



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

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 47001-23-31-000-2011-00528-01

**Actor: WEATHERFORD COLOMBIA LIMITED Y AGENCIA DE ADUANAS
GRANANDINA LTDA. NIVEL 1**

Demandado: UAE DIAN

**Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Fallo de Segunda
Instancia**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el de la parte demandante, contra la sentencia dictada el 17 de junio de 2013 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró probada de oficio la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

Por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo –en adelante CCA– Weatherford Limited Colombia –en adelante Weatherford– y la Agencia de Aduanas Granandina Ltda. Nivel 1 –Granandina en lo sucesivo– solicitaron que se declarara la nulidad de la **Resolución Sanción No. 00471 del 6 de mayo de 2011** expedida por la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Santa Marta, por medio de la cual se le impuso una sanción a Weatherford por no haber puesto a disposición de la administración una mercancía consistente en un *slinger* para martillo hidráulico y de la **Resolución No. 1-00-223-10130 del 26 de agosto de 2011**, proferida por la Subdirección de Recursos Jurídicos de la DIAN, que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por Granandina contra la Resolución No. 00471 de 27 del 6 de mayo de 2011, por no haber sido presentado el destinatario de la sanción.



1.1. A título de restablecimiento del derecho pidieron que se declarara que Weatherford no debe pagar a la DIAN la suma de COP\$185.063.198, por concepto de sanción y que no corresponde a Weatherford ni a Granandina el pago de las costas en que incurra la parte demandante en relación con la actuación administrativa.

1.2. En apoyo de sus pretensiones, las actoras señalaron, en síntesis, los siguientes hechos:

Sostuvieron que el 23 de julio de 2009, Weatherford, a través de la agencia de aduanas Granandina, presentó la declaración de importación No. 192009000028040-5, por medio de la que se introdujo al país una mercancía consistente en un *slinger* para martillo hidráulico, en el régimen de importación temporal a corto plazo.

Dijeron que, el 10 de agosto de 2010, la mercancía fue reexportada y que la agencia de aduanas, en nombre del importador, pagó una multa por no culminar el régimen de importación temporal antes del vencimiento del plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 482-1 del Estatuto Aduanero.

Manifestaron que, mediante Requerimiento Ordinario No. 59 del 9 de noviembre de 2010, la DIAN solicitó a la sociedad Weatherford poner a su disposición la mercancía importada, para su aprehensión, habida cuenta del incumplimiento del régimen de importación temporal a corto plazo.

Relataron que el 2 de febrero de 2011, la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección de Impuestos y Aduanas - Seccional Santa Marta profirió el Requerimiento Especial Aduanero No. 002, en el que propuso imponer una sanción a Weatherford, por no hacer posible la aprehensión de la mercancía, cuya importación temporal no fue finalizada en debida forma. De dicha actuación se notificó a Granandina, sociedad que quedó vinculada oficialmente al trámite administrativo.

El 4 de marzo de 2011, Granandina dio respuesta al requerimiento especial aduanero, en la que explicó que la mercancía había sido reexportada y que la multa por el incumplimiento en el plazo del régimen se había pagado.



Explicaron que, pese a la respuesta al requerimiento especial aduanero, la DIAN expidió la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011, en la que se sancionó a la sociedad Weatherford con multa de 200% del valor de la mercancía declarada en aduanas, al no permitir la aprehensión de la misma. Advirtieron que dicha resolución fue notificada a Weatherford y Granandina y brindó a ambas partes la posibilidad de presentar el recurso de reconsideración. Que, por lo anterior, Granandina presentó el mencionado recurso, que posteriormente fue rechazado en la Resolución No. 1-00-223-10130 del 26 de agosto de 2011, porque no fue presentado por la persona a la que se le impuso la sanción, esto es, por Weatherford.

1.3. La parte actora consideró que los actos administrativos demandados vulneraron los artículos 29, 83 y 209 de la CP; 2 y 3 del CCA; 2142 del CC; 1262 del C. Co.; 10, 12, 22, 26, 27-4, 150, 156, 482-1, 502 y 503 del Estatuto Aduanero y 14 de la Resolución 4240 de 2000.

Como concepto de la violación, la parte demandante presentó, en concreto, dos cargos: por violación a las normas superiores y por falsa motivación.

En relación con el primer cargo, sostuvo que Granandina sí estaba facultada para presentar el recurso de reconsideración contra la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011, pues fue vinculada por la propia administración al trámite aduanero y fue notificada de la resolución sanción. Que, en consecuencia, el rechazo del recurso le vulneró el debido proceso, pues no tuvo la oportunidad de controvertir los argumentos expuestos en sustento de la mencionada sanción.

Explicó que la agencia Granandina fungió como intermediaria en el proceso de importación que culminó con la sanción impuesta a Weatherford, esto es, que actuó en nombre y por encargo de dicha sociedad y contaba con todas las facultades legales para actuar ante la DIAN, bien respondiendo el requerimiento especial aduanero o presentando el recurso de reconsideración.

Adujo que la agencia de intermediación, al presentar las declaraciones de importación y la solicitud de reexportación de la mercancía, está directamente relacionada con la infracción que se le pretende imputar



al importador, y agregó que, aunque la sanción hubiera sido impuesta exclusivamente a Weatherford, la agencia de aduanas tiene un interés legítimo para participar en el trámite aduanero, especialmente en virtud del contrato de mandato otorgado por la importadora.

Que, incluso, teniendo en cuenta que el encargado de realizar toda la actuación pertinente al régimen de importación aduanera para Weatherford es Granandina, la agencia de aduanas podría igualmente considerarse responsable por no haber finalizado el régimen de importación temporal a corto plazo.

Dijo que la resolución que rechazó el recurso de reconsideración vulneró los principios de la confianza y de la buena fe, porque en otro proceso, de similares características, pero con exportaciones realizadas en periodos distintos, la postura de la DIAN fue diferente, pues resolvió los dos recursos de reconsideración: el interpuesto por la importadora y el interpuesto por la agencia de intermediación aduanera. Que ese cambio brusco de posición se dio en menos de un año y sin un soporte normativo que motivara el cambio.

Manifestó que los actos administrativos acusados fueron falsamente motivados, en la medida en que la DIAN afirmó que la medida cautelar de aprehensión no pudo llevarse a cabo porque Weatherford desatendió el requerimiento de poner a disposición de la administración la mercancía, incurso en la causal 1.14 del artículo 502 del Estatuto Aduanero.

Sobre el particular, manifestó que la sociedad Weatherford, por medio de la agencia de intermediación, dio por finalizado el régimen de la importación temporal a corto plazo, razón por la que no se configuró la causal de aprehensión de la mercancía. Que, en efecto, dicha mercancía fue reexportada mediante la Autorización de Embarque No. 096A9A790808080 del 10 de agosto de 2010 y declaración de exportación 6007516472593 del 9 de abril de 2010 y, como sanción, se pagaron siete salarios mínimos mensuales legales vigentes, mediante recibo oficial de pago No. 07237320306289 del 18 de noviembre de 2010.

Expuso que la reexportación de la mercancía fue realizada conforme con las estipulaciones aduaneras, razón por la que no existe causal de



aprehensión y, por contera, no procede la imposición de una sanción del 200%, como lo afirman los actos acusados.

Dijo que la falsa motivación es una clara manifestación de la violación del derecho fundamental al debido proceso de la parte demandante.

Explicó que la reexportación de la mercancía no puede ser considerada como un hecho sancionable, pues eso sería como darle al declarante la posibilidad de corregir un error por un medio que contiene una sanción establecida (la de 7 SMLMV) para más tarde decir que dicha actuación impidió la aprehensión. Agregó que el mismo Estatuto Aduanero en el artículo 482-1 permite, previo pago de la sanción, la solicitud de la reexportación y la modificación de la declaración temporal.

Dijo que nadie estaba obligado a lo imposible, aludiendo a que una vez reexportada la mercancía, le resultaba imposible a las demandantes poner a disposición de la Administración la mercancía solicitada para aprehensión. A continuación adujo que no es que la parte actora no hubiera querido cumplir con el requerimiento de la Administración, sino que no podía hacerlo.

Por último, advirtió que se vulneró el principio del *non bis in ídem*, en la medida en que ya pagó la sanción de siete salarios mínimos por haber incumplido el régimen de importación temporal a corto plazo y, además, ahora debe pagar una sanción por no haber puesto a disposición de la administración una mercancía que ya había sido reexportada y que no se encontraba incurso en la causal de aprehensión endilgada.

Por todo lo anterior, pidió que se declarara la nulidad de los actos administrativos acusados.

2. Admisión de la demanda

Mediante auto de 3 de febrero de 2012 fue admitida la demanda, y se ordenaron las notificaciones respectivas (fls. 138 y 139). Se presentó adición y corrección de la demanda, admitida por auto del 13 de abril de 2012 (folios 231-232).



3. Contestación de la UAE DIAN

El apoderado judicial de la DIAN presentó la excepción de “*falta de legitimación de la actora por falta de agotamiento de la vía gubernativa*” porque, a su juicio, la legitimación en el proceso la tiene quien resulte afectado con el acto administrativo materia de demanda. A continuación explicó que el sancionado en este caso es Weatherford Colombia Limited y que dicha sociedad no presentó recurso de reconsideración contra la resolución sanción. Que, por ende, Granandina no podía presentarlo por falta de legitimidad, razón por la que fue rechazado. Y, agregó, que la parte demandante tampoco agotó el requisito previo de la conciliación prejudicial, presupuesto necesario para acudir a la jurisdicción.

Adujo que no se configuraron las causales por violación a las normas superiores y falsa motivación atribuidas a los actos administrativos materia de debate, pues estos fueron expedidos con sujeción al procedimiento vigente establecido por la legislación aduanera para ese tipo de procesos, con fundamento en las normas pertinentes para el caso, con el agotamiento de todas las etapas procesales correspondientes, se cumplió con el principio de publicidad y, luego de todo, se llegó a la conclusión de que la parte demandante no satisfizo la carga probatoria que le permitiera demostrar que finalizó el régimen de importación temporal a corto plazo.

Sostuvo que la actora cometió una infracción aduanera que la Administración sancionó luego de determinar que se cumplieron los presupuestos para su imposición, pues no tendría sentido que impusiera la obligación de finalizar un régimen en determinada forma, si no estuviera prevista la consecuencia del incumplimiento, de manera que tampoco se desbordó el poder sancionatorio del Estado.

Agregó que la responsabilidad objetiva en materia aduanera depende exclusivamente de la realización del hecho, sin que la autoridad pueda efectuar un juicio de valor para establecer la responsabilidad del infractor, pues la infracción está contenida en el hecho mismo.

Por todo lo anterior, pidió que se negara la pretensión de la demandante.



4. Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda.

Por medio de auto de 26 de febrero de 2013 se tuvieron como pruebas las documentales aportadas por las partes, se prescindió del periodo probatorio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. (fl. 279)

5. Sentencia recurrida

Mediante sentencia del 17 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró probada de oficio la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

Sostuvo que si bien la DIAN propuso la excepción de indebido agotamiento de la vía gubernativa, lo cierto es que correspondía a la Sala estudiar la excepción de caducidad de la acción por tratarse de uno de los presupuestos procesales de la acción.

Indicó que contra la Resolución Sanción No. 00471 del 6 de mayo de 2011, se podía presentar el recurso de reconsideración en el término de quince días, cuyo plazo de presentación vencía el 30 de junio de 2011, del que no hizo uso la sociedad Weatherford y advirtió que quien lo presentó, Granandina, no estaba legitimada para hacerlo, por lo que quedó en firme la sanción impuesta.

Que, por lo anterior, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debía contarse desde la firmeza de la resolución sanción que, para este caso, se adquirió el 31 de junio de 2011, por lo que el plazo para presentar la demanda vencía el 31 de octubre de 2011 y esta se presentó el 16 de diciembre de 2011.

6. Recurso de apelación

Inconforme con la sentencia del 17 de julio de 2013, la parte demandante, a través de su apoderado judicial, presentó recurso de apelación en el que solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, y que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.



Para sustentar tal petición, insistió en que Granandina sí estaba legitimada para presentar el recurso de reconsideración contra la Resolución Sanción No. 00471 del 6 de mayo de 2011, en virtud del mandato de intermediación aduanera que le fue otorgado por Weatherford y que fue precisamente en virtud de dicho mandato que la propia DIAN vinculó a Granandina a la investigación aduanera que culminó con el acto administrativo cuestionado.

Que, en consecuencia, no tiene sustento que se diga que la agencia de aduanas no contaba con la calidad e interés necesario para presentar el recurso de reconsideración, habida cuenta de la participación de la misma en el proceso de importación.

Agregó que conforme con la finalidad que las normas legales le otorgan a la labor de intermediación aduanera, es ineludible la relación jurídico-material que tiene la agencia de aduanas con el objeto de la pretensión que es demostrar la terminación del régimen de importación temporal a corto plazo.

Reiteró los argumentos expuestos con la demanda, con el objeto de que se revoque la decisión de primera instancia y que, a continuación, se estudie de fondo la pretensión de nulidad.

7. Trámite en segunda instancia

El recurso propuesto fue admitido el 27 de noviembre de 2013 (Fl. 5 cdno apelación).

8. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Dentro del lapso concedido para alegar se presentaron las siguientes manifestaciones:

8.1 UAE DIAN.

A través de apoderado judicial y mediante escrito del 3 de febrero de 2014, la DIAN reiteró en su integridad los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Por consiguiente, solicitó que se confirmara la decisión de primera instancia.



8.2 Weatherford Colombia Limited y Aviatur S.A. Nivel 1¹

En escrito del 4 de febrero de 2014, la parte demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

9. Concepto del agente del Ministerio Público en segunda instancia

En esta instancia no hubo intervención del Ministerio Público.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 17 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en los términos del artículo 129 del CCA, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Actos demandados

Son: (i) la **Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011**, proferida por la División de Liquidación de la Administración de Aduanas de Santa Marta, por medio de la cual se impuso una sanción aduanera a Weatherford Colombia Limited, y (ii) la **Resolución No. 1-00-223-10130 del 26 de agosto de 2011**, proferida por la División de Gestión Jurídica Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Santa Marta, que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por la Agencia de Aduanas Granandina Ltda. contra la resolución anterior.

3. Problema jurídico

Conforme a lo expuesto, y en los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si debe modificar, confirmar o revocar la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró probada de oficio la excepción de

¹ Nueva razón social de Granandina.



caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra la DIAN.

Vista la apelación, en concreto, la Sala debe definir si la Agencia de Aduanas Granandina Ltda. estaba legitimada para presentar el recurso de reconsideración contra la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011, que impuso una sanción aduanera a Weatherford Colombia Limited, por no haber puesto a disposición de la autoridad aduanera una mercancía y, en consecuencia, si se configuró la caducidad declarada en la sentencia de primera instancia.

4. Caso concreto.

4.1. Cuestión previa: De la legitimidad de la Agencia de Aduanas Granandina Ltda. para interponer el recurso de reconsideración contra la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011.

La DIAN sostuvo que Granandina no resultó afectada con la sanción impuesta en la Resolución 00471 del 6 de mayo de 2011 y que, en consecuencia, no podía presentar el recurso de reconsideración contra la misma, pues de conformidad con el artículo 516 del Estatuto Aduanero *el recurso puede presentarse directamente por la persona contra la cual se expidió el acto administrativo que se impugna, o a través de apoderado especial*. Adujo, entonces, que Granandina carecía de legitimación en la causa para interponer el recurso de reconsideración mencionado, toda vez que esta actuó como tercero interviniente en el proceso y el artículo 516 ib. no facultó a ese tercero para presentar dicho recurso.

Para resolver, se considera:

Granandina y Weatherford pretenden la nulidad de la Resolución 00471 del 6 de mayo de 2011, por la cual la Jefe de la División de Liquidación Aduanera de la DIAN —Administración Seccional de Santa Marta— sancionó a la sociedad Weatherford por no poner a disposición de la Administración la mercancía solicitada, consistente en un *eslinger* de martillo hidráulico, por incumplir el régimen de importación temporal a corto plazo, que vencía el 5 de febrero de 2010.



Dicha resolución, como bien se dijo, fue objeto de recurso de reconsideración por parte de Granandina, el que fue rechazado por no ser presentado directamente por Weatherford, a quien se le impuso la sanción de que trata el artículo 503 del Estatuto Aduanero. A juicio de la DIAN, Granandina carecía de legitimación para interponer el recurso por no ser la destinataria de la sanción.

Sobre el particular, al Sala advierte que según el artículo 3 ib., son responsables de las obligaciones aduaneras, el importador, el exportador, el propietario, el poseedor o el tenedor de la mercancía. De igual manera, son responsables de las obligaciones que se deriven por su intervención, el transportador, el agente de carga internacional, el depositario, intermediario y el declarante.

En los términos del artículo 12 del Estatuto Aduanero, la intermediación aduanera constituye una actividad de naturaleza mercantil, auxiliar de la función pública aduanera, cuya finalidad principal consiste en colaborar con las autoridades aduaneras en la estricta aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior, para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás procedimientos o actividades derivadas de la misma.

En consonancia con lo anterior, el artículo 27-4 ib. dispone que las agencias de aduanas son responsables administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad, como se advierte a continuación:

“ARTÍCULO 27-4. RESPONSABILIDAD DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS. *Las agencias de aduanas que actúen ante las autoridades aduaneras serán responsables administrativamente por las infracciones derivadas del ejercicio de su actividad.*

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

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



Radicación Número: 47001-23-31-000-2011-00528-01

Actor: WEATHERFORD COLOMBIA LIMITED Y OTRO

Demandado: UAE DIAN

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

PARÁGRAFO. *Las agencias de aduanas responderán directamente por el pago de los tributos aduaneros y sanciones pecuniarias que se causen respecto de operaciones en las que el usuario de comercio exterior sea una persona inexistente.”*

En consonancia con lo anterior, para la Sala es claro que las agencias de intermediación aduanera tienen responsabilidades derivadas de su labor de intermediación en el trámite de la importación y, por lo tanto, pueden resultar afectadas con las decisiones adoptadas en relación con las mercancías que ayudaron a ingresar al país o incluso por las sanciones impuestas al importador como consecuencia de la imposibilidad de la aprehensión y decomiso de las mismas.

Por lo expuesto, la Sala considera que Granandina sí estaba legitimada para intervenir en el procedimiento administrativo aduanero, para presentar recursos e, incluso, para demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo que impuso una sanción al importador, pues la decisión de la DIAN afecta sus intereses, en la medida en que, en virtud del contrato de mandato suscrito con la sociedad Weatherford, fue la encargada tanto de la importación de la mercancía como de la reexportación de la misma y fue el incumplimiento del régimen de importación temporal el que originó la solicitud de la mercancía para su aprehensión y la consecuente imposición de la multa ante la imposibilidad de dicha aprehensión.

Por lo anterior, la Sala considera que la DIAN no debió rechazar el recurso de reconsideración interpuesto por Granandina, máxime si fue vinculada al trámite aduanero, con ocasión del requerimiento especial aduanero (folios 63 a 77 cdno antec), el que se le notificó y fue respondido en debida forma y contra el que presentó pruebas. Además, la agencia fue notificada de la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011, que impuso la sanción a Weatherford, razón por la que bien podía presentar el mencionado recurso.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la sociedad Granandina estaba legitimada para presentar el recurso de reconsideración, y este fue mal rechazado, mediante Resolución No. 1-00-223-10130 del 26 de agosto de 2010 (sic), corregida en su fecha mediante la Resolución No. 1-00-223-10101 del 2 de noviembre de 2011, esta última notificada el 8 de noviembre de 2011, según puede verse en el reverso del folio 271 del



cuaderno de antecedentes administrativos, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue incoada en tiempo (16 de diciembre de 2011, folio 102).

En consecuencia, la Sala revocará la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró probada de oficio la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, a continuación, estudiará de fondo las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que fueron reiteradas en el recurso de apelación.

Ahora bien, la Sala considera que pese a que Weatherford no presentó el recurso de reconsideración contra la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011, lo cierto es que la agencia de aduanas, en calidad de mandataria de la sociedad importadora y como encargada de adelantar todo el trámite de la importación y reexportación, sí lo hizo, razón por la que procede el estudio de la pretensión de nulidad de la Resolución Sanción No. 00471 de 2011, que es un acto administrativo único, cuyos efectos no pueden escindirse en favor de una u otra sociedad, aunque el recurso solo hubiere sido presentado por una de ellas. De ahí que la decisión proferida respecto de la nulidad del acto acusado, necesariamente afecte a las dos partes – Granandina y Weatherford–.

Adicionalmente, la Sala recuerda que la sanción se originó en la imposibilidad de aprehender la mercancía solicitada por la DIAN a Weatherford, que fue requerida porque, a juicio de la Administración, se encontraba incurso en la causal establecida en el numeral 1.14 del artículo 502 del Estatuto Aduanero, que dispone que la mercancía importada temporalmente a corto plazo para reexportación en el mismo Estado, puede ser solicitada para su aprehensión cuando vencido el término señalado en la declaración de importación, no se haya terminado la modalidad.

Entonces, una vez establecida la legitimidad de Granandina, la Sala debe determinar si se configuró la violación a las normas superiores y la falsa motivación atribuida a los actos administrativos materia de debate. Para el efecto, la Sala empezará por hacer unas precisiones respecto de la obligación aduanera y del régimen de importación temporal a corto plazo y, luego, analizará si se cumplieron los



presupuestos para la imposición de la sanción de que trata el artículo 503 del Estatuto Aduanero por no ser posible la aprehensión de la mercancía, presuntamente incurso en la causal 1.14 del artículo 502 ib.

4.2. De la obligación aduanera y la importación temporal a corto plazo. Solución del caso.

Sea lo primero precisar que la obligación aduanera nace con la introducción de la mercancía de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional y comprende: i) la presentación de la declaración de importación; ii) el pago de los tributos aduaneros y sanciones a que haya lugar; iii) la obtención y conservación de los documentos que soportan la operación y su presentación cuando los requiera la autoridad aduanera; iv) la atención a las solicitudes de información y pruebas y v) el cumplimiento de las exigencias, requisitos y condiciones establecidas en las normas correspondientes.

El artículo 1° del Decreto 2685 de 1999, vigente al momento de la importación ahora discutida, establecía que la importación consiste en la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional.

El decreto en mención, en su artículo 116, determinó que en el régimen de importación se pueden presentar las siguientes modalidades:

- Importación ordinaria;
- Importación con franquicia;
- Reimportación por perfeccionamiento pasivo;
- Reimportación en el mismo estado;
- Importación en cumplimiento de garantía;
- Importación temporal para reexportación en el mismo Estado;
- Importación temporal para perfeccionamiento activo;
- Importación para transformación o ensamble;
- Tráfico postal y envíos urgentes,
- Entregas urgentes y
- Viajeros.



Según la modalidad de la importación, la mercancía quedará en libre o en restringida disposición, cuando su circulación o enajenación estén sometidas a las condiciones y restricciones aduaneras previstas para el efecto.

También decía la norma que a las modalidades de importación se aplicarán las disposiciones contempladas para la importación ordinaria, con las excepciones que se señalen para cada modalidad.

Ahora bien, la demandante asevera que la mercancía (*slinger* para martillo hidráulico) fue importada bajo la modalidad de importación temporal a corto plazo para reexportación en el mismo Estado, por un periodo de seis meses y que garantizó la finalización del régimen con la póliza No. 33-43-1010000807, renovada con póliza No. 33-43-101001289, con vigencia hasta el 7 de abril de 2011, proferida por la Compañía Seguros del Estado S.A.

Esta modalidad, para la fecha de la importación, se encontraba definida en el artículo 142 del Estatuto Aduanero, en los siguientes términos:

"Artículo 142. *Importación temporal para reexportación en el mismo Estado. Es la importación al territorio aduanero nacional, con suspensión de tributos aduaneros, de determinadas mercancías destinadas a la reexportación en un plazo señalado, sin haber experimentado modificación alguna, con excepción de la depreciación normal originada en el uso que de ellas se haga, y con base en la cual su disposición quedará restringida.*

No podrán importarse bajo esta modalidad mercancías fungibles, ni aquellas que no puedan ser plenamente identificadas.

Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior, los equipos, aparatos y materiales, necesarios para la producción y realización cinematográfica, así como los accesorios fungibles de que trata el artículo 51 del Decreto 358 de 2000 o de las normas que lo modifiquen o adicionen, cuando cuenten con la autorización del Ministerio de Cultura."

De acuerdo con la norma, si un bien entra al territorio nacional bajo la modalidad de importación temporal para reexportación en el mismo Estado, se suspenden los tributos aduaneros a los que haya lugar.

Ahora bien, el artículo 143 ib. establece las clases de importación temporal para reexportación en el mismo estado, así:



"Artículo 143. *Clases de importación temporal para reexportación en el mismo estado. Las importaciones temporales para reexportación en el mismo estado podrán ser*

a) De corto plazo, cuando la mercancía se importa para atender una finalidad específica que determine su corta permanencia en el país. El plazo máximo de la importación será de seis (6) meses contados a partir del levante de la mercancía, prorrogables por la autoridad aduanera por tres (3) meses más, o

b) De largo plazo, cuando se trate de bienes de capital, sus piezas y accesorios necesarios para su normal funcionamiento, que vengan en el mismo embarque. El plazo máximo de esta importación será de cinco (5) años contados a partir del levante de la mercancía". (Subraya la Sala).

Por su parte, los artículos 144 y 145 del mismo ordenamiento disponen, respectivamente, que en la declaración temporal de corto y de largo plazo se señalará el término de permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional y se liquidarán los tributos aduaneros a las tarifas vigentes a la fecha de su presentación y aceptación.

A su vez, el artículo 150 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 8 del Decreto 4136 de 2004, indica que cuando en una importación temporal se decida dejar la mercancía en el país el importador deberá, antes del vencimiento del plazo de la importación temporal, modificar la declaración de importación temporal a importación ordinaria o con franquicia y obtener el correspondiente levante o reexportar la mercancía, pagando, cuando fuere del caso, la totalidad de los tributos aduaneros correspondientes a las cuotas insolutas, los intereses pertinentes y la sanción a que haya lugar.

En ese contexto, el importador que deja vencer los términos del plazo otorgado para la modalidad de importación temporal a corto plazo y no reexporta la mercancía dentro del término estipulado ni modifica la declaración de importación temporal de corto plazo a ordinaria, incurre en una situación de incumplimiento de las obligaciones aduaneras, que puede ser corregida con la legalización voluntaria de las mercancías, con el pago de los tributos aduaneros y la sanción a que hace referencia el numeral 1.3 del artículo 482-1 del Estatuto Aduanero².

² 1.3 No terminar la modalidad de importación temporal para reexportación en el mismo Estado antes del vencimiento del plazo de la importación, aun cuando se hubiese pagado oportunamente las cuotas de los tributos aduaneros correspondientes.

La sanción aplicable será de siete (7) salarios mínimos legales mensuales vigentes.



De acuerdo con los plazos señalados en la declaración de importación No. 192009000028040-5, con autoadhesivo No. 07256290163750, del 5 de agosto de 2009 (Fl. 101 cdno antec.), el régimen de importación temporal fue autorizado por el término de seis meses, con vencimiento el día 5 de febrero de 2009.

El artículo 156 del Estatuto Aduanero, vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos, establecía que la terminación de la importación temporal, podía ocurrir por alguno de los siguientes eventos:

“Artículo 156. Terminación de la importación temporal. La importación temporal se termina por la presentación de uno de los siguientes eventos:

a) La reexportación de la mercancía;

b) La importación ordinaria o con franquicia, si a esta última hubiere lugar;

c) La modificación de la declaración de importación temporal a importación ordinaria realizada por la Dirección Seccional de Aduanas o de Impuestos y Aduanas competente en los términos previstos en el artículo 150 del presente decreto;

d) La destrucción de la mercancía por fuerza mayor o caso fortuito demostrados ante la autoridad aduanera o la destrucción por desnaturalización de la mercancía, siempre y cuando esta última se haya realizado en presencia de la autoridad aduanera;

e) La legalización de la mercancía, cuando a ella hubiere lugar.”

En el caso concreto se advierte que Weatherford presentó declaración de importación a corto plazo No. 192009000028040-5 del 5 de agosto de 2009, con igual fecha de levante. La fecha prevista para la terminación del régimen de importación temporal a corto plazo era el 5 de febrero de 2010. Sin embargo, la actora lo incumplió.

Por lo anterior, la DIAN expidió el Requerimiento Especial Aduanero No. 27 del 23 de julio de 2010, en el que propuso declarar incumplimiento del régimen, hacer efectiva la garantía e imponer las sanciones correspondientes a la importadora.

En respuesta, Weatherford aportó la documentación correspondiente a la reexportación de la mercancía con DEX No. 6007516472593 del 9

Las infracciones y sanciones de que trata este artículo serán aplicables únicamente al importador.



de abril de 2010, por valor de US\$44.977,56, que incumbe al valor FOB de la declaración de importación del 5 de agosto de 2009, con la que ingresó dicha mercancía y aclaró que la misma fue reexportada con otra importada el 23 de junio de 2009.

En efecto, la Sala advierte que el 9 de abril de 2010, la actora solicitó a la DIAN la autorización del embarque para la exportación de la mercancía (Solicitud No. 6027514933877), la que fue concedida con autorización de embarque No. 096A9A790808080, fecha en la que efectivamente reexportó la mercancía, mediante Declaración de Exportación No. 6007512893651 (folio 36).

También existe prueba de que la actora pagó la sanción de siete salarios mínimos establecida en el numeral 1.3 del artículo 482-1 del Estatuto Aduanero.

Adicionalmente, se puede ver que mediante escrito del 22 de noviembre de 2010, el Director operativo de Weatherford radicó ante la DIAN un documento en el que reconoció haber incurrido en la infracción establecida en el numeral 1.3 del artículo 482-1 del Estatuto Aduanero con la mercancía amparada en la declaración de importación No. 192009000028040-5, con autoadhesivo No. 07256290163750, del 5 de agosto de 2009, y manifestó que pagaría la sanción prevista en la norma, acogida a la reducción establecida en el artículo 521 numeral 2 ib.³, para dar por terminada la obligación adquirida (folio 46).

A la solicitud fue anexado el Formulario No. 690800169377-6 del 18 de noviembre de 2010, por valor de COP\$1.442.000 (folio 47)⁴, correspondientes al pago de la sanción reducida al 40%.

Pese a lo anterior, mediante Requerimiento Ordinario de Información No. 59 del 9 de noviembre de 2010, la DIAN solicitó a Weatherford poner a disposición de la autoridad aduanera la mercancía. El requerimiento fue respondido el 26 de noviembre de 2010, informando

³ **“ARTICULO 521. REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN DE MULTA POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA ADUANERA.** Sin perjuicio del decomiso de la mercancía cuando hubiere lugar a ello, las sanciones de multa establecidas en este Decreto se reducirán a los siguientes porcentajes sobre el valor establecido en cada caso: (...) 2. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término previsto para dar respuesta al Requerimiento Especial Aduanero; (...)”

⁴ La Sala precisa que, para el año 2010, el salario mínimo era de COP\$515.000 y la sanción prevista era de siete salarios mínimos, correspondientes a COP\$6.605.000, cuyo 40% corresponde a la suma de COP\$1.442.000, como efectivamente fue pagado.



que la mercancía solicitada había sido reexportada. Al informe, Weatherford anexó copia del recibo de pago de la sanción reducida, las declaraciones de importación y de exportación de la mercancía, además de copia del oficio dirigido a la DIAN⁵, en el que reconoció que había infringido la norma aduanera, que pagaría la sanción y que se acogería a la reducción establecida en el artículo 521 núm. 2 ib.

Luego, la Administración profirió el Requerimiento Especial Aduanero No. 0022 de febrero de 2011, en el que propuso imponer una sanción a Weatherford, por no hacer posible la aprehensión de la mercancía, cuya importación temporal no fue finalizada en debida forma, requerimiento que fue respondido el 4 de marzo de 2011 por Granandina, que explicó que la mercancía había sido reexportada y que la multa por el incumplimiento en el plazo del régimen se había pagado.

No obstante lo anterior, la DIAN impuso a Weatherford una sanción por infracción a las normas aduaneras (por los siete salarios mínimos establecidos en el numeral 1.3 del artículo 482-1 del Estatuto Aduanero), mediante la Resolución No. 01873 del 15 de diciembre de 2010⁶, y una sanción, mediante la Resolución No. 00471 del 6 de mayo de 2011, por no poner a disposición de la Administración la mercancía requerida para su aprehensión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 503 del Estatuto Aduanero, cuyo texto dice:

“Artículo 503. Sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía. Cuando no sea posible aprehender la mercancía por haber sido consumida, destruida, transformada o porque no se haya puesto a disposición de la autoridad aduanera, procederá la aplicación de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduana de la misma, que se impondrá al importador o declarante, según sea el caso.

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

En aquellos casos en que no se cuente con elementos suficientes para determinar el valor en aduana de la mercancía que no se haya podido

⁵ Folio 46 cdno antec.

⁶ Folios 50-58 cdno antec.



aprehender, para el cálculo de la sanción mencionada se tomará como base el valor comercial, disminuido en el monto de los elementos extraños al valor en aduana, tales como el porcentaje de los tributos aduaneros que correspondan a dicha clase de mercancía.

La imposición de la sanción prevista en este artículo no subsana la situación irregular en que se encuentre la mercancía, y en consecuencia, la autoridad aduanera podrá disponer en cualquier tiempo su aprehensión y decomiso.”

La norma impone una sanción administrativa para los casos en que habiendo lugar a la aprehensión de una mercancía, no es posible efectuarla.

La imposición de esta sanción implica la existencia de una causal de aprehensión de la mercancía y que dicha aprehensión no pueda hacerse efectiva en consideración a alguno de los siguientes eventos: a) que la mercancía hubiera sido consumida, destruida o transformada, o b) que el importador o el declarante o los otros sujetos a que se refiere la norma que intervienen en las operaciones de comercio exterior a quienes la autoridad aduanera les solicita poner a su disposición una mercancía, respecto de la cual es aplicable la medida de aprehensión, incumplieran dicha obligación⁷. (Subraya la Sala)

La sanción es aplicable al importador o al declarante, según el caso, o al propietario, tenedor o poseedor, o a quien se haya beneficiado de la operación de comercio exterior, o a quien tuvo derecho o disposición sobre las mercancías, o a quien de alguna manera intervino en dicha operación.

Sobre el particular, la Sección Primera de esta Corporación ha sostenido que⁸:

“la norma no le impone a la Administración la carga de determinar la responsabilidad de cada uno de los sujetos que participan en el trámite aduanero en aras de graduar la pena o sancionar únicamente al «culpable»; por el contrario, consagra la posibilidad de aplicar la misma sanción a cada uno de los individuos intervinientes en la operación por la cual se requirieron las mercancías que no fueron puestas a su disposición dentro del término otorgado. Lo anterior, por cuanto el espíritu de la norma no es otro que el de sancionar en forma contundente delitos como el contrabando,

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 9 de marzo de 2007, proferida en el proceso con radicado núm. 2010-00781-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio (E).

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 29 de abril de 2015, proferida en el proceso con radicado núm. 2009-00283-01, C.P. María Elizabeth García González.



Radicación Número: 47001-23-31-000-2011-00528-01

Actor: WEATHERFORD COLOMBIA LIMITED Y OTRO

Demandado: UAE DIAN

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

lavado de activos y la evasión de impuestos, que afectan en gran medida el patrimonio y el progreso del país.”

Entonces, el supuesto que, según la norma, da lugar a la imposición de la sanción pecuniaria es que habiendo lugar a la aprehensión de la mercancía esta no hubiese sido puesta a disposición de la autoridad aduanera, pese a existir un requerimiento para ello. Sin embargo, no es suficiente que se acredite el hecho objetivo de la no entrega de la mercancía requerida por la autoridad aduanera, sino que es necesaria la existencia de una causal de aprehensión y la individualización del responsable de la mercancía, toda vez que la obligación aduanera es de carácter personal y la responsabilidad derivada de ella está delimitada por la intervención del respectivo sujeto⁹.

En el caso concreto se tiene que en ejercicio de la facultad de fiscalización y control prevista en los artículos 469 y 470, ya citados, la DIAN inició investigación a Weatherford, por considerar que el régimen de importación temporal a corto plazo por el que habían introducido al país un *slinger* para martillo hidráulico no había sido finalizado. En consecuencia, solicitó a la importadora poner a su disposición la mercancía para la correspondiente aprehensión.

Sin embargo, como se ha venido reiterando a lo largo de esta sentencia, la aprehensión no pudo efectuarse porque, de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente, la mercancía había sido reexportada.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del Estatuto Aduanero, la aprehensión es una medida cautelar consistente en la retención de mercancías respecto de las cuales se configura alguno de los eventos previstos en el artículo 502 ibídem. En el numeral 1.14 de esta última disposición se establece como causal de aprehensión de las mercancías:

“Artículo 502. Causales de aprehensión y decomiso de mercancías.
Dará lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

1. En el régimen de importación:

⁹ En ese sentido, la Sala reitera el criterio que expuso la Sección Primera en las Sentencias de 3 de julio de 2014, proferida en el proceso con radicación número 25000 2324 000 2009 00253 01, y 26 de noviembre de 2015, proferida en el proceso con radicación número 25000 2324 000 2009 00405 01, ambas con ponencia del magistrado Guillermo Vargas Ayala.



(...)

1.14. (modificado por el artículo 17 del Decreto 4136 de 2004). La mercancía importada temporalmente a corto plazo para reexportación en el mismo estado, cuando vencido el término señalado en la declaración de importación, no se haya terminado la modalidad.

(...)"

Ahora bien, como pudo advertirse en las pruebas que aparecen en el proceso, la mercancía importada inicialmente bajo la Declaración No. 192009000028040-5, con autoadhesivo No. 07256290163750, del 5 de agosto de 2009, fue reexportada el 10 de agosto de 2010, mediante Declaración de Exportación No. 6007512893651, previo pago de la sanción por incumplimiento del régimen, lo que implica que la misma no se encontraba a cargo de la demandante al momento del requerimiento, por lo que no podía ponerse a disposición de la autoridad aduanera.

En efecto, si bien el régimen de importación temporal a corto plazo no fue finalizado oportunamente por la importadora, lo cierto es que, por la comisión de la infracción, Weatherford pagó la sanción establecida en el numeral 1.3 del artículo 482-1 del Estatuto Aduanero y la mercancía fue reexportada, aunque de forma extemporánea. De hecho, la propia DIAN autorizó el embarque de la misma con el No. 096A9A790808080 del 10 de agosto de 2010, pues así aparece consignado en la declaración de exportación No. 6007516472593.

De ahí que la Sala considera que no se configuró la causal de aprehensión establecida en el numeral 1.14 del artículo 502 del Estatuto Aduanero y, por ende, no procedía la imposición de la sanción establecida en el artículo 503 ib., pues, como se advirtió en precedencia, para que proceda la imposición de la sanción mencionada, además de la imposibilidad de la aprehensión de la mercancía, debe existir una causal, lo que no ocurrió en este caso.

Para la Sala, aunque extemporáneamente, Weatherford cumplió con la finalización del régimen de importación temporal a corto plazo, razón por la que no era procedente la solicitud de la mercancía para su aprehensión y, por contera, la imposición de una multa por la imposibilidad de dicha aprehensión.



Radicación Número: 47001-23-31-000-2011-00528-01

Actor: WEATHERFORD COLOMBIA LIMITED Y OTRO

Demandado: UAE DIAN

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

Es por los argumentos que anteceden, que la Sala considera que el recurso de apelación debe prosperar y procederá a revocar la sentencia recurrida, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Por último, no se condenará en costas a la parte demandada, por no encontrarse probadas a lo largo del proceso.

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

III. FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia del 17 de julio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas. En su lugar:

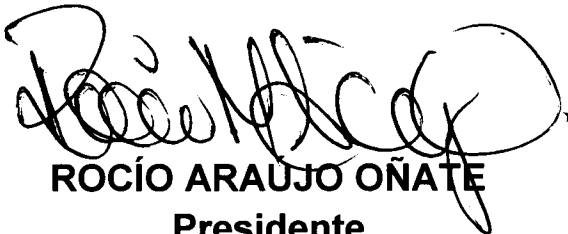
SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones No. 00471 del 6 de mayo de 2011 y No. 1-00-223-10130 del 26 de agosto de 2011, proferidas por la UAE DIAN.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la sociedad Weatherford Colombia Limited no está obligada al pago de la sanción impuesta en los actos administrativos acusados. En consecuencia, **ORDÉNASE** a la DIAN que, en caso de que se encuentre en curso proceso administrativo encaminado a obtener el pago de la sanción, el mismo se dé por terminado.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROCÍO ARAUJO OÑATE
Presidente



Radicación Número: 47001-23-31-000-2011-00528-01

Actor: WEATHERFORD COLOMBIA LIMITED Y OTRO

Demandado: UAE DIAN

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero

