



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 25000 23 41 000 2015 01154 01
Demandante: Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema: Conocimiento del cliente por parte de las agencias de aduanas.
Decisión: Confirmar la sentencia del 23 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la actora.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 contra la sentencia del 23 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” que denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda¹ en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales³, en la cual formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Se declare la NULIDAD de la **Resolución Número 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014**, proferida por la proferida por la División de Gestión de Fiscalización Aduanera - Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá (DIAN), por medio de la cual sancionó a la **"AGENCIA DE ADUANAS NIVEL 1 INTER STAFF S EN CS, con multa de DOSCIENTOS OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS (\$208.646.490), por la infracción al numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1.999, suma 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"** con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 137 del CPACA.

SEGUNDO: Se declare la NULIDAD de la **Resolución Número 10074 del 06 de noviembre de 2014**, por medio de la cual, la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos, de la Dirección de Gestión Jurídica, de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), confirmó la **Resolución Número 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014**, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 137 del CPACA.

¹ La demanda fue radicada el 4 de mayo de 2015. Folios 4 a 26 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

² En adelante, CPACA.

³ En adelante, DIAN.



Como consecuencia de las anteriores declaraciones:

TERCERO: Ordenar a la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)**, que expida los actos administrativos necesarios en donde se reconozca expresamente que la **AGENCIA DE ADUANAS NIVEL 1 INTER STAFF S EN CS**, no está obligada a pagar multa alguna con ocasión de los hechos que sustentan las resoluciones anuladas.

CUARTO: Se condene a la parte demandada a pagar las costas y agencias en derecho⁴. (mayúsculas sostenidas y negritas del texto original).

1.2. Hechos probados

De acuerdo con los planteamientos de las partes y las pruebas obrantes en el expediente, la controversia tiene origen en los siguientes hechos:

1.2.1. El Jefe Grupo Importaciones de la División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional III de Aduanas de Cúcuta de la DIAN, suscribió Auto Comisorio Aduanero⁵ para adelantar una visita de verificación de la circular 170 en la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander.

1.2.2. En el acta de la visita de verificación llevada a cabo durante los días 12 y 13 de marzo de 2010⁶ se dejó constancia de las observaciones y hallazgos encontrados durante la diligencia.

1.2.3. Mediante el Oficio 189245450-106 del 19 de marzo de 2013⁷, el Jefe del Grupo Interno de Trabajo de Importaciones de la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta remitió a la Jefe de la División de Gestión de Fiscalización Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá el informe de las observaciones y hallazgos obtenidos durante la visita de verificación practicada a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, respecto del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el conocimiento del cliente.

1.2.4. A través del Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2014⁸, la División de Gestión de Fiscalización de la DIAN propuso la imposición de una multa a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 por valor de doscientos ocho millones seiscientos cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa pesos (\$208.646.490) equivalente al 1% del valor FOB de las importaciones y exportaciones realizadas en los años 2011 y 2012.

1.2.5. La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 dio respuesta⁹ al Requerimiento Especial Aduanero, a través de la cual señaló haber cumplido sus obligaciones relacionadas con el conocimiento del cliente aduanero.

1.2.6. Mediante la Resolución 03-241-201-644-0-**0701** del 14 de julio de 2014¹⁰, la DIAN impuso a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 una multa de doscientos

⁴ Folio 5 del cuaderno 1 de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

⁵ Folio 196 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

⁶ Folios 197 a 202 *ibidem*.

⁷ Folios 199 a 201 *ibidem*.

⁸ Folios 104 a 154 del cuaderno 3 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

⁹ Folios 155 a 175 *ibidem*.

¹⁰ Folios 6 a 52 del cuaderno 9 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



ocho millones seiscientos cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa pesos (\$208.646.490), de conformidad con lo previsto por el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

1.2.7. La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 interpuso recurso de reconsideración¹¹ contra la Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014, el cual fue resuelto mediante la Resolución 10074 del 6 de noviembre de 2014¹², en el sentido de confirmar la decisión inicial.

1.3. Normas invocadas como infringidas y concepto de la violación

1.3.1. La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 señaló como normas infringidas los artículos 1, 2, 4, 29, 83 y 228 de la Constitución Política; el artículo 9 del Decreto Ley 019 de 2012 “Ley Antitrámites”; los artículos 2 literal b), 27-1, 476 inciso 2, 485 numeral 2.1 y 509 del Decreto 2685 de 1999, junto con sus modificaciones y adiciones, así como la Circular Externa 170 del 12 de octubre de 2002 expedida por la DIAN.

1.3.2. En el concepto de la violación expuso los siguientes cargos:

1.3.2.1. *Primer cargo:* La sociedad demandante sostuvo que la actuación administrativa tuvo origen en la visita de verificación practicada por funcionarios de la DIAN los días 12 y 13 de marzo de 2013 en la sede de la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, ubicada en Cúcuta, diligencia que, a su juicio, se adelantó sin la debida notificación y sin la presencia del representante legal de la sociedad. Afirmó que la visita fue atendida únicamente por una auxiliar de aduanas, quien entregó la documentación solicitada por los funcionarios, la cual posteriormente sirvió de fundamento para la imposición de la sanción. Agregó que la documentación que no fue aportada durante la diligencia se encontraba empacada en cajas, debido a que la sociedad se encontraba en proceso de mudanza entre oficinas.

Señaló que el acta de visita contiene una afirmación inexacta al indicar que la diligencia fue atendida por el representante legal de la sociedad, pues el señor Javier Francisco Parada Ruiz se encontraba en Maracaibo, Venezuela, circunstancia acreditada mediante certificación expedida por la sociedad Inversiones F & Borges C.A. En ese sentido, reprochó que los funcionarios de la DIAN solicitaron posteriormente la firma del acta a dicho representante, pese a que no estuvo presente durante la diligencia, lo que, en su criterio, afectó la validez de la actuación.

Con fundamento en lo anterior, afirmó que la DIAN vulneró el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, al adelantar una diligencia que dio origen al procedimiento sancionatorio sin garantizar la participación efectiva del representante legal de la agencia ni permitirle ejercer oportunamente sus derechos de defensa y contradicción frente a los hallazgos obtenidos durante la visita.

1.3.2.2. *Segundo cargo:* La actora alegó que el Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2014 fue expedido de manera extemporánea, toda vez que, en su criterio, la presunta infracción aduanera quedó establecida desde el 19 de marzo de 2013, fecha en la que el Jefe del Grupo de Importaciones de la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta remitió el Oficio 189245450-106 a la División de Gestión de

¹¹ Folios 56 a 90 del cuaderno 9 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

¹² Folios 116 a 131 *ibidem*.



Fiscalización de Bogotá, informando la posible comisión de la infracción prevista en el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999. Sostuvo que, a partir de dicha fecha, la DIAN contaba con el término perentorio de treinta (30) días establecido en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999 para formular el requerimiento, y que dicho plazo fue ampliamente superado.

Afirmó que el término previsto en la norma era de obligatorio cumplimiento por tratarse de una disposición procedimental y de orden público, cuyo desconocimiento afectaba la competencia temporal de la administración para continuar con el procedimiento sancionatorio. Señaló que los conceptos internos de la DIAN no podían modificar ni flexibilizar los términos establecidos en el Decreto 2685 de 1999, ni justificar la expedición tardía del Requerimiento Especial Aduanero.

En consecuencia, sostuvo que los actos administrativos sancionatorios se encontraban viciados de nulidad, pues fueron expedidos dentro de un procedimiento iniciado con fundamento en un requerimiento formulado fuera del término legal, circunstancia que, a su juicio, vulneró el debido proceso y desconoció las reglas de interpretación y aplicación de la ley previstas en el artículo 27 del Código Civil.

1.3.2.3. *Tercer cargo:* La parte actora afirmó que la resolución mediante la cual la DIAN impuso una sanción económica a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, fue expedida por una dependencia y un funcionario que carecían de competencia para ejercer la potestad sancionatoria. Señaló que, conforme a los artículos 40, 46 y 47 del Decreto 4048 de 2008 y las Resoluciones 7 y 0009 de 2008 de la DIAN, la facultad para imponer este tipo de sanciones correspondía a la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá y no a la División de Gestión de Fiscalización.

Indicó que, pese a haber planteado dicha irregularidad en el recurso de reconsideración, la DIAN no realizó un análisis suficiente ni motivó adecuadamente su respuesta, limitándose a afirmar que el funcionario era competente. Con ello, desconoció los argumentos jurídicos y la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la estricta competencia y legalidad de los actos administrativos sancionatorios. En consecuencia, afirmó que tanto la Resolución 0701 de 2014 como la Resolución 10074 de 2014, que resolvió el recurso de reconsideración, se encuentran viciadas de nulidad por vulnerar el debido proceso.

1.3.2.4. *Cuarto cargo:* La demandante manifestó que la Resolución 0701 del 14 de julio de 2014 presenta una indebida motivación, toda vez que la DIAN, para efectos de calcular la sanción impuesta, utilizó un listado de declaraciones de importación y exportación obtenido del sistema informático SIFARO, correspondiente a los años 2011 y 2012, en el cual incluyó clientes que no habían sido relacionados previamente en el Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2014.

Sostuvo que la Administración sancionó a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 respecto de usuarios sobre los cuales no se había formulado inicialmente ningún reproche, con lo cual se generó una incongruencia entre los hechos imputados y la base utilizada para determinar el valor de la multa. Afirmó que dicha inconsistencia afectó el derecho de defensa y contradicción de la sociedad, al no haber tenido la oportunidad de controvertir oportunamente las presuntas irregularidades atribuidas a esos clientes.

Indicó que, pese a haber planteado esta irregularidad tanto en la respuesta al requerimiento especial aduanero como en el recurso de reconsideración, para lo cual



aportó jurisprudencia del Consejo de Estado, la DIAN omitió pronunciarse de fondo sobre sus argumentos, manteniendo la sanción sin justificar la inclusión de dichos clientes. En consecuencia, alegó que la Resolución 0701 de 2014 y la Resolución 10074 de 2014, que resolvió el recurso de reconsideración, se encuentran viciadas de nulidad por falsa motivación y desconocimiento del debido proceso.

1.3.2.5. *Quinto cargo*: La sociedad demandante sostuvo que la sanción impuesta por la DIAN carece de fundamento, toda vez que la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 cumplió con las obligaciones relacionadas con el conocimiento del cliente previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y la Circular Externa 170 de 2002.

Indicó que la sociedad diligenció oportunamente los formatos de identificación del cliente con la información exigida por la normativa aplicable, documentos que obraban en los folios 344 a 393 del expediente administrativo y que acreditaban la existencia, identificación, actividad económica y capacidad financiera de sus usuarios. Señaló que la DIAN desconoció dichas pruebas, pese a haber sido aportadas durante la actuación administrativa, y omitió valorar igualmente las resoluciones expedidas por la propia entidad mediante las cuales autorizó a varios de los clientes de la agencia para realizar operaciones de comercio exterior, documentos en los que constaban sus datos y solvencia económica.

Afirmó que la Administración confundió las obligaciones previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 con los documentos a que se refiere el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000. Sostuvo que estos últimos únicamente eran exigibles cuando la agencia de aduanas decidiera practicar visitas a sus clientes, facultad que la norma prevé de manera potestativa y no obligatoria. En consecuencia, consideró que no podía imponerse una sanción por la ausencia de documentos cuya obtención dependía del ejercicio de una facultad y no del incumplimiento de un deber legal.

Adicionalmente, cuestionó que la DIAN hubiera sustentado la sanción en oficios internos relacionados con la Circular 170 de 2002, pues afirmó que estos no eran oponibles a terceros ni podían modificar las obligaciones establecidas en normas superiores. También alegó que la Administración omitió valorar la cantidad de operaciones tramitadas por la agencia respecto de sus clientes, lo que demostraba que existía un conocimiento efectivo de estos.

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que los actos administrativos sancionatorios incurrieron en falsa motivación, al sustentarse en una interpretación errónea de la normativa aplicable, al partir de supuestos fácticos que no correspondían a la realidad y al desconocer las pruebas aportadas durante la actuación administrativa. Asimismo, alegó la vulneración del debido proceso y del artículo 9 del Decreto Ley 019 de 2012, por cuanto la DIAN le exigió aportar información que ya reposaba en sus archivos, imponiéndole una carga no prevista en la ley y sancionándola por una conducta que, en su criterio, no constituía infracción administrativa.

1.3.2.6. *Sexto cargo*: La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 reprochó que la Resolución 0701 del 14 de julio de 2014, además de haber sido expedida por un funcionario presuntamente incompetente, vulneró el régimen sancionatorio aduanero al desconocer los principios de legalidad y tipicidad que rigen la potestad sancionadora de la Administración.

Afirmó que para imponer una sanción administrativa es necesario que la conducta atribuida se encuentre previamente definida de manera clara y expresa como infracción,



y que la consecuencia sancionatoria esté igualmente establecida en la normativa aplicable. En ese sentido, señaló que la DIAN no podía acudir a interpretaciones extensivas, analógicas o ampliadas de las normas aduaneras para fundamentar la multa impuesta, pues ello se encuentra prohibido por el artículo 476 del Decreto 2685 de 1999.

En ese sentido, alegó que la Administración sancionó a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 con fundamento en una interpretación que excedía el alcance de las disposiciones aplicables, desconociendo las garantías propias del derecho administrativo sancionador y afectando el debido proceso.

1.3.2.7. *Séptimo cargo*: La sociedad actora señaló que, aunque las agencias de aduanas tienen responsabilidad administrativa por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad, conforme a los artículos 3 y 27-4 del Decreto 2685 de 1999, en el presente caso no se configuró la conducta sancionada, pues la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 sí contaba con la documentación exigida para el conocimiento de sus clientes.

Afirmó que los documentos señalados como faltantes por la DIAN en el Requerimiento Especial Aduanero, siempre reposaron en los archivos de la sociedad, tanto en la sucursal de Cúcuta como en la sede principal ubicada en Mosquera (Cundinamarca). Indicó que dichos documentos fueron nuevamente aportados con la respuesta al requerimiento, demostrando que la agencia había cumplido con sus obligaciones desde el inicio de la relación comercial con sus clientes y que, por tanto, no existía fundamento jurídico ni fáctico para imponer la sanción cuestionada.

II. TRÁMITE DE LA DEMANDA

2.1. Mediante auto del 31 de julio de 2015¹³, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, admitió la demanda y ordenó correr traslado a la DIAN.

2.2. La **DIAN**¹⁴ por intermedio de apoderado contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de esta. Expuso los siguientes argumentos:

2.2.1. La diligencia de verificación practicada los días 12 y 13 de marzo de 2013 se adelantó con observancia de las formalidades legales. Explicó que mediante el Auto Comisorio 189245450-1098-126 del 12 de marzo de 2013 se comisionó a los funcionarios encargados de practicar la visita a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, actuación que fue comunicada al señor Javier Francisco Parada Ruiz, en su calidad de representante aduanero de la sociedad, a las 9:26 a. m. Agregó que, una vez culminada la diligencia, el 13 de marzo de 2013 se levantó el acta correspondiente.

La entidad demandada resaltó que el acta fue leída, aprobada y suscrita por quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo al Representante Aduanero, quien además entregó la documentación solicitada por los funcionarios de la DIAN sin formular observaciones ni dejar constancia de inconformidad respecto de los hechos allí consignados. En consecuencia, consideró que no resulta válido alegar posteriormente que la visita fue sorpresiva o que se adelantó sin garantías del debido proceso.

La DIAN rechazó las afirmaciones de la demandante sobre una supuesta actuación irregular de los funcionarios indicando que las expresiones relacionadas con que la entidad pretendía “cazar infracciones” carecen de sustento probatorio y corresponden

¹³ Folios 167 a 171 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

¹⁴ Folios 194 a 208 *ibidem*.



únicamente a apreciaciones subjetivas de la actora. Sostuvo que los hallazgos consignados en el acta de visita fueron posteriormente incorporados al Requerimiento Especial Aduanero y sirvieron de fundamento para la actuación sancionatoria.

2.2.2. Afirmó que el término para la expedición de los requerimientos especiales no debe contabilizarse desde la fecha de la visita de verificación, ni desde el oficio mediante el cual se remitieron los antecedentes a la dependencia competente, sino desde el momento en que se tuvo conocimiento formal de la presunta infracción mediante la apertura del respectivo expediente administrativo.

En ese sentido, resaltó que para el caso concreto el término debía contarse a partir del 2 de octubre de 2013, fecha en la que se realizó la apertura del expediente, por lo que la expedición del Requerimiento Especial Aduanero se encontraba dentro del plazo legal.

Adicionalmente, la DIAN sostuvo que el eventual incumplimiento del término previsto para formular el Requerimiento Especial Aduanero no genera la pérdida de competencia de la administración ni configura silencio administrativo positivo, dado que el Decreto 2685 de 1999 no contempla dicha consecuencia para esa situación específica. Para respaldar su postura, citó el Concepto DIAN 224 de 2001, según el cual el Requerimiento Especial Aduanero no constituye un acto administrativo definitivo susceptible de control jurisdiccional independiente, por lo que las discusiones sobre su oportunidad no afectan la legalidad del acto sancionatorio posterior.

2.2.3. Frente a la falta de competencia del funcionario que expidió la Resolución 0701 del 14 de julio de 2014, señaló que debe analizarse la trazabilidad del trámite administrativo y las actuaciones adelantadas por las dependencias que intervinieron en el proceso sancionatorio.

Explicó que, una vez adelantada la etapa de fiscalización, mediante planilla 170 del 15 de mayo de 2014 la División de Gestión de Fiscalización trasladó el expediente a la División de Gestión de Liquidación, dependencia encargada de continuar el trámite y realizar el reparto correspondiente. Posteriormente, mediante Informe de Asignación 181 del 19 de mayo de 2014, el proceso fue entregado al funcionario responsable del área de liquidación, culminando con la expedición del acto sancionatorio por parte de dicha dependencia.

La entidad afirmó que la Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 fue expedida por la funcionaria competente, esto es, la Jefe (A) de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá. Señaló que, aunque en la casilla 985 del formato de la resolución aparece una denominación equivocada del cargo de la funcionaria responsable, dicha situación constituye un error meramente formal que no afecta la competencia, validez ni eficacia del acto administrativo.

Para sustentar lo anterior, aportó certificación expedida por el Grupo Interno de Trabajo de Personal de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá en la que se acredita que, para el 14 de julio de 2014, la señora Olga Lucía Ospina Aristizábal —quien suscribió la Resolución 03-241-201-644-0-0701— se desempeñaba como Jefe (A) de la División de Gestión de Liquidación.

En consecuencia, la DIAN sostuvo que la Resolución sancionatoria fue expedida dentro del marco de las competencias legales asignadas, que cumplió con los requisitos de oportunidad y motivación, y que la equivocación en la identificación del cargo corresponde a una irregularidad formal que no genera la nulidad del acto administrativo.



2.2.4. En cuanto al cargo relacionado con la inclusión de clientes en la Resolución 0701 del 14 de julio de 2014, señaló que los cuestionamientos formulados por la demandante parten de una indebida interpretación de las observaciones realizadas durante la visita de verificación y los fundamentos del acto sancionatorio definitivo.

Afirmó que las inconsistencias advertidas durante la visita y consignadas inicialmente en el Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2014 no constituyen, por sí solas, el fundamento exclusivo de la sanción impuesta, pues la Resolución sancionatoria fue producto de la valoración integral del procedimiento administrativo, incluyendo los descargos presentados por la sociedad investigada.

En consecuencia, la DIAN explicó que los reproches dirigidos contra el contenido del requerimiento no pueden trasladarse automáticamente al acto administrativo sancionatorio, toda vez que durante la actuación administrativa se garantizó la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y se realizó la evaluación correspondiente de los argumentos expuestos por la demandante.

2.2.5. Sobre el cargo relacionado con la supuesta falta de tipicidad de la infracción sancionada, señaló que los argumentos de la demandante no se dirigen realmente a cuestionar la adecuación normativa de la conducta sancionada, sino que se limitan a afirmar que la infracción no existió.

La entidad sostuvo que la sociedad demandante centró su defensa en indicar que cumplió con los requisitos de conocimiento del cliente mediante el diligenciamiento de los formatos establecidos en la Circular Externa 170 de la DIAN y que la propia entidad había expedido autorizaciones a los clientes investigados para realizar operaciones de comercio exterior. Sin embargo, consideró que dichas afirmaciones no desvirtúan la conducta sancionada ni guardan relación directa con la tipificación de la infracción prevista en la normativa aduanera.

En ese sentido, la DIAN afirmó que los argumentos expuestos por la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 carecen de sustento probatorio y no controvierten la legalidad de la sanción impuesta, pues la discusión no radica en la inexistencia de los clientes o en la existencia de determinada información comercial, sino en el incumplimiento de las obligaciones exigidas a las agencias de aduanas respecto del conocimiento y verificación de sus usuarios.

2.3. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 180 del CPACA, el despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, celebró audiencia inicial el 31 de mayo de 2016¹⁵, a la cual asistieron las partes demandante¹⁶ y demandada.

El Despacho fijó el litigio de la siguiente manera:

De acuerdo con los supuestos de la demanda, deberá establecer la Sala si sobre los actos demandados hay lugar a encontrar probado los cargos de nulidad de que se acusan y que daría lugar a declarar su nulidad.

¹⁵ Folios 248 a 257 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

¹⁶ Según consta en el acta de la audiencia inicial, la parte demandante se hizo presente luego del pronunciamiento de la magistrada sustanciadora sobre el decreto de pruebas solicitadas con la demanda. Folio 256 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.



2.4. En la diligencia, el Tribunal resolvió las solicitudes probatorias formuladas por las partes. En relación con las pruebas solicitadas por la demandante, dispuso: (i) incorporar al expediente los documentos aportados, otorgándoles el valor probatorio que les corresponda conforme a las reglas de la sana crítica; (ii) negar la solicitud de oficiar a la DIAN para que remitiera copia de los antecedentes administrativos, por cuanto dicha documentación ya había sido aportada por la entidad demandada con la contestación de la demanda; y (iii) negar la práctica de los testimonios solicitados, al estimar que resultaban innecesarios e inconducentes, dado que los hechos objeto de controversia y la actuación administrativa que culminó con la expedición de los actos demandados podían acreditarse suficientemente con las pruebas documentales obrantes en el expediente y los antecedentes administrativos allegados al proceso.

En relación con los documentos aportados por la parte demandada en la contestación de la demanda, dispuso su incorporación al proceso para su valoración en la oportunidad procesal correspondiente.

Finalmente, el Tribunal corrió traslado para alegar. La demandante¹⁷ y la DIAN¹⁸ presentaron sus alegatos de conclusión. El Ministerio Público rindió concepto¹⁹ en el que solicitó *“en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público y las garantías fundamentales”* no conceder las pretensiones de la demanda.

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia del 23 de noviembre de 2017²⁰, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, resolvió:

PRIMERO.- NIÉGANSE las pretensiones de la demanda por los motivos expuestos en esta sentencia.

SEGUNDO. CONDÉNASE en costas procesales a la parte demandante, y en consecuencia, por Secretaría, **LIQUIDENSE**, una vez quede ejecutoriada esta decisión.

TERCERO.- ARCHÍVESE, previa ejecutoria. (mayúsculas sostenidas y negritas del texto original).

El Tribunal concluyó que la parte demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de las Resoluciones 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 y 10074 del 6 de noviembre de 2014. Para sustentar esa conclusión expuso las siguientes consideraciones:

3.1. La DIAN actuó dentro de las facultades de fiscalización que le confiere el régimen aduanero al ordenar y practicar la visita de verificación a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 los días 12 y 13 de marzo de 2013, con el propósito de verificar el cumplimiento de las obligaciones de conocimiento del cliente previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 y la Circular Externa 170 de 2002. Señaló que la diligencia fue debidamente comunicada al representante aduanero de la sociedad, quien suscribió tanto la comunicación del Auto Comisorio como el acta de cierre de la visita, sin que la demandante hubiera tachado de falsa o controvertido la autenticidad de dichas firmas. En ese contexto, afirmó que la certificación aportada con el recurso de reconsideración para demostrar que el

¹⁷ Folios 266 a 283 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

¹⁸ Folios 261 a 265 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

¹⁹ Folios 286 a 293 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

²⁰ Folios 360 a 410 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.



representante aduanero se encontraba en Venezuela el día de la diligencia, además de haber sido allegada de manera extemporánea, no desvirtuaba el conocimiento previo de la visita ni la validez de las actuaciones adelantadas por la administración.

Igualmente, precisó que la visita de verificación constituyó una actuación preliminar de fiscalización, orientada a recaudar elementos para establecer la posible comisión de una infracción aduanera, razón por la cual no era exigible la presencia permanente del investigado durante su desarrollo. En consecuencia, sostuvo que la eventual ausencia del representante aduanero durante parte de la diligencia no era atribuible a la administración ni implicaba una vulneración del debido proceso, pues la sociedad ejerció plenamente su derecho de defensa y contradicción durante el procedimiento administrativo sancionatorio.

3.2. Aunque el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999 establece que el requerimiento especial aduanero debe formularse dentro de los treinta (30) días siguientes a la verificación de la presunta infracción, el incumplimiento de dicho término no genera la pérdida de competencia de la DIAN ni invalida el procedimiento sancionatorio. En el caso concreto, reconoció que entre la visita de verificación practicada los días 12 y 13 de marzo de 2013 y la expedición del requerimiento especial aduanero del 7 de abril de 2014 transcurrió un plazo superior al previsto en la norma; sin embargo, concluyó que esa circunstancia no afectaba la validez de los actos demandados, pues el ordenamiento no prevé esa consecuencia jurídica y solo atribuye efectos preclusivos al vencimiento de los términos para decidir de fondo, cuya inobservancia da lugar al silencio administrativo positivo previsto en el artículo 519 del mismo decreto.

3.3. Desestimó el cargo de falta de competencia al concluir que la Resolución 0701 del 14 de julio de 2014 fue expedida por la autoridad competente. Señaló que, conforme al artículo 47 del Decreto 4048 de 2008 y al artículo 7 de la Resolución 9 de 2008, la competencia para imponer la sanción correspondía al Jefe de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá.

Aclaró que, si bien en la firma de la resolución la funcionaria aparecía identificada como Jefe de la División de Gestión de Fiscalización, del contenido del propio acto se desprendía que la decisión fue adoptada por la Jefe (A) de la División de Gestión de Liquidación. Además, la DIAN acreditó, mediante certificación expedida por la dependencia de personal, que para la fecha de expedición de la resolución la funcionaria se encontraba ejerciendo dicho cargo en calidad de encargada. En consecuencia, concluyó que el acto fue proferido por la autoridad competente y que la inconsistencia en la denominación del cargo consignada bajo la firma constituía un error meramente formal que no afectaba su validez.

3.4. Rechazó el cargo relacionado con la supuesta falta de correspondencia entre el Requerimiento Especial Aduanero y la resolución sancionatoria, al considerar que la demandante no precisó cuáles clientes habrían sido incorporados o modificados indebidamente en el acto definitivo. Por el contrario, tras verificar el listado de clientes contenido en la Resolución 03-241-201-644-0-0701 de 2014, concluyó que este coincidía con el consignado en el acta de visita de verificación y en el Requerimiento Especial Aduanero. Asimismo, constató que la liquidación de la sanción permaneció inalterada en ambas actuaciones, por valor de \$208.646.490,14, razón por la cual concluyó que no existían las diferencias alegadas por la demandante ni se configuraba el vicio de nulidad invocado.



3.5. Concluyó que las agencias de aduanas tienen la obligación de implementar mecanismos de control que garanticen el adecuado conocimiento de sus clientes, para lo cual deben obtener, verificar, actualizar y conservar la información y los documentos soporte exigidos por el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 y la Circular 170 de 2002. Preciso que, aunque la realización de visitas a los clientes constituye un mecanismo facultativo para recaudar dicha información, ello no convierte en opcional el deber de contar con los documentos que la respalden, pues la obligación legal consiste precisamente en conservar la información debidamente soportada. En ese sentido, consideró que el diligenciamiento del formato de identificación del cliente no agotaba el cumplimiento del deber de conocimiento del cliente, ya que este debía estar respaldado con la documentación prevista en la normativa aduanera.

Asimismo, señaló que el hecho de que algunos clientes hubieran tramitado operaciones ante la DIAN o hubieran obtenido autorizaciones de esa entidad no exoneraba a la agencia de aduanas de cumplir su propia obligación de verificar, soportar y actualizar la información de sus clientes. Finalmente, estimó que la discusión sobre el carácter obligatorio de los oficios citados por la administración carecía de incidencia en la legalidad de los actos demandados, pues la sanción se fundamentó directamente en las obligaciones previstas en el Decreto 2685 de 1999, la Resolución 4240 de 2000 y la Circular 170 de 2002, normas suficientes para sustentar la decisión sancionatoria.

3.6. Encontró acreditado que, durante la visita de verificación practicada por la DIAN los días 12 y 13 de marzo de 2013, la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 no tenía disponibles varios de los documentos soporte exigidos para acreditar el conocimiento de sus clientes, conforme al artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000. La explicación de la sociedad, según la cual los documentos se encontraban almacenados por motivo de una mudanza, no la eximía de su obligación de conservarlos y exhibirlos a la autoridad aduanera durante la diligencia. En consecuencia, concluyó que la demandante incumplió los requerimientos mínimos de conocimiento del cliente, configurándose la infracción prevista en el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, por lo que la sanción impuesta por la DIAN se ajustó a derecho. Además, precisó que la proporcionalidad de la multa no fue objeto de cuestionamiento en la demanda.

3.7. Finalmente, condenó en costas a la parte demandante y dispuso que su liquidación se efectuara de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 364 y 366 del Código General del Proceso²¹.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 interpuso recurso de apelación²² contra la sentencia del 23 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, con el fin de que fuera revocada. En sustento de la impugnación expuso, en síntesis, los siguientes reparos:

4.1. Si bien la DIAN estaba facultada para adelantar actuaciones previas a la formulación del requerimiento especial aduanero sin la presencia del representante legal, debía garantizar el debido proceso, permitiendo el ejercicio del derecho de defensa y contradicción mediante la exposición clara y precisa de las pruebas y hechos que sustentaban la investigación. Afirmó que, en el caso concreto, la entidad no tuvo claridad

²¹ En adelante, CGP.

²² Folios 416 a 438 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.



sobre las supuestas irregularidades, incluyó personas que no correspondían a clientes de la sociedad, desconoció las pruebas aportadas durante la actuación administrativa y sancionó con fundamento en hechos que no se encontraban demostrados. En consecuencia, sostuvo que la DIAN vulneró el artículo 29 de la Constitución Política y las normas del régimen aduanero aplicables, al desconocer el material probatorio que acreditaba la inexistencia de la infracción imputada.

Adicionalmente, cuestionó que el Tribunal hubiera restado valor a la certificación que demostraba que el representante aduanero se encontraba en Venezuela durante la diligencia de visita. Señaló que dicha circunstancia evidenciaba una posible irregularidad en la suscripción del acta de visita y que el Tribunal debió decretar pruebas de oficio para esclarecer los hechos. Indicó, además, que la propia DIAN habría reconocido que la diligencia se realizó sin la presencia del representante legal y del representante aduanero, y que no existía prueba de la notificación de la visita a la sociedad, por lo que las actuaciones adelantadas vulneraron el debido proceso.

4.2. La DIAN perdió competencia temporal para formular el requerimiento especial aduanero, debido a que desconoció el término perentorio de treinta (30) días previsto en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999, contado desde el momento en que se estableció la presunta infracción. Afirmó que dicho término era de obligatorio cumplimiento por tratarse de una norma de procedimiento y que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, su inobservancia generaba las consecuencias previstas en el artículo 519 *ibidem*, esto es, la configuración del silencio administrativo positivo. Señaló que, incluso bajo la interpretación propuesta por la DIAN sobre el inicio del cómputo del término desde la apertura del expediente, el requerimiento habría sido expedido y notificado de manera extemporánea, configurándose una vulneración del debido proceso.

En ese sentido, cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual el vencimiento del término no generaba pérdida de competencia para decidir de fondo ni impedía imponer una sanción. Indicó que la expedición tardía del Requerimiento Especial Aduanero afectó las garantías de defensa y contradicción del administrado, pues dicho acto contiene la relación de los hechos, las pruebas, las normas presuntamente infringidas y la sanción propuesta, elementos necesarios para controvertir oportunamente la actuación administrativa. Por ello, sostuvo que la irregularidad temporal afectó la validez del procedimiento sancionatorio y debía dar lugar a la nulidad de los actos demandados.

4.3. La demandante sostuvo que la DIAN vulneró sus derechos de defensa y contradicción al incluir en el Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2014 y, posteriormente, en la resolución sancionatoria, clientes que no fueron objeto de verificación durante la visita practicada los días 12 y 13 de marzo de 2013. Afirmó que existían diferencias entre los usuarios respecto de los cuales la administración solicitó documentación durante la diligencia y aquellos que sirvieron de fundamento para formular los cargos e imponer la sanción, pues se incorporaron clientes cuyas carpetas nunca fueron requeridas ni revisadas, entre ellos:

C.I. Suministros Internacionales, C.I. Meneses Galvis Jorge, Zulay del Carmen Angola García, Jimar S.A.C.I., Promedecar Ltda., C.I. Panaldex Ltda., S.C.A. B. González Pecuaría El Guajaro Dos & Cía. S.C.C.A., Parque Ambiental Mundo Limpio, Filiberto Hernández Vásquez, Francisco Joe Malare Payares, Heraclio José Reyes Montenegro, Pedro Fernando Manrique Gutiérrez, Clara Inés de las Mercedes Guarín Gutiérrez, Jorge Antonio Armanduz Chacón, Alfredo Arturo González Rincón, Stanislaw Enrique Dubis Castillo, Santiago Cepeda Sánchez y Paul Brian Thompson²³.

²³ Folios 421 y 422 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.



Con fundamento en lo anterior, cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual existía plena correspondencia entre los clientes relacionados en la visita de verificación, el Requerimiento Especial Aduanero y la resolución sancionatoria. Sostuvo que dicha conclusión desconocía las pruebas obrantes en el expediente y reprochó que el Tribunal no hubiera resuelto de fondo el cargo relacionado con la indebida imposición y liquidación de la sanción respecto de clientes cuya documentación nunca fue solicitada durante la visita de fiscalización. En ese sentido, afirmó que no podía concluirse que la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 incumplió los deberes de conocimiento del cliente frente a usuarios que no fueron objeto de requerimiento documental por parte de la DIAN.

4.4. Sostuvo que el Tribunal erró al considerar ajustada a derecho la sanción impuesta por la DIAN, pues la entidad interpretó indebidamente el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 al desconocer que la realización de visitas a los usuarios por parte de las agencias de aduanas tiene carácter facultativo. Afirmó que dicha norma establece que las agencias *“podrán realizar visitas”* y que únicamente en aquellos eventos en los que estas se practiquen, surge la obligación de solicitar los documentos adicionales allí relacionados. En consecuencia, señaló que la DIAN sancionó a la sociedad por la ausencia de documentos cuya exigencia dependía de una actuación facultativa y no de una obligación legal.

Indicó que, conforme al artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y a la Circular 170 de 2002, la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 cumplió con la obligación de conocimiento del cliente, pues contaba con la información mínima exigida respecto de sus usuarios, relacionada con su existencia, identificación, domicilio, actividad económica y capacidad financiera para realizar operaciones de comercio exterior. Por ello, afirmó que la DIAN confundió los deberes obligatorios previstos en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, con los documentos adicionales regulados en el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000, imponiendo una sanción basada en una interpretación errónea de la normativa aduanera. En ese sentido, sostuvo que la conducta imputada no se encontraba configurada y que la sanción impuesta carecía de fundamento jurídico.

4.5. La demandante añadió que el Tribunal pasó por alto que, en las páginas 4 a 30 de la Resolución 0701 del 14 de julio de 2014, obra un cuadro en el que se relacionan las declaraciones de importación y exportación tramitadas por la Agencia de Aduanas durante los años 2011 y 2012. Sostuvo que dicho listado fue extraído por la DIAN del Sistema Informático SIFARO y utilizado como fundamento para liquidar la multa impuesta, sin que correspondiera a la documentación examinada durante la visita de verificación practicada el 12 de marzo de 2013.

Señaló que ello dio lugar a la inclusión de declaraciones aduaneras correspondientes a clientes cuyas carpetas no fueron objeto de revisión durante la diligencia de fiscalización. En consecuencia, afirmó que existía una falta de correspondencia entre los hechos que sirvieron de fundamento a la actuación administrativa, las pruebas recaudadas durante la visita de verificación y la liquidación de la sanción, circunstancia que, a su juicio, configuró una indebida motivación de los actos administrativos demandados y vulneró sus derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

4.6. Insistió en que cumplió con las obligaciones de conocimiento del cliente previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y en la Circular Externa 170 de 2002, pues contaba con los formatos de identificación de sus clientes y con la información mínima exigida por la normativa. En ese sentido, cuestionó que la DIAN hubiera desconocido la documentación aportada durante la actuación administrativa, en particular los formatos de identificación obrantes en el expediente, así como las resoluciones expedidas por la



propia entidad respecto de los usuarios de comercio exterior, en las cuales constaban su existencia, identificación y capacidad para desarrollar operaciones de comercio exterior.

Con fundamento en lo anterior, la demandante sostuvo que no comparte la conclusión del Tribunal según la cual la DIAN acreditó el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el conocimiento del cliente. Señaló que los usuarios respecto de los cuales se impuso la sanción habían sido previamente autorizados por la propia DIAN para realizar operaciones de comercio exterior, mediante resoluciones en las que la entidad verificó su identificación, existencia y capacidad financiera. A su juicio, dichas circunstancias desvirtúan la afirmación de la administración según la cual la agencia de aduanas desconocía a sus clientes y evidencian que tanto la DIAN, en sede administrativa, como el Tribunal, en primera instancia, omitieron valorar adecuadamente ese material probatorio.

En ese sentido, reiteró que el Tribunal desconoció la prohibición prevista en el artículo 9 del Decreto Ley 019 de 2012, al exigirle a la agencia de aduanas información que ya reposaba en poder de la administración, particularmente aquella relacionada con la identificación, existencia y demás características de clientes previamente autorizados por la propia entidad para realizar operaciones de comercio exterior.

V. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

5.1. El recurso de apelación fue admitido por el despacho sustanciador mediante proveído del 3 de julio de 2018²⁴.

5.2. Luego, mediante auto de 19 de febrero de 2019²⁵, el magistrado sustanciador corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

5.2.1. La Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 presentó escrito de alegatos de conclusión²⁶ en el que insistió en los argumentos de la demanda y del recurso de apelación.

5.2.2. La DIAN presentó escrito de alegatos de conclusión²⁷ en el que reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

5.2.3. El Ministerio Público no se pronunció en esta etapa procesal.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del CPACA y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, modificado por el Acuerdo 434 de 10 de diciembre de 2024, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia.

²⁴ Folios 6 y 7 del cuaderno de segunda instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

²⁵ Folio 46 del cuaderno de segunda instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

²⁶ Folios 52 a 68 del cuaderno de segunda instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

²⁷ Folios 69 a 76 del cuaderno de segunda instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



6.2. Actos demandados

6.2.1. La Resolución 03-241-201-644-0-**0701** del 14 de julio de 2014²⁸ expedida por la Jefe (A) de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, en la que se resolvió lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO: SANCIONAR a la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN CS NIVEL 1** con NIT **830.078.940-5**, con multa a favor de la Nación U.A.E. Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales por valor de **DOSCIENTOS OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS M/CTE (\$208.646.490)**, por la infracción al numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, suma esta 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, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de éste proveído.

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR LA EFECTIVIDAD PROPORCIONAL de la póliza de cumplimiento **31 DL010815 CERTIFICADO DE MODIFICACION No. 31 DL024643 DEL 17 DE MARZO DE 2014**, expedida por la **COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA** con NIT **860.070.374-9**, a la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN CS NIVEL 1** con NIT **830.078.940-5**, a favor de la Nación Unidad Administrativa Especial Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales, por la suma de **DOSCIENTOS OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS M/CTE. (\$208.646.490)**, conforme al artículo 531 de la Resolución 4240 de 2000 que reglamenta el Decreto 2685 de 1999, en caso de no acreditarse el pago dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

ARTICULO TERCERO: INFORMAR al Representante Legal de la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN CS NIVEL 1** con NIT **830.078.940-5**, que el pago deberá ser consignado en los bancos comerciales autorizados por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en el Recibo Oficial de Pago de Tributos Aduaneros y Sanciones Cambiarias, bajo el concepto de sanciones (Código del recibo 690, aplicando Administración 03). La multa que se impone debería cancelarse dentro de la ejecutoria de la presente providencia, debiendo acreditarse con cargo al expediente **IS 2011 2013 2685**.

ARTICULO CUARTO: NOTIFICAR la presente providencia por correo certificado al Representante Lega o quien haga sus veces de la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN CS NIVEL 1** con NIT **830.078.940-5** y al Representante Legal de la **COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. CONFIANZA** con NIT **860.070.374-9** de conformidad con lo establecido en el artículo 567 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 56 del Decreto 1232 de 2001, por el artículo 2 del Decreto 143 de 2006 y por el artículo 61 del Decreto 19 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO: INFORMAR a los interesados que contra la presente providencia procede el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse en forma personal ante la Subdirección de Gestión de Recursos, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 515 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 50 del Decreto 1232 de 2001, y 516 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 2° del Decreto 3329 de 2009.

ARTICULO SEXTO: REMITIR una vez en firme la presente providencia, por parte de la División de Gestión Administrativa y Financiera de esta Dirección Seccional, a la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Grandes Contribuyentes, para que se adelante el correspondiente proceso de cobro.

²⁸ Folios 6 a 52 del cuaderno 9 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



ARTICULO SÉPTIMO: ARCHIVAR el expediente IS 2011 2013 2685 una vez se encuentre ejecutoriada e incorporada la presente Resolución. (mayúsculas sostenidas y negritas del texto original).

6.2.2. La DIAN a través de la Resolución 10074 del 6 de noviembre de 2014²⁹, suscrita por la Subdirectora de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales, resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución Sanción No. 03-241-201-644-0-0701 de Julio 14 de 2014, proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, por la cual sancionó a la agencia de aduanas AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN CS NIVEL 1, Nit 830.078.940-5, con multa por valor de DOSCIENTOS OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS (SIC) M/CTE (\$208.646.490) equivalente al 1% del valor FOB de las importaciones y exportaciones realizadas en los años 2011 y 2012, por la presunta comisión de la infracción contemplada en el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR POR CORREO la presente resolución a la señora LILIANA MARCELA RICO, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.620.284 en calidad de Representante legal de la AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN CS NIVEL 1, Nit 830.078.940-5, o a quien haga sus veces, a la **dirección Procesal: Avenida Troncal de Occidente No. 20-85 Lote 4B Mosquera, Zona Franca de Occidente, Cundinamarca Colombia** de conformidad con lo establecido en el artículo 567 del Decreto 2685 de 1999.

ARTÍCULO TERCERO: REMITIR, una vez notificada la presente resolución, el expediente No. IS-2011-2013-2685, a la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, copia de este acto a la División de Gestión de Recaudo de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá para su contabilización.

ARTÍCULO CUARTO: REMITIR, una vez notificada y ejecutoriada la presente resolución, copia a la División de Gestión de Documentación o quien haga sus veces y a la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá y a la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: ARCHIVAR el expediente IS-2011-2013-2685.

ARTÍCULO SEXTO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno en sede administrativa. (mayúsculas sostenidas y negritas del texto original).

6.3. Análisis del caso

6.3.1. La sociedad demandante sostuvo que durante la actuación administrativa se vulneró el debido proceso. Alegó que la visita de verificación que dio origen a la actuación se realizó sin la presencia ni la debida notificación de su representante legal y que el acta de la diligencia contenía información inexacta sobre su participación. Igualmente, afirmó que el Requerimiento Especial Aduanero fue expedido por fuera del término previsto en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999, lo que implicó la pérdida de competencia de la DIAN, y cuestionó la competencia del funcionario que expidió el acto sancionatorio, así como la insuficiente motivación de este y la falta de correspondencia entre los hechos investigados, los cargos formulados y la sanción impuesta.

²⁹ Folios 116 a 131 del cuaderno 9 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



Además, la demandante afirmó que cumplió las obligaciones de conocimiento del cliente previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y en la Circular Externa 170 de 2002, por cuanto contaba con la información exigida de sus usuarios. En ese sentido, afirmó que la DIAN confundió dichas obligaciones con las previstas en el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000, interpretó de manera extensiva las normas sancionatorias, se apoyó en oficios internos no oponibles a terceros y omitió valorar las pruebas aportadas, las cuales, a su juicio, demostraban que la infracción imputada no se configuró.

Por su parte, la DIAN sostuvo que la actuación administrativa respetó las garantías del debido proceso desde la diligencia de verificación, toda vez que el representante aduanero de la demandante fue notificado del Auto Comisorio, participó en la visita, entregó la documentación requerida y suscribió el acta y los formatos de verificación sin formular objeción alguna. Asimismo, afirmó que el término para expedir el Requerimiento Especial Aduanero debía contabilizarse a partir de la apertura formal del expediente administrativo, por lo que dicho acto fue expedido oportunamente y que, en todo caso, la eventual inobservancia de dicho plazo no comportaba la pérdida de competencia de la administración ni la configuración del silencio administrativo positivo. Igualmente, sostuvo que la resolución sancionatoria fue expedida por la autoridad competente, pues la funcionaria que la suscribió se desempeñaba como Jefe (A) de la División de Gestión de Liquidación, de modo que el error en la denominación del cargo consignado bajo la firma constituía una irregularidad meramente formal que no afectaba la validez del acto.

Finalmente, la entidad señaló que no existía la alegada falta de correspondencia entre la visita de verificación, el Requerimiento Especial Aduanero y la resolución sancionatoria, pues los clientes objeto de la sanción fueron verificados durante la actuación administrativa y las inconsistencias encontradas quedaron consignadas en los formatos suscritos por el representante aduanero. Añadió que la demandante no controvertió realmente la tipicidad de la conducta, sino que se limitó a negar la existencia de la infracción, sin desvirtuar el incumplimiento de las obligaciones de conocimiento, verificación y conservación de la documentación exigida por la normativa aduanera.

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda al considerar que la sociedad no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados. Concluyó que la DIAN ejerció válidamente sus facultades de fiscalización durante la visita de verificación de los días 12 y 13 de marzo de 2013, sin que las irregularidades alegadas configuraran una vulneración del debido proceso. Asimismo, descartó la pérdida de competencia por la expedición extemporánea del requerimiento especial aduanero, la falta de competencia del funcionario que expidió el acto sancionatorio y la existencia de incongruencia entre la visita de verificación y la resolución sancionatoria.

En adición, el Tribunal consideró que la Agencia de Aduanas incumplió las obligaciones de obtener, verificar, actualizar y conservar la documentación necesaria para el conocimiento de sus clientes, previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 y la Circular Externa 170 de 2002. Estimó acreditado que durante la visita de verificación no contaba con varios de los documentos exigidos, circunstancia que configuró la infracción prevista en el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, razón por la cual confirmó la legalidad de la sanción impuesta por la DIAN y condenó en costas a la parte demandante.

En el recurso de apelación, la actora insistió en que la actuación administrativa vulneró el debido proceso y el derecho de defensa. Sostuvo que la DIAN no precisó adecuadamente los hechos que sustentaban la investigación, incluyó clientes y



operaciones que no fueron objeto de la visita de verificación, desconoció las pruebas aportadas y sancionó con fundamento en hechos no demostrados. Asimismo, reiteró que la visita de verificación se practicó sin la presencia ni la debida notificación del representante aduanero y que el Requerimiento Especial Aduanero fue expedido por fuera del término previsto en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999, con la consecuente pérdida de competencia de la administración.

De otra parte, la apelante sostuvo que cumplió las obligaciones de conocimiento del cliente previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y en la Circular Externa 170 de 2002, y que la DIAN interpretó erróneamente el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 al exigir documentos cuya obtención dependía de visitas facultativas a los clientes. Agregó que la administración desconoció las pruebas obrantes en el expediente, exigió información que ya reposaba en sus archivos y sustentó la sanción en una interpretación contraria a los principios de legalidad y tipicidad, por lo que, contrario a lo concluido por el Tribunal, los actos demandados adolecían de falsa motivación y vulneraban el debido proceso.

6.3.2. Pues bien, corresponde a la Sala determinar si los actos administrativos mediante los cuales la DIAN sancionó a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 por incumplir las obligaciones de conocimiento del cliente se encuentran viciados de nulidad por violación del debido proceso, falsa motivación y desconocimiento de los principios de legalidad y tipicidad, como consecuencia de las presuntas irregularidades ocurridas durante la visita de verificación, la expedición extemporánea del Requerimiento Especial Aduanero, la alegada falta de correspondencia entre la actuación de fiscalización y la sanción impuesta y la supuesta inexistencia de la conducta infractora.

6.3.3. De la revisión del plenario, la Sala encuentra que obran los siguientes medios de prueba:

(i) El Auto Comisorio Aduanero³⁰ para adelantar una visita de verificación del cumplimiento de la Circular 170 en la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 en la ciudad de Cúcuta, suscrito por el Jefe de Grupo de Importaciones de la División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional III de Aduanas de Cúcuta de la DIAN.

(ii) El Acta de visita de verificación llevada a cabo durante los días 12 y 13 de marzo de 2010³¹.

(iii) El Oficio 189245450-106 del 19 de marzo 2013³² suscrito por el Jefe Grupo Interno de Trabajo Importaciones de la Dirección Seccional Aduanas de Cúcuta dirigido a la Jefe División de Gestión de Fiscalización Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, mediante el cual informó las observaciones y hallazgos de la visita de verificación adelantada a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1.

(iv) Los formatos de verificación de información de conocimiento del cliente diligenciados durante la visita practicada por la DIAN los días 12 y 13 de marzo de 2013, en los cuales se consignó la información solicitada respecto de cada importador o exportador objeto de revisión, la indicación de si esta fue o no aportada durante la diligencia y las observaciones efectuadas por los funcionarios actuantes.

³⁰ Folio 196 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

³¹ Folios 197 a 202 *ibidem*.

³² Folios 199 a 201 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



Se advierte que todos los formatos de verificación que obran en el expediente fueron suscritos por los funcionarios de la DIAN que practicaron la diligencia y por el representante aduanero de la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, sin ningún tipo de objeción.

Los formatos de verificación correspondieron a las siguientes personas naturales y jurídicas:

1. Importador Calzado M&C SAS³³.
2. Importador Representaciones y Distribuciones Murvil Ltda³⁴.
3. Importador Topiplast Ltda³⁵.
4. Importador Impexma – Jorge Elías Meneses Galvis³⁶.
5. Importador Expedicto Pinzón Sierra³⁷.
6. Importador Comercializadora Letterpress Antolinez EU³⁸.
7. Importador Comfroteza SAS³⁹.
8. Importador Comercializadora Eximport Gevega SAS⁴⁰.
9. Exportador Juguetes Caninos⁴¹.
10. Exportador Comercializadora I. Jogabeca Ltda⁴².
11. Exportador Grupo del Valle S.A.⁴³
12. Importador Zulay del Carmen Angola García⁴⁴.
13. Exportador C.I. Impoexpo Global Ltda⁴⁵.
14. Exportador Printer Colombiana S.A.⁴⁶
15. Exportador C.I. Exportrading Global Ltda⁴⁷.
16. Exportador C.I. Deskubra Exportaciones SAS⁴⁸.

³³ Folio 10 del cuaderno 1 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

³⁴ Folio 29 *ibidem*.

³⁵ Folio 46 *ibidem*.

³⁶ Folio 63 *ibidem*.

³⁷ Folio 73 *ibidem*.

³⁸ Folio 85 *ibidem*.

³⁹ Folio 92 *ibidem*.

⁴⁰ Folio 109 *ibidem*.

⁴¹ Folio 127 *ibidem*.

⁴² Folio 128 *ibidem*.

⁴³ Folio 129 *ibidem*.

⁴⁴ Folio 130 *ibidem*.

⁴⁵ Folio 131 *ibidem*.

⁴⁶ Folio 141 *ibidem*.

⁴⁷ Folio 157 *ibidem*.

⁴⁸ Folio 167 *ibidem*.



- 17. Exportador Mundo Negocios Inter SAS⁴⁹.
- 18. Exportador Comercializadora Chareli, Libardo Reyes Chacón⁵⁰.
- 19. Exportador Retenedores J.A. SAS⁵¹.
- 20. Exportador C.I. Antonio Romero EU⁵².
- 21. Exportador C.I. Sinai P.C. Ltda⁵³.
- 22. Exportador C.I. Expoimco Ltda⁵⁴.
- 23. Exportador Comercializadora Internacional Expo Andy Ltda⁵⁵.
- 24. Exportador S.C.I. Colven América Ltda⁵⁶.
- 25. Exportador Servex Internacional S.A.⁵⁷
- 26. Exportador C.I. Impoexport de Colombia SAS⁵⁸.
- 27. Exportador Jimar S.A.⁵⁹
- 28. Exportador C.I. Prodmercar Ltda⁶⁰.
- 29. Exportador C.I. los Andes Colombia Coandes C.I. Ltda⁶¹.
- 30. Exportador S.C.I. Granex Ltda⁶².
- 31. Exportador S.C.I. Convil Ltda⁶³.
- 32. Exportador S.C.I. Romané Ltda⁶⁴.
- 33. Exportador Winalite Colombia Ltda⁶⁵.
- 34. Exportador Dest Sellers SAS⁶⁶.

⁴⁹ Folio 181 del cuaderno 1 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.
⁵⁰ Folio 3 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.
⁵¹ Folio 34 *ibidem*.
⁵² Folio 42 *ibidem*.
⁵³ Folio 43 *ibidem*.
⁵⁴ Folio 44 *ibidem*.
⁵⁵ Folio 53 *ibidem*.
⁵⁶ Folio 69 *ibidem*.
⁵⁷ Folio 85 *ibidem*.
⁵⁸ Folio 108 *ibidem*.
⁵⁹ Folio 129 *ibidem*.
⁶⁰ Folio 130 *ibidem*.
⁶¹ Folio 146 *ibidem*.
⁶² Folio 147 *ibidem*.
⁶³ Folio 148 *ibidem*.
⁶⁴ Folio 149 *ibidem*.
⁶⁵ Folio 150 *ibidem*.
⁶⁶ Folio 151 *ibidem*.



- 35. Exportador C.I. Everest INC Ltda⁶⁷.
- 36. Exportador Jesús Erney Matallana Cerón (Suelas y moldes)⁶⁸.
- 37. Exportador Pedro Luis Gómez Rocha⁶⁹.
- 38. Exportador José Oliverio Bocanegra Barrios⁷⁰.
- 39. Exportador Alberto López Gutiérrez⁷¹.
- 40. Exportador Industrias Celco del Norte SAS⁷².
- 41. Exportador C.I. Power Export Ltda⁷³.
- 42. Exportador Agropecuaria Restrepo García CIA Ltda⁷⁴.
- 43. Exportador C.I. Panaldex Ltda⁷⁵.
- 44. Exportador S.C.I. Nogocinter Ltda⁷⁶.
- 45. Exportador Inversiones Industriales del País SAS (Inverales SAS)⁷⁷.
- 46. Exportador C.I. Almaderas y Machimbres EU⁷⁸.
- 47. Exportador B. González Pecuaria El Guajaro dos & CIA SCCA⁷⁹.
- 48. Exportador Comercializadora Montagut (Perla Milena Montagut A)⁸⁰.
- 49. Exportador Mafricción⁸¹.
- 50. Exportador Parque Ambiental Mundo Limpio S.A.⁸²
- 51. Exportador North Logistic Operator SAS⁸³.
- 52. Exportador Operador Logístico de Importación y Exportación Frontex⁸⁴.
- 53. Exportador Operador Logístico Americano SAS⁸⁵.

⁶⁷ Folio 152 *ibidem*.

⁶⁸ Folio 153 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

⁶⁹ Folio 154 *ibidem*.

⁷⁰ Folio 155 *ibidem*.

⁷¹ Folio 156 *ibidem*.

⁷² Folio 157 *ibidem*.

⁷³ Folio 158 *ibidem*.

⁷⁴ Folio 159 *ibidem*.

⁷⁵ Folio 160 *ibidem*.

⁷⁶ Folio 161 *ibidem*.

⁷⁷ Folio 162 *ibidem*.

⁷⁸ Folio 163 *ibidem*.

⁷⁹ Folio 164 *ibidem*.

⁸⁰ Folio 165 *ibidem*.

⁸¹ Folio 166 *ibidem*.

⁸² Folio 167 *ibidem*.

⁸³ Folio 168 *ibidem*.

⁸⁴ Folio 169 *ibidem*.

⁸⁵ Folio 170 *ibidem*.



- 54. Exportador C.I. Alaska INC. Ltda⁸⁶.
- 55. Importador José Angél Sandoval Pérez⁸⁷.
- 56. Importador Hierros Laminados Cialbe (Ciro Alfonso Becerra)⁸⁸.
- 57. Importador Carlos Rivera Moncada⁸⁹.
- 58. Importador Trabajos y Diseños REGGIO SAS⁹⁰.
- 59. Importador Cabilatas la 6ª Antigua / Álvaro Jaime Manjura Morales⁹¹.
- 60. Importador Cengage Learning de Colombia S.A.⁹²
- 61. Importador C.I. Calima Trader Center SAS⁹³.
- 62. Importador Macrovet SAS⁹⁴.
- 63. Importador Logistica Manantial SAS⁹⁵.
- 64. Importador C.I. Yarinco y CIA Ltda⁹⁶.
- 65. Importador Comercializadora del Hierro y Afines SAS⁹⁷.
- 66. Importador Piedras y Travertinos del Norte (Gizelle Karely Soto Bernal)⁹⁸.
- 67. Importador Comercializadora El Progreso del Norte EU⁹⁹.
- 68. Importador Operador Logístico Resinplast SAS¹⁰⁰.
- 69. Exportador Filiberto Hernández Vásquez¹⁰¹.
- 70. Exportador Francisco José Malare Payares¹⁰².
- 71. Exportador Heraclio José Perez Montenegro¹⁰³.

⁸⁶ Folio 171 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

⁸⁷ Folio 172 *ibidem*.

⁸⁸ Folio 173 *ibidem*.

⁸⁹ Folio 174 *ibidem*.

⁹⁰ Folio 175 *ibidem*.

⁹¹ Folio 176 *ibidem*.

⁹² Folio 177 *ibidem*.

⁹³ Folio 178 *ibidem*.

⁹⁴ Folio 179 *ibidem*.

⁹⁵ Folio 180 *ibidem*.

⁹⁶ Folio 181 *ibidem*.

⁹⁷ Folio 182 *ibidem*.

⁹⁸ Folio 183 *ibidem*.

⁹⁹ Folio 184 *ibidem*.

¹⁰⁰ Folio 185 *ibidem*.

¹⁰¹ Folio 186 *ibidem*.

¹⁰² Folio 187 *ibidem*.

¹⁰³ Folio 188 *ibidem*.



- 72. Exportador Pedro Fernando Manrique Gutiérrez¹⁰⁴.
- 73. Exportador Clara Inés de las Mercedes Guarín Gutiérrez¹⁰⁵.
- 74. Exportador Jorge Antonio Almandoz Chacín¹⁰⁶.
- 75. Exportador Alfredo Arturo González Rincón¹⁰⁷.
- 76. Exportador Stanislau Enrique Dubis Castillo¹⁰⁸.
- 77. Exportador Santiago Cepeda Sánchez¹⁰⁹.
- 78. Exportador Paul Brian Thompson¹¹⁰.

(v) El Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2017¹¹¹ mediante el cual la División de Gestión de Fiscalización de la DIAN, resolvió:

PRIMERO. Formular Requerimiento Especial Aduanero a la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS INTER NIVEL 1** con NIT. 830.078.940-5 de conformidad con lo establecido en la legislación aduanera, por la presunta comisión de la infracción contemplada en el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 modificado D. 2883/2008 art 6(...)

SEGUNDO: Proponer sanción de multa a la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN C S NIVEL 1** con NIT. 830.078.940-5 por valor de DOSCIENTOS OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA PESOS M/CTE (\$208.646.490) equivalente AL 1% del valor FOB de las importaciones y exportaciones realizadas en los años 2011 y 2012, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. (mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original).

(vi) La Respuesta¹¹² al Requerimiento Especial Aduanero presentada por la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 mediante la cual afirmó haber cumplido con las normas existentes y señaló que el Requerimiento Especial Aduanero adolece de indebida, inadecuada e insuficiente motivación. Aportó documentos sobre el conocimiento de los clientes materia de investigación.

(vii) La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014¹¹³ expedida por la Jefe (A) de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, a través de la que se sancionó a la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 con multa de \$208.646.490, teniendo en cuenta que:

De los documentos listados anteriormente, se puede colegir que la agencia de ADUANAS INTER STAFF S EN C.S. NIVEL 1, no cumplió con los requisitos exigidos en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, requerimientos mínimos de información que deben exigir las

¹⁰⁴ Folio 189 *ibidem*.

¹⁰⁵ Folio 190 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

¹⁰⁶ Folio 191 *ibidem*.

¹⁰⁷ Folio 192 *ibidem*.

¹⁰⁸ Folio 193 *ibidem*.

¹⁰⁹ Folio 194 *ibidem*.

¹¹⁰ Folio 195 *ibidem*.

¹¹¹ Folios 104 a 154 del cuaderno 3 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

¹¹² Folios 155 a 175 *ibidem*.

¹¹³ Folios 6 a 52 del cuaderno 9 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



agencias de aduanas a sus clientes, documentación que igualmente deben tener actualizada, encontrando que el incumplimiento de estas exigencias, da lugar a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, numeral 2.1.

En consecuencia, se tipifica la conducta descrita en el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, señalándose para esta infracción, una 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.

(viii) El Recurso de Reconsideración¹¹⁴ interpuesto por la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 en contra la Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014. En dicho recurso sostuvo que la visita practicada por la DIAN estuvo afectada por irregularidades que vulneraron el debido proceso y que el acto sancionatorio se encontraba falsamente motivado, por cuanto la infracción imputada no se configuró y la decisión desconoció los principios de legalidad y de confianza legítima.

(ix) La Resolución 10074 del 6 de noviembre de 2014¹¹⁵, suscrita por la Subdirectora de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1, confirmando la decisión inicial.

6.3.4. En los términos del recurso de apelación, para determinar la legalidad de los actos administrativos demandados y establecer si la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 incurrió o no en la infracción administrativa que se le imputó, resulta pertinente hacer referencia al régimen jurídico aplicable. Este régimen se integra por las disposiciones que regulan la actividad de las agencias de aduanas, las obligaciones relacionadas con el conocimiento del cliente y el régimen sancionatorio previsto para los casos de incumplimiento.

En primer lugar, el artículo 12 del Decreto 2685 de 1999 define la intermediación aduanera como una actividad de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a facilitar a los particulares el cumplimiento de las normas sobre importaciones, exportaciones, tránsito aduanero y demás operaciones de comercio exterior. Dicha actividad es ejercida por las Sociedades de Intermediación Aduanera, hoy denominadas agencias de aduanas, y constituye un servicio auxiliar de la función pública aduanera sometido al régimen especial previsto en ese decreto.

A su vez, el artículo 14 *ibidem* establece que la finalidad de las agencias de aduanas consiste en colaborar con las autoridades aduaneras en la correcta aplicación de las normas de comercio exterior y en el adecuado desarrollo de los regímenes y procedimientos aduaneros.

En desarrollo de esa función, el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, impuso a las agencias de aduanas la obligación de implementar mecanismos de prevención y control orientados a conocer adecuadamente a sus clientes, verificar su identidad, actividad económica y capacidad para realizar operaciones de comercio exterior, así como obtener, actualizar y conservar la información y la documentación necesaria para respaldar dicho conocimiento, así:

Artículo 27-1. Conocimiento del cliente. Con el propósito de protegerse de prácticas relacionadas con lavado de activos, contrabando, evasión y cualquier otra conducta

¹¹⁴ Folios 56 a 90 *ibidem*.

¹¹⁵ Folios 116 a 131 *ibidem*.



irregular, las agencias de aduanas tienen la obligación de establecer mecanismos de control que les permita asegurar una relación contractual transparente con sus clientes.

En desarrollo de lo anterior, deberán conocer a su cliente y obtener como mínimo la siguiente información debidamente soportada:

1. Existencia de la persona natural o jurídica.
2. Nombres y apellidos completos o razón social.
3. Dirección, domicilio y teléfonos de la persona natural o jurídica.
4. Profesión, oficio o actividad económica.
5. Capacidad financiera para realizar la operación de comercio exterior.

Parágrafo. Las agencias de aduanas podrán adicionar otros requisitos que consideren necesarios y pertinentes para un adecuado conocimiento y control de sus clientes.

La información a que se refiere este artículo deberá verificarse, y actualizarse, por lo menos una vez al año, en los términos indicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Con el propósito de desarrollar esas obligaciones, el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 reglamentó los mecanismos de conocimiento del cliente que deben implementar las agencias de aduanas y precisó la documentación que debe reposar en sus archivos para acreditar el cumplimiento de dichos deberes.

Artículo 14-3¹¹⁶. Conocimiento del cliente. Las Agencias de Aduanas deberán establecer mecanismos de control que les permitan asegurar una relación transparente con sus clientes, para lo cual podrán realizar visitas a dichos usuarios.

En desarrollo de las visitas y con el fin de verificar la información requerida por el inciso 2o del artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, las Agencias de Aduanas deberán como mínimo solicitar a sus clientes y conservar los siguientes documentos:

-- Personas Jurídicas:

- Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica, expedido por la respectiva Cámara de Comercio con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio.
- Copia del balance general y estado de resultados, certificado y dictaminado por Revisor Fiscal o Contador Público según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de compañías constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.
- Registro Único Tributario.
- Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.
- Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante la cual se autoriza o inscribe a Comercializadoras Internacionales, Importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.

¹¹⁶ Modificado por el artículo 2 de la Resolución 8571 de 2010.



-- Personas Naturales Comerciantes:

- Certificado de Matrícula Mercantil, con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio.
- Copia del balance general y estado de resultados certificado y dictaminado por Contador Público, según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de empresas constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.
- Registro Único Tributario.
- Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.
- Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuando se trate de importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.

-- Demás Personas Naturales:

- Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía.
- Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.
- Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.
- Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.

Parágrafo 1. Se exceptúan de la exhibición del balance general y estado de resultados, así como de la información bancaria a los Usuarios Aduaneros Permanentes, Usuarios Altamente Exportadores, Grandes Contribuyentes, Agentes Diplomáticos, la Nación, entidades territoriales y las entidades descentralizadas, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, a los titulares de menajes domésticos, viajeros, consignatarios de paquetes postales y envíos urgentes cuando exista cambio de modalidad; igualmente a los turistas y viajeros para el trámite de importación temporal de vehículos de turista.

Parágrafo 2. En todo caso, las Agencias de Aduanas podrán solicitar, además de los relacionados en el presente artículo, otros documentos que consideren necesarios para asegurar la validez de la información suministrada por los usuarios.

Parágrafo 3. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente artículo, los importadores y exportadores deberán entregar la información solicitada a las Agencias de Aduanas. Una vez realizada la visita, las agencias de Aduanas deberán elaborar y suscribir un acta con la relación de los documentos solicitados y recibidos.

A su turno, la DIAN expidió la Circular Externa 170 de 2002, mediante la cual desarrolló el sistema de prevención y control del lavado de activos y estableció el mecanismo denominado "*Conocimiento del Cliente*", imponiendo a quienes intervienen en operaciones de comercio exterior el deber de identificar plenamente a sus usuarios, verificar la información suministrada, conocer su actividad económica, mantener dicha información actualizada y conservar los soportes documentales correspondientes, así:

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.

En materia sancionatoria, el numeral 2.1 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 tipifica como infracción grave el incumplimiento de los requerimientos mínimos para el conocimiento del cliente por parte de las agencias de aduanas y establece como consecuencia la imposición de una multa equivalente al uno por ciento (1%) del valor FOB de las operaciones realizadas con el cliente respecto del cual se verifique dicho incumplimiento.

6.3.5. En el contexto normativo expuesto, corresponde a la Sala analizar el reparo de la apelación relacionado con la legalidad de la visita de verificación practicada por la DIAN los días 12 y 13 de marzo de 2013. La demandante sostuvo que el Tribunal erró al desestimar este reproche, pues considera que la diligencia se adelantó de manera sorpresiva y sin la participación de su representante legal, circunstancias que, en su criterio, vulneraron el debido proceso y afectaron el ejercicio de su derecho de defensa.

Al respecto, la Sala no encuentra acreditada la irregularidad alegada por la sociedad demandante. Por el contrario, del expediente administrativo se desprende que la actuación adelantada por la DIAN estuvo precedida por el Auto Comisorio 189245450-1098-126 del 12 de marzo de 2013, mediante el cual se ordenó la práctica de la visita de verificación respecto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Circular Externa 170 de 2002.

Así mismo, obra prueba documental de que dicha actuación fue comunicada al señor Francisco Javier Parada Ruiz, quien actuaba como representante aduanero de la Agencia de Aduanas demandante, comunicación que fue recibida y firmada por este el mismo día de la diligencia.

Adicionalmente, contrario a lo afirmado por la actora, en el expediente no solo obra constancia de la comunicación inicial de la actuación administrativa, sino que también se acreditó que el señor Javier Francisco Parada Ruiz participó en el cierre de la diligencia, suscribió el acta de visita, recibió copia de esta y no formuló observación, objeción o salvedad alguna sobre la forma en que se adelantó la actuación. De igual manera, los formatos de verificación de conocimiento del cliente, en los que se dejó expresa constancia de los documentos aportados y de aquellos faltantes respecto de cada importador y exportador verificado, fueron igualmente suscritos por el representante aduanero de la sociedad demandante.

En efecto, el acta de visita da cuenta de que, una vez concluida la diligencia, esta fue leída y aprobada por quienes participaron en ella, quedando registrada la firma del representante aduanero de la sociedad investigada. Tal circunstancia constituye un elemento objetivo que desvirtúa la afirmación de la demandante en el sentido de que la actuación administrativa se desarrolló sin su conocimiento o con vulneración de su



derecho de defensa. Lo anterior se observa en la siguiente imagen¹¹⁷, correspondiente a la última página del acta de visita:



www.dian.gov.co

IV.CIERRE DE VISITA

Siendo las 16:30 del día 13/03/2013, no siendo otro el objeto de la presente diligencia se da por finalizada y se firma por quienes en ella intervinieron, una vez leída y aprobada en todas y cada una de sus partes. Copia del Acta queda en poder de la Agencia de Aduanas INTER STAFF S EN CS NIVEL 1.

El funcionario Carlos Eduardo Jiménez Rúgeles por estar comisionado a la División de Fiscalización no hizo parte de la visita.


JAVIER FRANCISCO PARADA RUIZ
Representante Aduanero
Agencia de Aduanas INTER STAFF S EN CS NIVEL 1

FUNCIONARIOS DIAN:


DORIS LUCERO TORRES PENARANDA
Profesional en Operación Aduanera I


ANA PAOLA VEGA MARTINEZ
Profesional en Operación Aduanera II


JOYCE KATHERINE ACEVEDO NIEBLES
Analista V

Ante la evidencia anotada, la manifestación posterior de la demandante, según la cual el representante aduanero se encontraba en territorio venezolano para la fecha de la visita, no resulta suficiente para desvirtuar lo acreditado a través de los documentos que reposan en el expediente administrativo. En todo caso, correspondía a la parte demandante demostrar, mediante prueba idónea, que quien suscribió las actuaciones carecía de facultades para intervenir en la diligencia o que las firmas incorporadas al expediente no correspondían al funcionario que la sociedad reconocía como representante aduanero.

Por lo anterior, no se evidencia vulneración del debido proceso derivada de la práctica de la visita administrativa.

Ahora bien, según la demandante el Tribunal debió decretar pruebas de oficio para esclarecer las circunstancias en que se desarrolló la visita de verificación. Para la Sala, el expediente contenía los elementos de convicción necesarios para adoptar una decisión, entre ellos el Auto Comisorio, la constancia de su comunicación, el acta de visita y los formatos individuales de verificación suscritos por el representante aduanero de la sociedad. En esas condiciones, no se advertía incertidumbre probatoria que hiciera indispensable el ejercicio de la facultad prevista para decretar pruebas de oficio, la cual

¹¹⁷ Folio 202 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



constituye una potestad del juez y no una obligación, particularmente cuando el material probatorio obrante en el proceso resulta suficiente para formar su convencimiento.

Además, debe recordarse que la posibilidad de que el juez pueda decretar pruebas de oficio no desplaza la carga de la prueba que le asiste a los sujetos procesales en los términos del artículo 167 del CGP.

6.3.6. La demandante cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual el presunto vencimiento del término previsto en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999 no afectó la validez de los actos administrativos demandados. Insistió en que el Requerimiento Especial Aduanero 0002289 del 7 de abril de 2014 fue expedido por fuera del término de treinta (30) días previsto en dicha disposición y que, por tal razón, la DIAN perdió competencia para continuar la actuación administrativa, configurándose las consecuencias previstas en el artículo 519 *ibidem*.

En este punto, la Sala comparte la conclusión del Tribunal. En efecto, aun si se admitiera, que el requerimiento especial aduanero fue expedido por fuera del término previsto en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999, ello no conduce, por sí solo, a la nulidad de los actos administrativos posteriores ni implica automáticamente la pérdida de competencia de la administración. Para que una irregularidad procedimental produzca la invalidez de la actuación es necesario que el ordenamiento jurídico establezca expresamente esa consecuencia o que se demuestre una afectación sustancial del derecho de defensa del administrado, circunstancias que no se acreditan en el presente asunto.

Para la Sala, la consecuencia prevista en el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 no resulta aplicable al término establecido en el artículo 509 *ibidem*. En efecto, el artículo 519 regula las consecuencias derivadas del incumplimiento de los términos para proferir la decisión de fondo dentro del procedimiento administrativo aduanero, mientras que el artículo 509 se refiere al plazo para expedir el Requerimiento Especial Aduanero, acto de trámite mediante el cual la administración comunica al investigado los hechos, las normas presuntamente infringidas y la sanción propuesta, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de defensa. Se trata, por tanto, de actuaciones de naturaleza y finalidad distintas, respecto de las cuales el legislador previó consecuencias jurídicas diferentes. En consecuencia, aun si se admitiera que el requerimiento fue expedido por fuera del término previsto en el artículo 509, ello no conduce, por sí solo, a la configuración del silencio administrativo positivo contemplado en el artículo 519, pues dicha consecuencia fue prevista exclusivamente para la mora en la expedición del acto administrativo que pone fin al procedimiento.

Por consiguiente, la interpretación propuesta por la demandante supone extender los efectos del artículo 519 a un supuesto no previsto por el legislador, lo cual resulta incompatible con el carácter excepcional de las normas que establecen consecuencias extintivas o favorables frente al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

6.3.7. La demandante cuestionó la decisión del Tribunal de desestimar el cargo relacionado con la falta de correspondencia entre la visita de verificación, el Requerimiento Especial Aduanero y la resolución sancionatoria. En su criterio, la DIAN incluyó en el requerimiento especial y en el acto sancionatorio clientes respecto de los cuales nunca solicitó documentación durante la diligencia de fiscalización, lo que vulneró sus derechos de defensa y contradicción. En particular, señaló que ello ocurrió respecto de las siguientes personas naturales y jurídicas:



C.I. Suministros Internacionales, C.I. Meneses Galvis Jorge, Zulay del Carmen Angola García, Jimar S.A.C.I., Promedecar Ltda., C.I. Panaldex Ltda., S.C.A. B. González Pecuaría El Guajaro Dos & Cía. S.C.C.A., Parque Ambiental Mundo Limpio, Filiberto Hernández Vásquez, Francisco Joe (sic) Malare Payares, Heraclio José Reyes Montenegro, Pedro Fernando Manrique Gutiérrez, Clara Inés de las Mercedes Guarín Gutiérrez, Jorge Antonio Armanduz Chacón, Alfredo Arturo González Rincón, Stanislaw Enrique Dubis Castillo, Santiago Cepeda Sánchez y Paul Brian Thompson¹¹⁸.

Del análisis del expediente, la Sala advierte que en el obran los formatos individuales de verificación de información para el conocimiento del cliente diligenciados durante la visita practicada los días 12 y 13 de marzo de 2013 respecto de los usuarios efectivamente revisados. En dichos documentos se dejó constancia, de manera individualizada, de la información solicitada por la DIAN, de la documentación aportada durante la diligencia y de las inconsistencias advertidas frente a cada cliente. Asimismo, se observa que tales formatos fueron suscritos por los funcionarios que adelantaron la visita y por el representante aduanero de la sociedad demandante, lo que demuestra que esta conoció oportunamente las observaciones formuladas por la administración respecto de cada uno de los clientes inspeccionados.

Ahora bien, con el fin de verificar el reparo formulado por la apelante, la Sala revisó el expediente administrativo respecto de los dieciocho (18) clientes que, según aquella, no fueron objeto de requerimiento documental durante la visita de fiscalización. A partir del examen se pudo constatar, en primer lugar, que ninguno de esos clientes fue incluido por la DIAN dentro del listado utilizado para liquidar la multa impuesta a la demandante, incorporado en los actos demandados, circunstancia que desvirtúa el supuesto fáctico en el que se sustenta el cargo de apelación.

Sin perjuicio de lo anterior, en segundo lugar, la Sala logró evidenciar que, contrario a lo afirmado por el apelante, la demandada sí requirió información durante la visita de verificación respecto de los clientes que ella refirió. En ese sentido, conviene referirse a la situación particular de cada uno de los clientes identificados por la apelante:

(i) C.I. Suministros Internacionales

Frente a la documentación de este cliente, en el acta de visita consta lo siguiente:

C.I SUMINISTROS INTERNACIONALES SAS NIT: 807.009.756 - (El Representante Aduanero expresa verbalmente que los documentos originales correspondientes a este cliente se encuentran en poder de la POLFA, por cuestiones de investigación)¹¹⁹. (mayúsculas sostenidas del texto original).

La Resolución 03-241-201-644-0-**0701** del 14 de julio de 2014 no incluyó a esta persona jurídica en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(ii) Meneses Galvis Jorge

En el expediente obra el contrato de mandato en el que se indica que el señor Jorge Elías Meneses Galvis es el representante legal del importador Impexma¹²⁰, de conformidad con lo siguiente:

¹¹⁸ Folios 421 y 422 del cuaderno de primera instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.

¹¹⁹ Folio 199 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

¹²⁰ Folio 64 del cuaderno 1 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



Radicado: 25000234100020150115401
Demandante: Agencia de Aduanas INTER STAFF S. en C.S. Nivel 1
Demandado: DIAN



San José de Cúcuta 13 de agosto de 2012.

Señores
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Administración de Aduanas (Especiales, locales u delegados con operación Aduanera)
Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Autoridades en General

REFERENCIA: CONTRATO DE MANDATO CON REPRESENTACION

MANDANTE
Razón Social Impexma
Representante Legal Jorge Elias Meneses Galvis
Nombre Comercial Impexma
NIT 13847541-6
Domicilio Principal AV 5 10-37 LC 27 Barrio El Centro
Teléfono 3017318737
Ciudad o Municipio CUCUTA - COLOMBIA

MANDATARIO
Razón Social AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S. EN C.S. NIVEL 1
NIT 830.078.940-5
Domicilio Avenida 6 N° 16N-52 Zona Industrial
Teléfono 5781777
Ciudad CUCUTA

Respetados Señores:

Los suscritos manifestamos que se ha celebrado un CONTRATO DE MANDATO entre las partes identificadas arriba, en virtud del cual EL MANDANTE confiere mandato aduanero a AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S. EN C.S. NIVEL 1. Para que este adelante en nombre de aquel todas las gestiones de índole aduanero que sean necesarias en relación con las mercancías de EL MANDANTE.

EL MANDANTE concede a AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S. EN C.S. NIVEL 1. las siguientes facultades:

1. presentar en nombre, representación y por cuenta de EL MANDANTE declaraciones de importación, de exportación o de tránsito aduanero, en todas sus modalidades

AV 5 # 10-37 LC 27 Centro TEL 5 73 06 38 Cel. 301 731 87 37 Cúcuta - Colombia
www.impexma.com impexma@hotmail.com

También obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente importador Impexma¹²¹:

www.dian.gov.co		
FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000		
IMPORTADOR:	IMPEXMA	NIT: 13.847.541-6
EXPORTADOR:		NIT:
PERSONAS NATURALES COMERCIANTES		
	SI	NO
Certificado de Matrícula Mercantil, con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio.	✓	
Copia del balance general y estado de resultados certificado y dictaminado por contador público, según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de empresas constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.		×
Registro Único Tributario (RUT)	✓	
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.		×
Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuando se trate de importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.		×
OBSERVACIONES		
Nº Operación: 01E2C0807062 Con fecha: 2012-08-01 Hora: 14:28:03		
FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)	FIRMA FUNCIONARIO DIAN	FIRMA FUNCIONARIO DIAN

¹²¹ Folio 63 del cuaderno 2 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



Sin perjuicio de lo anterior, al revisar la Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014, se evidenció que la DIAN señaló que:

Para la liquidación de la sanción señalada en el numeral 2.1. del artículo 485 del Decreto 2685/99 se consultó con carácter informativo, las declaraciones de importación registradas en el sistema Informático SIFARO, por la AGENCIA DE ADUANAS INTER STAFF S EN C S NIVEL 1 con NIT. 830.078.940-5 en calidad de declarante de los importadores que presentaron operaciones durante los años 2011 y 2012 y relacionados en la presente visita (...).

Y frente al cliente Jorge Meneses Galvis¹²² no se incluyó suma alguna en el cálculo de la multa, así:

IMPORTADOR	DECLARACION IMPORTACION	FOB	TASA CAMBIO	VALOR FOB PESOS	SANCION NUM. 2.1 ART. 485
MENESES GALVIS JORGE	07497260112577	600,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497340011765	88,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497340011772	145,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497260112538	110,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497260112552	62,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497280051303	95,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497280051310	150,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497280051328	120,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497340011758	200,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497260112561	30,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497260112545	400,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497300064410	88,00	1808,33	SIN LEVANTE	
MENESES GALVIS JORGE	07497300064428	145,00	1808,33	SIN LEVANTE	

De conformidad con lo anterior, la Sala advierte que el señor Jorge Meneses Galvis no hizo parte de los clientes considerados por la DIAN para la liquidación de la sanción. En consecuencia, no resulta acertada la afirmación de la demandante según la cual la administración impuso la multa con fundamento en información correspondiente a este usuario.

(iii) Zulay del Carmen Angola García. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²³, así:

Prospeidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: Zulay del Carmen Angola Garcia. NIT: E:385544 - Pasaporte: 19.899.208.

EXPORTADOR: NIT:

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 07/07/2010 Fecha de vencimiento: 06/07/2012. Cedula de extranjería temporal. Pasaporte n° 019899208.
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	la operación realizada corresponde aun menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

¹²² Folios 32 y 33 del cuaderno 9 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.

¹²³ Folio 130 del cuaderno 1 de antecedentes administrativos del expediente digitalizado que obra en el índice 26 de Samai.



Radicado: 25000234100020150115401
Demandante: Agencia de Aduanas INTER STAFF S. en C.S. Nivel 1
Demandado: DIAN

Se destaca que la Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(iv) Jimar S.A.C.I. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²⁴, así:

  **DIAN**
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
www.dian.gov.co

Properidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: _____ **NIT:** _____

EXPORTADOR: Jimar S.A. **NIT:** 811.024.868-1

PERSONAS JURIDICAS

	SI	NO	Observaciones
Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica, expedido por la respectiva Cámara de Comercio con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio	✓		Nº Op: 03C220615005 Fecha: 2012-06-15 Hora: 08:24:48
Copia del balance general y estado de resultados, certificado y dictaminado por revisor fiscal o contador público según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de compañías constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.		✓	
Registro Único Tributario (RUT)	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.	✓		Banco Davivienda Cuenta corriente # 29599002-2 Tel: 5149000
Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante la cual se autoriza o inscribe a Comercializadoras Internacionales, Importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.		✓	

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero) [Firma] **FIRMA FUNCIONARIO DIAN** [Firma] **FIRMA FUNCIONARIO DIAN** [Firma]

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a esta persona jurídica en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(v) Promedecar Ltda. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²⁵, así:

  **DIAN**
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
www.dian.gov.co

Properidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: _____ **NIT:** _____

EXPORTADOR: C.I. Prodmercar Ltda. **NIT:** 900.206.467-6

PERSONAS JURIDICAS

	SI	NO	Observaciones
Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica, expedido por la respectiva Cámara de Comercio con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio	✓		Nº Operación: 03UCA1205048 Fecha: 2012-12-05 Hora: 17:20:10
Copia del balance general y estado de resultados, certificado y dictaminado por revisor fiscal o contador público según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de compañías constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.		X	
Registro Único Tributario (RUT)	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.	✓		Banacolombia C.C.E: 81639921595
Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante la cual se autoriza o inscribe a Comercializadoras Internacionales, Importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.		X	

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero) [Firma] **FIRMA FUNCIONARIO DIAN** [Firma] **FIRMA FUNCIONARIO DIAN** [Firma]

¹²⁴ Folio 129 *ibidem*.

¹²⁵ Folio 130 *ibidem*.



La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a esta persona jurídica en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(vi) C.I. Panaldex Ltda. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²⁶, así:

Properidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT:

EXPORTADOR: C.I Panaldex Ltda. NIT: 800.134.905-8

PERSONAS JURIDICAS

	SI	NO	Observaciones
Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica, expedido por la respectiva Cámara de Comercio con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio	✓		
Copia del balance general y estado de resultados, certificado y dictaminado por revisor fiscal o contador público según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de compañías constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.	✓		
Registro Único Tributario (RUT)	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.	✓		Bancolombia: 00470456477
Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante la cual se autoriza o inscribe a Comercializadoras Internacionales, Importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.		✓	

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a esta persona jurídica en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(vii) S.C.A. B. González Pecuaría El Guajaro Dos & Cía. S.C.C.A. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²⁷, así:

Properidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT:

EXPORTADOR: B.Gonzalez Pecuaría El guajaro dos & Cia S.C.C.A NIT: 900.124.693-1

PERSONAS JURIDICAS

	SI	NO	Observaciones
Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica, expedido por la respectiva Cámara de Comercio con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio	✓		Nº Op: 05C4SD209001 Fecha: 2012-02-09 Hora: 08:07:39
Copia del balance general y estado de resultados, certificado y dictaminado por revisor fiscal o contador público según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de compañías constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.	✓		
Registro Único Tributario (RUT)	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.	✓		Banco BBVA Cuenta corriente # SDU-005244
Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante la cual se autoriza o inscribe a Comercializadoras Internacionales, Importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.		✓	

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a esta persona jurídica en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

¹²⁶ Folio 160 *ibidem*.

¹²⁷ Folio 164 *ibidem*.



(viii) Parque Ambiental Mundo Limpio. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²⁸, así:

  **DIAN**
www.dian.gov.co

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: _____ **NIT:** _____

EXPORTADOR: Parque Ambiental Mundo Limpio S.A. **NIT:** 900.159.348-6.

PERSONAS JURIDICAS

	SI	NO	Observaciones
Certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica, expedido por la respectiva Cámara de Comercio con vigencia de expedición no superior a (1) un mes a la fecha en que se realiza el estudio	✓		Exp: 20 RUE 1023007. con fecha: 2012/10/23.
Copia del balance general y estado de resultados, certificado y dictaminado por revisor fiscal o contador público según sea el caso, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o balance inicial cuando se trate de compañías constituidas en el mismo año en que se realiza la verificación de la información.	✓		
Registro Único Tributario (RUT)	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior.	✓		Bancolombia: 52735189518 B. Occidente: 405079088 cuenta corriente.
Fotocopia de la Resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante la cual se autoriza o inscribe a Comercializadoras Internacionales, Importadores de licores, calzados, textiles y confecciones.		✓	

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)  **FIRMA FUNCIONARIO DIAN**  **FIRMA FUNCIONARIO DIAN** 

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a esta persona jurídica en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(ix) Filiberto Hernández Vásquez. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹²⁹, así:

  **DIAN**
www.dian.gov.co

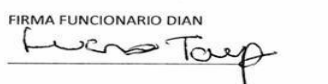
FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: _____ **NIT:** _____

EXPORTADOR: Filiberto Hernandez Vasquez **NIT:** E365188.

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 26/10/2010 Fecha de vencimiento: 26/10/2011. Cedula de extranjería temporal (col).
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	Operación realizada, corresponde a un merge.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)  **FIRMA FUNCIONARIO DIAN**  **FIRMA FUNCIONARIO DIAN** 

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

¹²⁸ Folio 181 *ibidem*.

¹²⁹ Folio 186 *ibidem*.



(x) Francisco José Malare Payares. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³⁰, así:

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
www.dian.gov.co

Prosperidad
para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: _____ NIT: _____

EXPORTADOR: Francisco Jose Malare Payares NIT: E363794

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 08/10/2010 Fecha de vencimiento: 07/10/2010 Cedula de extranjería temporal (Colombia)
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	operación realizada corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(xi) Heraclio José Reyes Montenegro. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³¹, así:

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
www.dian.gov.co

Prosperidad
para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: _____ NIT: _____

EXPORTADOR: Heraclio Jose Perez Montenegro NIT: E363151

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 20/12/2010 Fecha de vencimiento: 19/12/2012 Cedula de Extranjería temporal (Colombia)
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	operación realizada, corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

¹³⁰ Folio 187 *ibidem*.
¹³¹ Folio 188 *ibidem*.



La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(xii) Pedro Fernando Manrique Gutiérrez. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³², así:

DEMÁS PERSONAS NATURALES		SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.			✓	Presenta pasaporte colombiano N° AM826493.
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓			
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.			✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.			✓	Operación realizada, corresponde a un mensaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero) *[Firma]* FIRMA FUNCIONARIO DIAN *[Firma]* FIRMA FUNCIONARIO DIAN *[Firma]*

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(xiii) Clara Inés de las Mercedes Guarín Gutiérrez. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³³, así:

DEMÁS PERSONAS NATURALES		SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓			
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓			
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.			✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.			✓	operación realizada corresponde a un mensaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero) *[Firma]* FIRMA FUNCIONARIO DIAN *[Firma]* FIRMA FUNCIONARIO DIAN *[Firma]*

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

¹³² Folio 189 *ibidem*.

¹³³ Folio 190 *ibidem*.



(xiv) Jorge Antonio Armanduz Chacón. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³⁴, así:

Prospeeridad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT: EXPORTADOR: Jorge Antonio Almanduz Chacin NIT: E: 390267

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 15/11/2010 Fecha de vencimiento: 16/11/2011 Cedula de extranjeria temporal (Colombia)
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	operación realizada corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(xv) Alfredo Arturo González Rincón. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³⁵, así:

Prospeeridad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT: EXPORTADOR: Alfredo Arturo Gonzalez Rincón NIT: E406128

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 14/10/2011 Fecha de vencimiento: 14/10/2011 Cedula de extranjeria temporal.
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	la operación realizada corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

¹³⁴ Folio 191 *ibidem*.

¹³⁵ Folio 192 *ibidem*.



(xvi) Stanislaw Enrique Dubis Castillo. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³⁶, así:

Prospeidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT:

EXPORTADOR: Stanislaw Enrique Dubis Castillo NIT: E-350492

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 17/12/2010 Fecha de vencimiento: 17/12/2011 Cedula de extranjería temporal.
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	la operacion realizada corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

(xvii) Santiago Cepeda Sánchez. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³⁷, así:

Prospeidad para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT:

EXPORTADOR: Santiago Cepeda Sanchez NIT: 79.378.141.

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	la operacion realizada corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

¹³⁶ Folio 193 *ibidem*.
¹³⁷ Folio 194 *ibidem*.



(xviii) Paul Brian Thompson. En el expediente obra el formato de verificación de información para conocimiento del cliente¹³⁸, así:

Prospección de Impuestos y Aduanas Nacionales

www.dian.gov.co

Prospección para todos

FORMATO VERIFICACIÓN DE INFORMACION DE CONOCIMIENTO DEL CLIENTE ART 14.3 RES.4240/2000

IMPORTADOR: NIT:

EXPORTADOR: Paul Brian Thompson NIT: E:305100

DEMÁS PERSONAS NATURALES

	SI	NO	OBSERVACIONES
Fotocopia de la cédula de ciudadanía.	✓		Fecha de expedición: 21/01/2011 Fecha de vencimiento: 21/01/2012 Cedula de extranjería temporal.
Registro Único Tributario, si a ello hubiere lugar.	✓		
Información sobre el banco intermediario que utiliza para el pago de las operaciones de comercio exterior si a ello hubiere lugar.		✓	
Fotocopia de la resolución vigente emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de importador de licores, calzados, textiles y confecciones, si a ello hubiere lugar.		✓	la operación realizada corresponde a un menaje.

FIRMA REPRESENTANTE LEGAL (Aduanero)

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

FIRMA FUNCIONARIO DIAN

La Resolución 03-241-201-644-0-0701 del 14 de julio de 2014 no incluyó a este cliente en el cálculo de la multa impuesta a la demandante.

De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que el Tribunal acertó al desestimar este cargo de nulidad. En efecto, del material probatorio obrante en el expediente se desprende que la DIAN sí requirió información durante la visita de verificación respecto de los clientes objeto de revisión, circunstancia que quedó documentada en los formatos individuales de verificación suscritos por los funcionarios actuantes y por el representante aduanero de la sociedad demandante.

Adicionalmente, se verificó que ninguno de los dieciocho (18) clientes identificados por la apelante como supuestamente incorporados de manera irregular fue tenido en cuenta por la DIAN para estructurar la infracción o liquidar la multa impuesta. En consecuencia, no es cierto que la administración hubiera formulado cargos o impuesto la sanción con fundamento en clientes respecto de los cuales no se hubiera solicitado documentación durante la diligencia de fiscalización.

Así las cosas, no se configura la alegada falta de correspondencia entre la visita de verificación, el Requerimiento Especial Aduanero y la resolución sancionatoria, ni la consecuente vulneración de los derechos de defensa, contradicción y debido proceso invocada por la demandante. Por tanto, este reparo de la apelación no está llamado a prosperar.

6.3.8. La demandante cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual la DIAN interpretó correctamente el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000. Insistió en que la entidad efectuó una interpretación indebida de dicha disposición al exigirle documentos cuya obtención, en su criterio, solo resultaba obligatoria cuando la agencia de aduanas decidía realizar visitas a sus clientes, por tratarse de una facultad y no de un deber legal.

¹³⁸ Folio 195 *ibidem*.



Al respecto, la Sala precisa que, el hecho de que el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 disponga que las agencias de aduanas *“deberán establecer mecanismos de control que les permitan asegurar una relación transparente con sus clientes, para lo cual podrán realizar visitas a dichos usuarios”*, no significa que las obligaciones de conocimiento del cliente tengan carácter facultativo. La realización de visitas constituye uno de los mecanismos de verificación previstos por la norma, cuya utilización queda a criterio de la agencia; sin embargo, ello no la releva del cumplimiento de los deberes establecidos en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, consistentes en obtener, verificar, actualizar y conservar la información y la documentación necesaria para conocer adecuadamente a sus usuarios y respaldar las operaciones en las que intervienen.

En ese sentido, el carácter facultativo de las visitas previsto en el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 no convierte en facultativos los deberes de conocimiento del cliente consagrados en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999. Si bien la norma permite a las agencias de aduanas decidir si realizan o no visitas a sus usuarios como mecanismo de verificación, ello no las exonera de implementar procedimientos eficaces para obtener, verificar, actualizar y conservar la información y la documentación que permitan acreditar el adecuado conocimiento de sus clientes.

6.3.9. La Sala tampoco encuentra fundamento en el reparo formulado por la demandante contra la conclusión del Tribunal en relación con la utilización de la información del sistema informático SIFARO para la liquidación de la multa. En efecto, aunque la DIAN acudió a la información contenida en dicho sistema para identificar las operaciones de comercio exterior realizadas por la agencia de aduanas, ello no significa que la sanción se hubiera sustentado exclusivamente en esa herramienta informática. Por el contrario, del expediente se desprende que la actuación administrativa tuvo como soporte los hallazgos obtenidos durante la visita de verificación y la documentación recaudada en desarrollo de dicha diligencia.

6.3.10. Finalmente, la demandante cuestionó la conclusión del Tribunal según la cual en el asunto se encontraba acreditado el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999 y en la Circular Externa 170 de 2002. Así, la parte actora insistió en que cumplió integralmente los deberes relacionados con el conocimiento del cliente, razón por la cual, en su criterio, no había lugar a la imposición de la sanción.

Para la Sala, dicho planteamiento no desvirtúa la conclusión a la que arribó el Tribunal. En efecto, la actuación adelantada por la DIAN no tuvo por objeto verificar únicamente si la Agencia de Aduanas Inter Staff S. en C.S. Nivel 1 había diligenciado los formatos internos de identificación de sus clientes, sino establecer si cumplía integralmente los deberes de conocimiento del cliente previstos en la normativa aduanera, los cuales comprenden la obtención, verificación, actualización y conservación de la información y de los documentos soporte que permitan respaldar ese conocimiento. En ese contexto, la sola existencia de los formatos de identificación del cliente, elaborados por la propia agencia, no constituye prueba suficiente del cumplimiento de dichas obligaciones, pues estos representan únicamente un instrumento para registrar determinada información y no sustituyen los documentos que permiten acreditarla.

En consecuencia, la sola existencia de formatos de identificación de clientes no resulta suficiente para tener por acreditado el cumplimiento de las obligaciones de conocimiento del cliente. Lo jurídicamente relevante era que la agencia de aduanas contara con los documentos soporte exigidos por el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 y la Circular Externa 170 de 2002, que permitieran



verificar la información consignada en dichos formatos y demostrar el adecuado conocimiento de los usuarios respecto de los cuales la DIAN formuló los cargos.

Precisamente, los formatos de verificación diligenciados por la DIAN durante la visita de los días 12 y 13 de marzo de 2013 evidencian la documentación que fue solicitada, la efectivamente aportada por la agencia y las inconsistencias advertidas frente a cada cliente inspeccionado. En esas condiciones, la Sala comparte la conclusión del Tribunal según la cual los argumentos expuestos por la demandante no desvirtúan la configuración de la conducta sancionada.

De igual manera, no prospera el argumento según el cual la DIAN desconoció lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Ley 019 de 2012 al exigir documentos que ya reposaban en sus archivos. La prohibición prevista en dicha disposición busca evitar que las autoridades exijan a los administrados documentos que obren en poder de la administración; sin embargo, ello no releva a las agencias de aduanas del deber legal de obtener, conservar y mantener actualizada la documentación que acredita el cumplimiento de las obligaciones de conocimiento del cliente. Se trata de un deber propio de la actividad autorizada que desarrollan estas sociedades, cuya observancia no puede entenderse satisfecha por el hecho de que parte de la información repose en las bases de datos de la DIAN.

6.4. Conclusión

Del análisis integral del expediente y de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la Sala concluye que ninguno de los reparos formulados por la parte demandante tiene vocación de prosperar.

En efecto, el material probatorio demuestra que la actuación administrativa se adelantó con observancia de las garantías del debido proceso, pues la visita de verificación fue ordenada mediante el correspondiente Auto Comisorio, comunicada al representante aduanero de la sociedad y desarrollada con su participación, quien suscribió el acta de visita y los formatos individuales de verificación sin formular objeción alguna. Del mismo modo, no se acreditó la alegada falta de correspondencia entre la diligencia de verificación, el Requerimiento Especial Aduanero y la resolución sancionatoria, toda vez que los clientes cuestionados por la demandante sí fueron objeto de revisión durante la actuación administrativa.

Igualmente, la Sala encuentra que la DIAN acreditó el incumplimiento de las obligaciones de conocimiento del cliente previstas en el artículo 27-1 del Decreto 2685 de 1999, el artículo 14-3 de la Resolución 4240 de 2000 y la Circular Externa 170 de 2002. En ese contexto, la sola existencia de formatos de identificación no desvirtúa la infracción, como tampoco el carácter facultativo de las visitas a los clientes exonera a las agencias de aduanas del deber de obtener, verificar, actualizar y conservar la documentación necesaria para acreditar el adecuado conocimiento de sus usuarios. De igual forma, no prosperan los argumentos relacionados con el supuesto desconocimiento de las pruebas aportadas, la aplicación del artículo 9 del Decreto Ley 019 de 2012, la utilización del sistema SIFARO para la liquidación de la sanción o la extemporaneidad del Requerimiento Especial Aduanero, por cuanto ninguno de ellos demuestra una afectación sustancial del derecho de defensa ni desvirtúa la motivación de los actos acusados.

En consecuencia, al no acreditarse la configuración de las causales de nulidad invocadas ni encontrarse desvirtuada la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos demandados, la Sala confirmará la sentencia apelada.



6.5. Condena en costas

En observancia de los artículos 188¹³⁹ del CPACA y 365¹⁴⁰ del CGP, en especial de su numeral 8, sobre condena en costas, y a lo expuesto sobre el punto por esta Corporación, la Sala advierte que esta clase de condenas responde a un criterio objetivo y valorativo.

Es objetivo, en la medida en que no deriva de la temeridad, mala fe o culpa de la parte condenada, sino de su vencimiento en el proceso o en el recurso interpuesto. Es valorativo, en cuanto exige del juez la verificación de su causación en el expediente y, en la medida de su acreditación, su reconocimiento, particularmente respecto de los gastos ordinarios del proceso y de la actividad efectivamente desplegada dentro de este.

Al respecto, el artículo 361 del CGP establece que las costas se integran por la totalidad de las expensas y gastos procesales, así como por las agencias en derecho, y solo habrá lugar a su imposición, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 365 *ibidem*, “*cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

En este asunto, se advierte que no está acreditada la causación de expensas, gastos procesales o agencias en derecho. Por lo tanto, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

6.6. Renuncia al poder

La abogada Gladys Pacheco García renunció¹⁴¹ al poder que le confirió la demandante. Por tanto, como la renuncia cumple con los presupuestos del artículo 76 del CGP, la Sala la aceptará.

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,

¹³⁹ Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

¹⁴⁰ Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

¹⁴¹ Folio 78 del cuaderno de segunda instancia del expediente digitalizado que obra en el índice 26 Samai.



FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: ACEPTAR la renuncia presentada por la abogada Gladys Pacheco García al poder que le confirió la demandante.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

PABLO ANDRÉS CORDOBA ACOSTA
Presidente
Consejero de Estado

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.