduanero sin cumplir con el requisito del patrimonio líquido mínimo exigido.

La sanción aplicable para la falta señalada en el numeral 2.2. será de multa equivalente al 1% del valor FOB de las operaciones realizadas durante el periodo de incumplimiento.

2.3 No contar con la página Web que contenga la información mínima señalada en el numeral 3 del artículo 15 del presente decreto;

2.4 Adelantar trámites o refrendar documentos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales utilizando un código diferente al asignado a la agencia de aduanas.

2.5 No vincular a sus empleados de manera directa y formal o incumplir con las obligaciones laborales, aportes parafiscales incluidos los aportes a la seguridad social por salud, pensiones y riesgos profesionales.

La sanción aplicable para las faltas graves señaladas en los numerales 2.3, 2.4 y 2.5 será de multa de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv).

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.

**3. Leves:**

3.1 No expedir, una vez quede en firme el acto administrativo de autorización, los carnés que identifican a sus agentes de aduanas y auxiliares o expedirlos sin las características técnicas establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas



Nacionales, o utilizarlos indebidamente o no destruirlos una vez quede en firme el acto administrativo mediante el cual se haya impuesto sanción de suspensión o cancelación de la autorización como agencias de aduanas.

3.2 No informar dentro del día siguiente a que se produzca el hecho, vía fax o correo electrónico o por correo certificado a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sobre la desvinculación y retiro de las personas que se encuentren inscritas para representar a la sociedad y para actuar ante las autoridades aduaneras.

3.3 No expedir copia o fotocopia de los documentos soporte que conserve en su archivo, a solicitud del importador o exportador que lo requiera.

3.4 No mantener permanentemente aprobados, actualizados y a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales los manuales señalados en el artículo 27 del presente decreto

La sanción aplicable para las faltas leves será de multa equivalente a veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes (20 smmlv).

**Parágrafo 1º.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sancionará con multa equivalente a quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 smmlv.) a las siguientes personas:

1. Las que se anuncien como agencias o agentes de aduanas sin haber obtenido la respectiva autorización.

2. Los representantes legales de las agencias de aduanas que habiéndoseles cancelado la autorización para ejercer el agenciamiento aduanero continúen ejerciendo dicha actividad y a quienes continúen actuando como agentes de aduanas después de haber perdido dicha calidad.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

**Parágrafo 2º.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sancionará con multa equivalente a cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (50 smmlv.) a quienes ostentaban la calidad de representantes legales de las agencias de aduanas que habiendo perdido dicha calidad, por cualquier circunstancia, no entreguen a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o a los importadores o exportadores, dentro del término legalmente establecido, los documentos que de conformidad con la normatividad aduanera se encuentren obligados a conservar.”

#### 4.4.2. Sobre la clasificación arancelaria

El Decreto 4927 de 2011, norma vigente para la época en que la sociedad demandante presentó su declaración de importación, consagró las normas que rigen la clasificación arancelaria.





Sobre dicho tema el Consejo de Estado ha establecido que para identificar la subpartida del producto cuestionado debe hacerse un análisis de tipo fáctico y otro de tipo jurídico, en los siguientes términos:

“El análisis fáctico tiene como fin identificar las características y naturaleza de la mercancía objeto de clasificación arancelaria, análisis que por su complejidad puede requerir del concepto de expertos que permitan esclarecer la clase o tipo de mercancía, pues, la nomenclatura arancelaria está estructurada de tal manera que a las mercancías les corresponda una y tan solo una subpartida arancelaria. El análisis técnico jurídico, en cambio, comporta la aplicación obligatoria de las notas legales y de las reglas generales de interpretación del sistema armonizado. Las notas explicativas, se reitera, fungen como meros criterios auxiliares, y, por tanto, no son de carácter obligatorio.”<sup>8</sup>

El Decreto 4927 de 2011 estableció las Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Común – NANDINA 2012, siendo ellas:

- A. “Reglas generales para la interpretación de la Nomenclatura Común - Nandina 2012.

La clasificación de mercancías en la Nomenclatura se regirá por los principios siguientes:

1. Los títulos de las Secciones, de los Capítulos o de los Subcapítulos solo tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las Notas de Sección o de Capítulo y, si no son contrarias a los textos de dichas partidas y Notas, de acuerdo con las Reglas siguientes:
  2. a) Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza al artículo incluso incompleto o sin terminar, siempre que éste presente las características esenciales del artículo completo o terminado. Alcanza también al artículo completo o terminado, o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía;
    - b) Cualquier referencia a una materia en una partida determinada alcanza a dicha materia incluso mezclada o asociada con otras materias. Asimismo, cualquier referencia a las manufacturas de una materia determinada alcanza también a las constituidas total o parcialmente por dicha materia. La clasificación de estos productos mezclados o de estos artículos compuestos se efectuará de acuerdo con los principios enunciados en la Regla 3.
  3. Cuando una mercancía pudiera clasificarse, en principio, en dos o más partidas por aplicación de la Regla 2 b) o en cualquier otro caso, la clasificación se efectuará como sigue:

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto (E), Rad. No. 11001-03-27-000-2010-00045-00(18483), Sentencia del 15 de junio de 2017



a) la partida con descripción más específica tendrá prioridad sobre las partidas de alcance más genérico. Sin embargo, cuando dos o más partidas se refieran, cada una, solamente a una parte de las materias que constituyen un producto mezclado o un artículo compuesto o solamente a una parte de los artículos en el caso de mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, tales partidas deben considerarse igualmente específicas para dicho producto o artículo, incluso si una de ellas lo describe de manera más precisa o completa;

b) los productos mezclados, las manufacturas compuestas de materias diferentes o constituidas por la unión de artículos diferentes y las mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, cuya clasificación no pueda efectuarse aplicando la Regla 3 a), se clasifican según la materia o con el artículo que les confiera su carácter esencial, si fuera posible determinarlo;

c) cuando las Reglas 3 a) y 3 b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasificará en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse razonablemente en cuenta.

4. Las mercancías que no puedan clasificarse aplicando las Reglas anteriores se clasifican en la partida que comprenda aquellas con las que tengan mayor analogía.

5. Además de las disposiciones precedentes, a las mercancías consideradas a continuación se les aplicarán las Reglas siguientes:

a) los estuches para cámaras fotográficas, instrumentos musicales, armas, instrumentos de dibujo, collares y continentes similares, especialmente apropiados para contener un artículo determinado o un juego o surtido, susceptibles de uso prolongado y presentados con los artículos a los que están destinados, se clasifican con dichos artículos cuando sean del tipo de los normalmente vendidos con ellos. Sin embargo, esta Regla no se aplica en la clasificación de los continentes que confieran al conjunto su carácter esencial;

b) salvo lo dispuesto en la Regla 5 a) anterior, los envases que contengan mercancías se clasifican con ellas cuando sean del tipo de los normalmente utilizados para esa clase de mercancías. Sin embargo, esta disposición no es obligatoria cuando los envases sean susceptibles de ser utilizados razonablemente de manera repetida.

6. La clasificación de mercancías en las subpartidas de una misma partida está determinada legalmente por los textos de estas subpartidas y de las Notas de subpartida así como, mutatis mutandis, por las Reglas anteriores, bien entendido que solo pueden compararse subpartidas del mismo nivel. A efectos de esta Regla, también se aplican las Notas de Sección y de Capítulo, salvo disposición en contrario."





El mencionado Decreto establece la nomenclatura y tarifas para los diferentes tipos de productos.

#### **4.5. CASO CONCRETO**

A partir de los fundamentos normativos y jurisprudenciales indicados en precedencia, el Despacho dará respuesta a los problemas jurídicos planteados, de conformidad con las consideraciones que a continuación se exponen.

##### **4.5.1. Pruebas relevantes allegadas**

En ese sentido, teniendo en cuenta el material probatorio traído al plenario, se resalta siguiente:

- a. Copias de las Resoluciones No. 1650 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002453 de 12 de diciembre de 2017 Copias de las resoluciones 648 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002454 de 12 de diciembre de 2017.
- b. Copias de las Resoluciones 648 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002454 de 12 de diciembre de 2017.
- c. Copias de las Resoluciones 1649 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002452 de 12 de diciembre de 2017.
- d. Copias de las Resoluciones 1672 de 13 de setiembre de 2017 y No. 002488 de 13 de diciembre de 2017.
- e. Copias de las Resoluciones 1651 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002492 de 13 de diciembre de 2017.
- f. Copias de las Resoluciones 1652 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002391 de 06 de diciembre de 2017.
- g. Copias de las Resoluciones 1653 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002394 de 06 de diciembre de 2017.
- h. Copias de las Resoluciones 1647 de 12 de setiembre de 2017 y No. 002393 de 06 de diciembre de 2017.
- i. Copias de las Resoluciones 1307 de 31 de julio de 2017 y No. 002447 de 12 de diciembre de 2017. Copias de las resoluciones 1288 de 27 de julio de 2017 y No. 002525 de 14 de diciembre de 2017.



- j. Copias dé las declaraciones de importación cada una con el certificado de origen que la ampara, y la factura contable de servicio emitidas por AGENCIA DE ADUANAS ASERCOL S.A. NIVEL 1 a la sociedad INSALTEC S.A. que demuestra que no se cobró el servicio de clasificación arancelaria.
- k. Copia del Contrato de mandato suscrito por AGENCIA DE ADUANAS ASERCOL S.A. NIVEL 1 y la sociedad INSALTEC S.A. Correos impresos a través de las cuales la sociedad INSALTEC S.A.S otorga instrucciones a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS ASERCOL S.A. NIVEL 1 para la elaboración de las declaraciones de importación.
- l. Copia de los expedientes administrativos expedientes administrativos nos. RV 2016 2017 0067; RV 2016 2017 0066; RV 2016 2017 0072; RV 2016 2017 0080; RV 2015 2017 0058; RV 2015 2017 0057; RV 2016 2017 0062; RV 2016 2017 0086; RV201520171559.
- m. Copia del expediente judicial de radicado 13001-33-33-007-2018-00175-00 tramitado por el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena donde reposa el testimonio de la señora Rosa Elena Ávila Royo, el cual fue practicado dentro del mencionado proceso, el día 02 de junio de 2022.

#### **4.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial**

Pretende la demandante que se declaren nulos los actos demandados, a través de los cuales la autoridad aduanera ordenó sancionar a la Agencia de Aduanas Asesorías y Servicios Añeros de Colombia S.A. Nivel 1 - Agencia de Aduanas ASERCOL S.A. Nivel 1 por incurrir en la infracción establecida en el numeral 2.6 del Artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

Dicha norma establece en su tenor literal lo siguiente:

**“ARTÍCULO 485. INFRACCIONES ADUANERAS DE LAS SOCIEDADES DE INTERMEDIACIÓN ADUANERA Y SANCIONES APLICABLES.** Además de las infracciones aduaneras y sanciones previstas en los artículos 482, 483 y 484 del presente decreto, las Sociedades de Intermediación Aduanera y los Almacenes Generales de Depósito cuando actúen como Sociedades de Intermediación Aduanera, serán sancionados por la comisión de las siguientes infracciones aduaneras:

(...)

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.” (Se resalta)

En relación con los supuestos fácticos que dieron lugar a la imposición de la sanción, encontramos que INSALTEC S.A.S. presentó a través de su declarante, la agencia ASERCOL S.A. Nivel 1, en virtud de contrato de mandato entre las partes, varias declaraciones de importación de mercancía declarada bajo la subpartida arancelaria 1702.30.90.00, liquidando un arancel del 0% y un IVA del 16% ingresando al país, el producto con nombre técnico MALTODREXTRINA de referencia M180.

A partir de ello, se derivó la controversia en el caso de marras y la investigación correspondiente, con el objeto de determinar la correcta subpartida arancelaria del producto importado, así como los tributos aduaneros que correspondieran de acuerdo con el Decreto 4927 de 2011.

Surtida la respectiva actuación administrativa, la autoridad tributaria expidió requerimientos especiales aduaneros No. 739, 740, 741, 742 del 20 de abril de 2017; 764, 762, 765, 763 del 21 de abril de 2017 y los números 770 y 769 de 24 de abril de 2017, no solo proponiendo liquidaciones oficiales y la sanción prevista en el artículo 482 numeral 2.2 del Decreto 2685 de 1999, contra la sociedad INSALTEC S.A.S, sino que además se impusieron sanciones dentro de los mismos actos a la Sociedad Agencia de Aduanas ASERCOL S.A., por hacer incurrir a su mandante en liquidación oficial y pago mayor de tributos aduaneros, decisiones que fueron confirmadas una vez desatados los recursos de reconsideración interpuestos contra las mismas.

Así las cosas, si volvemos entonces a la infracción que le fuera endilgada a la demandante, esto es, “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 el fin de analizar si en el caso de marras se incurrió en la conducta tipificada en la misma.

Al respecto, encontramos que, mientras la mercancía declarada se había clasificado al momento de su importación bajo la subpartida arancelaria 1702.30.90.00, la autoridad aduanera estableció que en aplicación de nomenclatura para la clasificación arancelaria y tomando en cuenta Pronunciamientos Técnicos de Clasificación Arancelaria para la mercancía objeto de estudio, los cuales sirvieron de base para considerar que la mercancía allí descrita debe clasificarse por la subpartida arancelarias 1702.90.90.00 y no por la declarada por la sociedad importadora, así como la información emitida Servicios de Laboratorio de Aduanas,



que permitieron concluir que existía una diferencia entre la clasificación arancelaria presentada y la correcta de acuerdo con las especificaciones del producto.

Sin embargo, al margen de tales diferencias en relación con subpartidas arancelarias, el reproche de la demandante se centra en que “*la Agencia de Aduanas no les prestó el servicio de clasificación arancelaria*” por lo cual, estiman que no es posible responsabilizarle de inducir al cliente en infracción administrativa aduanera, pues datos consignados por parte del Agente en las declaraciones son los tomados de los documentos soportes que le suministra el mismo mandante o usuario de comercio exterior.

Siendo, así las cosas, a juicio de la sociedad actora no es posible que le sean impuestas sanciones por cuanto no fue esa agencia la que determinó la clasificación arancelaria para el producto sino directamente el mandante.

Sobre tal punto, este Despacho debe resaltar que de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2685 de 1999, esto es, el Estatuto Aduanero vigente para la época, 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*.

De igual manera esa misma norma, establece que la obligación aduanera nace por la introducción de la mercancía de procedencia extranjera al país, siendo responsables el importador, el exportador, el propietario, el poseedor, el tenedor de la mercancía y quienes intervienen en el proceso de importación en su condición de transportador, agente de carga internacional, depositario, intermediario y declarante. Y a su vez, el artículo 10º de ese mismo estatuto prevé que las agencias aduaneras podrán actuar como declarantes para adelantar los procedimientos y trámites de importación, exportación o tránsito aduanero.

De conformidad con ello, no hay discusión en relación a que las agencias de aduanas son responsables, como declarantes, de la obligación aduanera y de la aplicación de las normas que rigen las operaciones de comercio exterior.

No es cierto, como se afirma en la demanda que “*el papel de las Agencias de Aduanas se traduce a la de un ejecutor de trámites ejecutivos*” comprometido a “*realizar por cuenta y en representación de su mandante, el diligenciamiento y presentación de la documentación exigida por las autoridades en los trámites de comercio exterior*”, pues, por el contrario, de las normas mencionadas se extrae que a dichas personas jurídicas les está otorgada una función de colaboración con la administración en la aplicación estricta de las normas de comercio exterior, así como, la responsabilidad, entre otros actores, de la obligación aduanera.



Ahora bien, reprocha la parte actora si se revisa el contrato de mandato<sup>9</sup> a través del cual se vincularon las partes, en el mismo no se determinó que correspondiera a la agencia de aduanas determinar la clasificación arancelaria y que por el contrario, en la cláusula 6° se consignó “que en aquellos eventos en que sea proferida en control posterior por la DIAN, actos de pliego de cargos, requerimientos especiales aduanero por la liquidación oficial o sanción administrativa, solicitudes de poner a disposición una mercancía, o actas de aprehensión, el mandante asumirá por su cuenta y riesgo su representación jurídica y seguimiento o vigilancia a. los procesos administrativos, en vía gubernativa, y dependiendo de las circunstancias protegerá y mantendrá indemne a la mandataria.”

Al respecto, debe esta judicatura mencionar que pese a las estipulaciones acordadas entre las partes al momento de contratar, las mismas no pueden oponerse para desconocer obligaciones o funciones otorgadas directamente por la ley, que como se indicó, impone a las agencias aduaneras la función 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. En otras palabras, no puede la voluntad privada usurpar las funciones y obligaciones que el legislador puso en cabeza de las agencias de aduanas.

Más aún cuando, de que dichas agencias no son simples terceros que se limitan a realizar la función de declarar en favor de otra persona, sino que están concebidas para garantizar que los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan con las normas legales y ejercer el agenciamiento aduanero, actividad auxiliar de la función pública aduanera de naturaleza mercantil y de servicio<sup>10</sup>.

En virtud de todo lo expuesto, considera esta judicatura que la demandante ASERCOL S.A. si incurrió en la infracción prevista en el artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, al omitir las obligaciones que le han sido asignadas por el legislador en relación con las normas de comercio exterior, la verificación de los soportes y documentos y la omisión al no informar a su mandante, sobre la indebida clasificación arancelaria de la mercancía dando lugar al pago de sanciones y tributos a cargo de esta último.

Ahora bien, estima el extremo demandante que, no podía la autoridad aduanera puede adelantar procesos en contra de la agencia de aduanas invocando la sanción prevista en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, dentro de los mismos procesos en que iniciaba las investigaciones en contra del importador por supuestas inconsistencias o errores en la subpartida de sus declaraciones de importación. Considera entonces que hirrió la DIAN al proponer liquidaciones

<sup>9</sup> Ver expediente digital Archivo 04 folio 55-59

<sup>10</sup> Ver Sentencia 1 de marzo de 2018, Consejo de Estado Sección Quinta, Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO



oficiales y sanciones en contra el importador y dentro de los mismos hilos procesales y sin debate sobre responsabilidades ni determinación del posible hecho infractor, sancionar al declarante.

Dicho argumento tampoco es de recibo por parte de este Juzgado en virtud de lo dispuesto en el parágrafo artículo 507 del ya citado Decreto de 1999 adicionado parcialmente por el Decreto 2883 de 2008, establece:

"Artículo 507. Requerimiento Especial Aduanero. La autoridad aduanera podrá formular Requerimiento Especial Aduanero para proponer la imposición de sanción por la comisión de la infracción administrativa aduanera, o para formular Liquidación Oficial de Corrección o de Revisión de Valor".

Parágrafo. En los procesos administrativos sancionatorios o de liquidación oficial de corrección o de revisión de valor adelantados contra el usuario de comercio exterior, se deberá vincular a la agencia de aduanas al respectivo proceso con el objeto de establecer su responsabilidad como consecuencia de su gestión de agenciamiento aduanero, proponiendo la imposición de las sanciones a que haya lugar".

La norma en cuestión prevé que, tratándose de procesos administrativos sancionatorios como el que nos ocupa, deberá vincularse a la agencia de aduanas para establecer su responsabilidad en relación con su gestión y en ese mismo sentido las sanciones a las que haya lugar.

No se desprende de ninguna disposición que deba agotarse primero la actuación administrativa que derive una liquidación oficial en firma a nombre del importador para que luego sea procedente surtir otra actuación tendiente a sancionar a la agencia de aduanas conforme a la conducta prevista en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

De conformidad con todo lo expuesto, la presunción de legalidad de los actos demandados se mantiene incólume y en consecuencia deberán denegarse las pretensiones incoadas en la demanda.

#### **4.5.3. Decisión**

En este orden de ideas, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos demandados, este Despacho denegará en su totalidad las pretensiones de la demanda.

#### **4.6. CONDENA EN COSTAS**

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A., debe el Despacho disponer sobre la condena en costas, bajo los parámetros previstos en el Código General del Proceso.



Así las cosas, bajo la óptica de la reforma introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 al inciso segundo de la norma arriba citada, el Despacho se abstendrá de condenar al pago de costas judiciales, toda vez que, a su juicio, en el caso concreto, no aparece configurado el supuesto de que la demanda se haya presentado con manifiesta carencia de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Círculo de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## 5. FALLA

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ABRAHAM JOSÉ CHADID URZOLA**  
Juez

Firmado Por:

Abraham Jose Chadid Urzola

Juez

Juzgado Administrativo

009

Cartagena - Bolívar

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: 6c5dfd61b8f2224d6ae239a8ccd1b723fbf5f90ce4aa67a02fd97cb88e0debb2

Página 20 de 21



Centro, Calle 32 # 10-129, 4º piso, Oficina 403

[admin09cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin09cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cartagena de Indias D.T. y C. - Bolívar

Código FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 13-01-2021



Documento generado en 31/10/2025 03:00:03 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



Página **21** de **21**

Centro, Calle 32 # 10-129, 4º piso, Oficina 403

[admin09cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin09cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cartagena de Indias D.T. y C. - Bolívar

Código FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 13-01-2021