

SOCIEDADES DE INTERMEDIACION ADUANERA – Responsabilidad / CLASIFICACION ARANCELARIA – Es responsabilidad de las sociedades de intermediación aduanera

Mediante sentencia del 27 de septiembre de 2007, esta Sección, en relación con la responsabilidad de las sociedades de intermediación aduanera, precisó que el intermediario aduanero es responsable de las consecuencias que se deriven de la indebida clasificación arancelaria. Esto es, son responsables por la exactitud y la veracidad de la información que consignen en las declaraciones de importación. Adicionalmente, se precisó que la responsabilidad que se radica en dichas sociedades no se opone a las reglas del mandato regulado en la legislación comercial, dado que se trata de una actividad de carácter público que encuentra regulación específica en las normas aduaneras.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2685 DE 1999 - ARTÍCULO 22

FALSA MOTIVACION – Es causal de nulidad de los actos administrativos / NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO – No existe cuando el acto ha sido motivado / MOTIVACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Procede cuando existe relación entre los hechos y las consideraciones jurídicas

De acuerdo con el artículo 84 del C.C.A., la nulidad de los actos administrativos procede cuando se infrinjan las normas en que debían fundarse, cuando han sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. Sobre esta causal de anulación la Sala ha precisado que “ (...)es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad. De tal forma que las afirmaciones hechas por la demandante en cuanto a la falsa motivación de los actos acusados no tienen asidero alguno, ya que la DIAN expresó los motivos que fundamentaron las decisiones demandadas. Además, dichos motivos correspondieron a una concreta relación entre los hechos y las consideraciones jurídicas que le asistieron, de tal manera que lo resuelto corresponde a la realidad de los acontecimientos y es indudable que no existió falsa motivación. Todo lo anterior lleva a la Sala a concluir que los cargos que la demandante formuló a partir de la falsa motivación y la violación del debido proceso no son de recibo, pues en los actos acusados se encuentran plasmadas las razones que dieron lugar a su legal expedición.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 84

SOCIEDAD DE INTERMEDIACION ADUANERA – Es responsable administrativamente por los actos de intermediación / PAGO DE LOS TRIBUTOS ADUANEROS – Es responsabilidad de la sociedad de intermediación aduanera

Para la Sala no es admisible la afirmación de la demandante de que fue inducida en error por la importadora, toda vez que a partir de sus conocimientos pudo

advertir la supuesta información inconsistente que le suministró el importador. De hecho, ese era su deber como auxiliar de la función pública. De tal forma que COLADUANAS S.A. debió verificar la procedencia de las exenciones o de los tratamientos preferenciales que se derivaban cuando optó por importar los bienes en la modalidad C165. La actora, en cuanto sociedad de intermediación aduanera, sí es responsable administrativamente y, de manera directa, por los actos de intermediación que ejecutó en los términos del artículo 22 citado, en concordancia con el artículo 26 del mismo decreto, vigente para la ocurrencia de los hechos, que fijaba las obligaciones de tales sociedades. Por tanto, COLADUANAS S.A. es responsable directo del pago de los tributos aduaneros dejados de pagar, así como de la sanción que fue impuesta en los actos acusados, con ocasión de las inexactitudes consignadas en las declaraciones de importación discutidas, y la DIAN podía exigirle el pago de dichos gravámenes.

RESPONSABILIDAD DE LAS SOCIEDADES DE INTERMEDIACION ADUANERA – Se sujetan a la legislación aduanera / ACTIVIDAD AUXILIAR DE LA FUNCION PUBLICA ADUANERA - Es la que cumplen las Sociedades de Intermediación Aduanera / CONTRATO DE MANDATO - No se transgrede sus normas con la responsabilidad de las Sociedades de Intermediación Aduanera / PAGO DE LOS TRIBUTOS ADUANEROS – Es una responsabilidad de las SIAS frente al Estado

En cuanto a que debió vincularse al importador, porque este es el responsable de los tributos aduaneros al tenor del artículo 3º del Decreto 2685 de 1999, se reitera que, conforme lo avaló la Sala en la sentencia del 27 de septiembre de 2007, la legislación aduanera y la civil son coherentes en cuanto precisan que la responsabilidad que surge entre la SIA y el Estado se sujeta a la legislación aduanera y, por eso, el sujeto al que se debe vincular a la actuación administrativa como directo responsable de la exactitud en los datos consignados en la declaración de importación es el auxiliar de la función pública aduanera autorizado, esto es, las SIA. Por su parte, los derechos que se deriven por el incumplimiento del contrato de mandato por cualquiera de las partes se discuten mediante las acciones civiles que las partes de ese contrato consideren pertinentes para demandar en su favor el cumplimiento de obligaciones o el reconocimiento de derechos. Lo que avaló la sentencia citada es que, en todo caso, no se debe perder de vista que el mandatario debe realizar el encargo con mayor beneficio o menor gravamen que los designados para el mandante. En ese orden de ideas, los intermediarios aduaneros, en calidad de auxiliares de la función pública aduanera, asumen, además, la obligación de cumplir el mandato con apego estricto a la ley, en garantía del recaudo de los tributos aduaneros. En la medida que cumplan su encargo con apego a la ley, se garantiza que actúan en beneficio del importador y del Estado.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2685 DE 1999 – ARTICULO 3

NOTA DE RELATORIA: Sobre la responsabilidad de las SIAS se reitera sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 27 de septiembre de 2007, Rad. 15557, M.P. María Inés Ortiz Barbosa

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, D.C., Dieciséis (16) de septiembre de dos mil diez (2010).

Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00279-01(16772)

Actor: SOCIEDAD DE INTERMEDIACION ADUANERA - COLADUANAS S.A.

Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 7 de junio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", que negó las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES PROCESALES

LA DEMANDA

La Sociedad de Intermediación Aduanera COLADUANAS S.A., a través de apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. Que es NULO el acto administrativo consistente en la Resolución No. 03-064-192-639-3001-00-4158 de Octubre 21 de 2004, emanada del Jefe de la División de Liquidación, de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, que ORDENO (sic) FORMULAR Liquidación Oficial de Corrección, por la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES DIECIOCHO MIL CIENTO TREINTA Y UN PESOS M/CTE (\$ 189.018.131). conforme a lo establecido en el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999, a las Declaraciones de Importación con Autoadhesivos No. 23870030885834 y 09019110534754 de Noviembre 7 de 2002 y enero 21 de 2003, respectivamente, presentada por el declarante COL-ADUANAS S.A. SIA con NIT No. 800.175.434-6 a nombre del importador INDEPENDENCE S.A. con NIT No. 890.110.188-7.

SEGUNDA. Que es NULA la Resolución No. 03-072-193-601-954 de fecha 21 de Diciembre de 2004, proferida por la Jefe División Jurídica Aduanera (A) de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, por medio de la cual se resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución 03-064-192-639-3001-00-4158 de Octubre 21 de 2004, en donde confirma en su integridad la resolución impugnada.

TERCERA. Que como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos demandados, se ordene el restablecimiento de los derechos conculcados a la SOCIEDAD DE INTERMEDIACION (sic) ADUANERA COL-ADUANAS S.A., exonerándola del pago del valor señalado por la corrección oficial de la DIAN, Administración Especial de Aduanas de Bogotá de la declaración de corrección.

CUARTA. Condenar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, a reconocer y pagar como Reparación del Daño causado a la SOCIEDAD DE INTERMEDIACION (sic) ADUANERA COL-ADUANAS S.A. con NIT No 800.175.434-6 los perjuicios materiales y morales que corresponden al daño emergente y lucro cesante, que se le causaron con los actos enervados indexados hasta la fecha en que se haga efectivo el fallo.

QUINTA. El organismo demandado dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 de C.C.A.”

La demandante invocó como normas vulneradas las siguientes:

- Artículo 2 del Decreto 2685 de 1999;
- Artículo 2142 del Código Civil.

Para sustentar las normas que consideró vulneradas, precisó lo siguiente:

- Que la DIAN debió vincular al proceso administrativo que culminó con los actos acusados a la importadora INDEPENDENCE S.A., toda vez que, de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 2685 de 1999, ésta es responsable del pago de los tributos y de las sanciones aduaneras derivadas de la importación de los equipos amparados en las declaraciones de importación No. 2387003088583 del 4 de noviembre de 2002 y 0901911053475-4 del 21 de enero de 2003.

- Que declaró la mercancía bajo una modalidad de importación distinta a la que debió declararse, porque la importadora INDEPENDENCE S.A. la indujo a error. Y la indujo a error, porque la importadora fue la que obtuvo la licencia previa en el Ministerio de Comercio Exterior, aduciendo que la maquinaria a importar estaba exenta de IVA. Además, porque la importadora delegó en una persona de su empresa la coordinación de la operación de importación.

- Que fue injusto que la DIAN vinculara únicamente a COLADUANAS y no a la importadora INDEPENDENCE S.A., en calidad de tercero responsable, cuando ésta última es la que utiliza los equipos que fueron importados. Con dicha omisión, añadió, se desconocieron los principios de eficiencia y justicia.

- Indicó que los bienes nacionalizados ingresaron a territorio aduanero nacional sin el pago de los tributos exigidos por la normatividad aduanera y tributaria; de tal forma que la importadora los tiene de contrabando.

- Que COLADUANAS S.A. no es responsable del pago de los impuestos liquidados en los actos acusados, toda vez que actuó en calidad de mandataria de la importadora INDEPENDENCE S.A. La importadora, agregó, es la obligada a pagar los tributos aduaneros y las sanciones derivadas de la importación de los equipos declarados en los manifiestos de importación antes señalados.

- Que los actos acusados adolecen de falsa motivación, porque no se vinculó al proceso administrativo a la importadora INDEPENDENCE S.A.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La DIAN se opuso a las pretensiones de la demanda y pidió que se negaran.

En relación con la solicitud de perjuicios, dijo que la parte actora no aportó prueba de los mismos. Por tanto, no pueden ser reconocidos.

En relación con el cargo de violación formulado por la actora, afirmó que la demanda no contiene argumentos técnicos y legales encaminados a desconocer la actuación de la DIAN. Dijo que la actora aceptó la ilegalidad en que incurrió en relación con el pago de los tributos aduaneros referentes a las declaraciones de importación discutidas.

Después de transcribir los artículos 12, 22 y 26 del Decreto 2685 de 1999, dijo que no le asiste razón a la actora al pretender eludir la responsabilidad que recae en ella como sociedad de intermediación aduanera, toda vez que desde el momento en que la DIAN la autorizó para actuar como tal se convirtió en auxiliar de la función pública, cuyo fin es el de colaborar con la autoridad aduanera en la recta y cumplida aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior, para el adecuado desarrollo de los regímenes aduaneros y demás procedimientos o actividades derivados de los mismos.

Recalcó que la responsabilidad establecida en el inciso segundo del artículo 22 del Estatuto Aduanero no es solidaria en el pago de los impuestos, ya que la norma habla de una responsabilidad directa del declarante, sin que sea necesario requerir al importador.

Dijo que no es procedente que la demandante evada su responsabilidad bajo la excusa de que fue inducida a error por la importadora de los bienes, ya que la SIA gozaba de diversos medios y conocimientos técnicos que le permitían apartarse de lo que supuestamente estableció la importadora.

Manifestó que de conformidad con el Concepto DIAN No. 041 del 9 de junio de 2003, las SIA, en la labor de intermediación, están obligadas a revisar que los datos contenidos en las respectivas declaraciones de importación se ajusten a la Ley.

Precisó que los actos demandados corresponden al proceso de liquidación oficial de corrección, más no definen la situación jurídica de la mercancía que se encuentra en estado de ilegalidad dentro del territorio nacional, como lo afirmó la actora, caso en el cual si hubiera sido necesario vincular al importador.

Afirmó que la relación importador – SIA dentro del ámbito del derecho civil – comercial es ajena a la DIAN, ya que si el declarante autorizado fue obligado a utilizar documentos aduaneros no obtenidos directamente por ellos sino por la importadora, esa fue su voluntad. Por tanto, el mandato otorgado por este último, para efectos de nacionalización de la mercancía, establecía tal condición y así fue aceptado y ejecutado por la demandante.

Indicó que la demandante debió ejercer las correspondientes acciones judiciales en contra del importador, que supuestamente lo obligó a presentar las declaraciones de importación sin el cumplimiento de los requisitos legales, lo que ocasionó el menor pago de tributos aduaneros.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda. Luego de transcribir los artículos 3, 12, 13, 14, 22 y 26 del Decreto 2685 de 1999, concluyó que las Sociedades de Intermediación Aduanera son responsables de la

información consignada en las declaraciones de importación que presentan, así como de asumir directamente los errores que aquéllas reflejan.

A partir del artículo 2142 del Código Civil, precisó que no se puede entender, como lo pretende la actora, que el mandatario queda excluido de responsabilidad por su gestión, pues las SIA sí están obligadas a responder ante la autoridad aduanera por las actuaciones surtidas en cumplimiento del contrato de mandato otorgado para el cumplimiento de la actividad de intermediación aduanera. Transcribió apartes de la sentencia proferida por esta Corporación el 29 de noviembre de 1996, CP. Germán Ayala Mantilla.

Concluyó que la demandante debe responder directamente por los gravámenes, tasas, sobretasas, multas o sanciones pecuniarias derivadas de las actuaciones que como intermediario aduanero efectuó, y por haber tramitado la declaración de importación respectiva con una incorrecta clasificación arancelaria.

El doctor Fabio Orlando Castiblanco Calixto aclaró el voto, en el sentido de precisar que la Administración puede iniciar la actuación administrativa contra el intermediario o el importador.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, en el que, además de reiterar los argumentos de la demanda, precisó que la DIAN, al encontrar que la mercancía no estaba correctamente clasificada, debió requerir formalmente al importador, para que pusiera a su disposición los equipos descritos en las declaraciones de importación. Dijo que la DIAN debió iniciar un proceso de definición de situación jurídica de la mercancía, puesto que la mercancía declarada no se encontraba amparada y, por tanto, las declaraciones no produjeron efecto alguno.

Dijo que COLADUANAS no es responsable directo por los errores derivados de una incorrecta clasificación arancelaria, porque las licencias de importación que soportaron las declaraciones fueron tramitadas ante el Ministerio de Comercio Exterior por el agente directo de la sociedad importadora. Esta situación, agregó, desvirtúa la incorrecta clasificación arancelaria que realizó COLADUANAS, toda vez que la misma fue tramitada por INDEPENDENCE S.A.

Manifestó que COLADUANAS actuó bajo un contrato de mandato aduanero, lo que implica que las consecuencias jurídicas y patrimoniales que se deriven de las gestiones o negocios realizados por el mandatario las asuma el mandante. Por tanto, dijo, debió vincularse a la sociedad importadora al proceso administrativo.

Agregó que la sentencia impugnada no tuvo en cuenta que el importador es el sujeto activo del pago del IVA y de las demás obligaciones aduaneras, generadas por la importación de bienes a territorio aduanero nacional.

Consideró que la presunción de legalidad de los actos acusados se encuentra desvirtuada, porque no se vinculó procesalmente a la sociedad importadora dentro del proceso administrativo, lo que vulneró el derecho al debido proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **DEMANDANTE** presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos de la demanda y del recurso de apelación.

La **DIAN** presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los fundamentos esgrimidos en la contestación de la demanda y transcribió apartes de la sentencia proferida por esta Corporación el 27 de septiembre de 2007, expediente 15557, CP. María Inés Ortiz Barbosa.

El **MINISTERIO PÚBLICO** no rindió concepto alguno.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por la demandante, a la Sala le corresponde decidir si son nulos los actos acusados.

Concretamente el estudio se centrará en establecer cuál es la responsabilidad de las Sociedades de Intermediación Aduanera que se deriva del desarrollo de la actividad de intermediación aduanera. Así mismo, se establecerá si son o no responsables del pago de los mayores impuestos y de las sanciones que le son impuestas con ocasión de la inexactitud en la información consignada en las declaraciones de importación, concretamente, por incurrir en errores en la clasificación arancelaria.

Por último, se definirá si es necesario vincular al importador al proceso administrativo de liquidación del mayor impuesto o de imposición de sanciones derivadas de la inexactitud de la información consignada en las declaraciones de importación.

Para resolver los anteriores planteamientos se destacan los siguientes hechos probados:

- La Sociedad de Intermediación Aduanera COLADUANAS S.A. presentó en nombre del importador INDEPENDENCE S.A. las declaraciones de importación con autoadhesivo No. 23870030885834 y 09019110534754 del 7 de noviembre de 2002 y 21 de enero de 2003, respectivamente. (Folios 65 y 80 del cuaderno de antecedentes)
- COLADUANAS S.A. importó la mercancía declarada bajo la modalidad C165, correspondiente a importación con franquicia total o parcial de tributos no sujetas al pago del IVA.
- La División de Fiscalización Aduanera de la DIAN profirió el Requerimiento Especial No. 03-070-211-0434-4401 del 29 de julio del 2004, en el que propuso liquidación oficial de corrección a las declaraciones de importación presentadas por COLADUANAS S.A., por no cancelar los tributos aduaneros correspondientes a la mercancía declarada.

En la parte considerativa del requerimiento concluyó que el producto importado por INDEPENDENCE S.A. y declarado por COLADUANAS S.A., mediante las declaraciones de importación cuestionadas, debió ser declarado bajo la modalidad de importación ordinaria "C100" y no por la modalidad "C165". Además, que al declarar la mercancía bajo la modalidad C165 se eludió el pago del IVA, porque pretendió acogerse al artículo 428, literal e) del E.T., y, en el caso específico, a la exclusión de IVA y a exención arancelaria sin tener derecho.

- Respondido el requerimiento por parte de la demandante, la División de Liquidación de la Administración de Aduanas de Bogotá profirió la Liquidación Oficial de Corrección No. 03-064-192-639-3001-00-4158, del 21 de octubre de

2001, mediante la cual liquidó un total a pagar por tributos aduaneros y sanción a cargo de COLADUANAS de \$ 189'018.131, junto con los respectivos intereses moratorios causados.

- Con ocasión del recurso de reconsideración interpuesto por la demandante, mediante la Resolución No. 03-064-192-639-3001-00-4158 del 21 de octubre de 2004, la División Jurídica Aduanera confirmó la liquidación oficial de corrección.

Con fundamento en los hechos expuestos, se procede a resolver los cargos propuestos:

Responsabilidad de las sociedades de intermediación aduanera

De conformidad con el texto original del artículo 22 del Decreto 2685 de 1999¹, vigente para el momento de ocurrencia de los hechos, *“Las Sociedades de Intermediación Aduanera que actúen ante las autoridades aduaneras, serán responsables administrativamente por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus representantes acreditados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como por la declaración de tratamientos preferenciales, exenciones o franquicias y de la correcta clasificación arancelaria de las mercancías.”* y que, además, *“responderán directamente por los gravámenes, tasas, sobretasas, multas o sanciones pecuniarias que se deriven de las actuaciones que realicen como declarantes autorizados.”* (Subrayado de la Sala).

Mediante sentencia del 27 de septiembre de 2007², esta Sección, en relación con la responsabilidad de las sociedades de intermediación aduanera, precisó que el intermediario aduanero es responsable de las consecuencias que se deriven de la indebida clasificación arancelaria. Esto es, son responsables por la exactitud y la veracidad de la información que consignan en las declaraciones de importación.

Adicionalmente, se precisó que la responsabilidad que se radica en dichas sociedades no se opone a las reglas del mandato regulado en la legislación comercial, dado que se trata de una actividad de carácter público que encuentra regulación específica en las normas aduaneras.³ En dicha oportunidad dijo:

“(…) Conforme al artículo 3 del Decreto mencionado (el 2685 de 1999) el intermediario es responsable de las obligaciones aduaneras que se deriven de su intervención y si dentro de las mismas está la de responder por la clasificación arancelaria (artículos 87 y 118 ibidem), es claro que debe responder por las consecuencias que se deriven de una errónea clasificación, sin perjuicio de las acciones civiles frente a terceros.

¹ A partir de la entrada en vigencia del Decreto 2883 de 2008, las SIA responden únicamente por el pago de los tributos aduaneros y por las sanciones pecuniarias que se causen respecto de las operaciones en las que el usuario de comercio exterior sea una persona inexistente.

² C.P. María Inés Ortiz Barbosa, expediente N° 15557.

³ Entre otras, pueden consultarse las siguientes sentencias, que han acogido la misma posición: Del 11 de diciembre de 2008, expediente 15877, CP. Héctor J. Romero Díaz; del 29 de octubre de 2009, expediente 16482, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y, del 15 de abril de 2010, expediente 17319, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia.

El artículo 22 del Decreto 2685 de 1999 prescribe que las Sociedades de Intermediación Aduanera que actúen ante las autoridades aduaneras serán responsables administrativamente por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus representantes acreditados ante la DIAN, así como por la declaración de tratamientos preferenciales, exenciones o franquicias y de la correcta clasificación arancelaria de las mercancías.

Con lo anterior no se pretende que estas sociedades sustituyan al importador en su obligación general de pago de tributos aduaneros, sino que haya una persona con idoneidad técnica y profesional que suministren una asesoría legalmente sustentable ante la DIAN.

(...)

Además el artículo 26 literal c) ibidem señala como una de las obligaciones de estas intermediarias "Liquidar y cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar de acuerdo con lo previsto en este decreto".

Esta regulación tampoco se opone a las reglas del mandato regulado en la legislación comercial, por lo demás es la legislación aduanera la que regula el tipo de servicio que prestan las Sociedades de Intermediación Aduanera "dado el carácter de público que ostentan dichas actividades y la competencia especial otorgada constitucionalmente al ejecutivo para reglamentarla".

Finalmente, el concepto precisó que la responsabilidad que surge entre la Sociedad de Intermediación Aduanera frente al Estado se sujeta a la legislación aduanera y la responsabilidad que se deriva de la intermediación entre el mandante y el mandatario, se rige por las reglas generales de la legislación civil y comercial que además, estipulan que el mandatario responde hasta de culpa leve en el cumplimiento de su cargo, teniendo en cuenta que en desarrollo del contrato de mandato, el mandatario debe aprovecharse de las circunstancias para realizar su encargo con mayor beneficio o menor gravamen que los designados para el mandante. Por lo tanto son coherentes la legislación aduanera y la civil sobre la responsabilidad."

Falsa motivación de los actos administrativos

De acuerdo con el artículo 84 del C.C.A., la nulidad de los actos administrativos procede cuando se infrinjan las normas en que debían fundarse, cuando han sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

Sobre esta causal de anulación la Sala ha precisado que " (...)es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento

causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad.”⁴

CASO CONCRETO

La demandante afirmó que actuó en calidad de intermediario aduanero, en representación del importador y, por ende, no puede atribuírsele la responsabilidad derivada de la ejecución de dicha función. Dijo que a COLADUANAS no le compete la obligación de pagar las obligaciones liquidadas en los actos acusados, porque de acuerdo con la normatividad tributaria y aduanera, el importador INDEPENDENCE S.A. es el sujeto pasivo del IVA y de las demás obligaciones aduaneras que se generan por la importación de bienes al país.

Acorde con lo expuesto anteriormente, no admite discusión el hecho de que la sociedad de intermediación aduanera COLADUANAS S.A. actuó como agente intermediario de la importadora INDEPENDENCE S.A., al presentar las declaraciones de importación discutidas y al importar la mercancía bajo la modalidad C100. Por tanto, es responsable por el incumplimiento de las obligaciones aduaneras que se derivaron de dicha gestión.

Para la Sala no es admisible la afirmación de la demandante de que fue inducida en error por la importadora, toda vez que a partir de sus conocimientos pudo advertir la supuesta información inconsistente que le suministró el importador. De hecho, ese era su deber como auxiliar de la función pública. De tal forma que COLADUANAS S.A. debió verificar la procedencia de las exenciones o de los tratamientos preferenciales que se derivaban cuando optó por importar los bienes en la modalidad C165.

La actora, en cuanto sociedad de intermediación aduanera, sí es responsable administrativamente y, de manera directa, por los actos de intermediación que ejecutó en los términos del artículo 22 citado, en concordancia con el artículo 26 del mismo decreto⁵, vigente para la ocurrencia de los hechos, que fijaba las obligaciones de tales sociedades. Por tanto, COLADUANAS S.A. es responsable directo del pago de los tributos aduaneros dejados de pagar, así como de la sanción que fue impuesta en los actos acusados, con ocasión de las inexactitudes consignadas en las declaraciones de importación discutidas, y la DIAN podía exigirle el pago de dichos gravámenes.

⁴ Sentencia del 8 de febrero de 2007, expediente 15298, CP. María Inés Ortiz Barbosa.

⁵ “(...) b) *Suscribir y presentar las declaraciones y documentos relativos a los regímenes de importación, exportación y tránsito aduanero, en la forma, oportunidad y medios señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de conformidad con la normatividad vigente;*

c) Responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en las declaraciones de importación, exportación, tránsito aduanero y demás documentos transmitidos electrónicamente o suscritos en desarrollo de su actividad, en los términos establecidos en el artículo 22 del presente decreto.

d) Liquidar y cancelar los tributos aduaneros y sanciones a que hubiere lugar, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aduanera.
(...)”

Por último, en cuanto a la supuesta falsa motivación de los actos acusados, invocada por la demandante, la Sala observa que la Sala formuló liquidación oficial, porque a partir del análisis de la mercancía importada, de las pruebas que obraban dentro del expediente administrativo y en aplicación de los artículos 22, 26, 135, 234, 482 y 513 del Decreto 2685 de 1999; 14 y 89 de la Resolución 4240 de 2000 y, 2 del Decreto 2394 de 2002, concluyó que el producto importado por la SIA COLADUANAS S.A. estaba sujeto al pago de tributos aduaneros y que, en esa medida, la modalidad de importación que debió declarar era la C100.

Así mismo, determinó que la modalidad C165 que se declaró no era pertinente, porque esa modalidad sólo era procedente para cuando los bienes importados gozan de franquicia arancelaria y exclusión, exención, diferimiento o suspensión del IVA.

De tal forma que las afirmaciones hechas por la demandante en cuanto a la falsa motivación de los actos acusados no tienen asidero alguno, ya que la DIAN expresó los motivos que fundamentaron las decisiones demandadas. Además, dichos motivos correspondieron a una concreta relación entre los hechos y las consideraciones jurídicas que le asistieron, de tal manera que lo resuelto corresponde a la realidad de los acontecimientos y es indudable que no existió falsa motivación.

Todo lo anterior lleva a la Sala a concluir que los cargos que la demandante formuló a partir de la falsa motivación y la violación del debido proceso no son de recibo, pues en los actos acusados se encuentran plasmadas las razones que dieron lugar a su legal expedición.

Ahora bien, en cuanto a que debió vincularse al importador, porque este es el responsable de los tributos aduaneros al tenor del artículo 3º del Decreto 2685 de 1999, se reitera que, conforme lo avaló la Sala en la sentencia del 27 de septiembre de 2007, la legislación aduanera y la civil son coherentes en cuanto precisan que la responsabilidad que surge entre la SIA y el Estado se sujeta a la legislación aduanera y, por eso, el sujeto al que se debe vincular a la actuación administrativa como directo responsable de la exactitud en los datos consignados en la declaración de importación es el auxiliar de la función pública aduanera autorizado, esto es, las SIA.

Por su parte, los derechos que se deriven por el incumplimiento del contrato de mandato por cualquiera de las partes se discuten mediante las acciones civiles que las partes de ese contrato consideren pertinentes para demandar en su favor el cumplimiento de obligaciones o el reconocimiento de derechos.

Lo que avaló la sentencia citada es que, en todo caso, no se debe perder de vista que el mandatario debe realizar el encargo con mayor beneficio o menor gravamen que los designados para el mandante. En ese orden de ideas, los intermediarios aduaneros, en calidad de auxiliares de la función pública aduanera, asumen, además, la obligación de cumplir el mandato con apego estricto a la ley, en garantía del recaudo de los tributos aduaneros. En la medida que cumplan su encargo con apego a la ley, se garantiza que actúan en beneficio del importador y del Estado.

Por último, en cuanto a que en el caso concreto no debió formularse liquidación oficial, sino aprehender la mercancía e iniciar una actuación para definir la situación jurídica de la misma, se precisa que el artículo 513 del Decreto 2685 de 1999 es claro en precisar que la liquidación oficial se profiere cuando se presentan

errores en las tarifas, operaciones aritméticas, modalidad o tratamiento preferenciales.

En el caso que se analiza, la inexactitud que se cometió tiene que ver con los tributos aduaneros que correspondían a la naturaleza y a la modalidad de importación que declaró la demandante para derivar una franquicia arancelaria y una exclusión de IVA improcedentes y que, por cierto, no cuestiona la demandante.

En consecuencia, el cargo no prospera y la Sala confirmará la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA

1º. CONFÍRMASE la sentencia apelada.

2º. RECONÓCESE personería al abogado Antonio Granados Cardona como apoderado de la DIAN, en los términos del poder otorgado.

Cópiese, notifíquese, y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTÍZ DE RODRÍGUEZ