



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 11001-33-34-002-2025-00251-00
Convocante: Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2
Convocado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN
Tercero: Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.-Seguros Confianza S.A.

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

Conoce el Despacho del acuerdo conciliatorio prejudicial, celebrado el 18 de junio de 2025, entre la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, ante la Procuraduría 127 Judicial II para Asuntos Administrativos.

1. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

El 8 de abril de 2024, a través del Requerimiento Especial Aduanero Nro. 000198 el GIT de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la Dian, propuso sancionar a la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 por la presunta comisión de la infracción establecida en el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023, al haber permitido que un tercero no autorizado o no vinculado actuara como agente de aduanas o auxiliar.

El 6 de mayo de 2024, la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 respondió el requerimiento aduanero y expresó sus motivos de inconformidad sobre la presunta infracción del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023.

El 19 de junio de 2024, la Dian emitió la Resolución Nro. 1977, mediante la cual sancionó a la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 con multa de \$14.523.200 por la comisión de la infracción del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023.

El 17 de julio de 2024, la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 presentó recurso de reconsideración contra la Resolución Nro. 1977 y manifestó la ausencia de tipificación de la infracción del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023.

El 26 de noviembre de 2024, la Dian emitió la Resolución Nro. 3903, mediante la cual la División Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá resolvió el

recurso de reconsideración y confirmó en su totalidad la Resolución Nro. 1977 del 19 de junio de 2024, al encontrar probado que la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 habría permitido que, la sociedad Target Freight S.A.S. actuara como agente de aduanas o auxiliar en la presentación de declaraciones de importación.

El 27 de marzo de 2025, la Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación. Y, mediante escrito subsanatorio del 21 de abril de 2025, expuso sus solicitudes, así¹:

“(…)

La fórmula de conciliación extrajudicial propuesta es:

Solicito respetuosamente a la Entidad Convocada estudiar la posibilidad de conciliar los efectos económicos de la Resolución No. 001977 del 19 de junio de 2024 y su confirmatoria, la Resolución No. 3903 del 26 de noviembre de 2024, en los siguientes términos:

- 1. Revocar la Resolución No. 001977 del 19 de junio de 2024 y su confirmatoria, la Resolución No. 3903 del 26 de noviembre de 2024.*
- 2. A título de restablecimiento del derecho, ordenar no hacer efectivo el cobro de la multa impuesta por valor de \$14.523.200 (CATORCE MILLONES QUINIENTOS VEINTITRES MIL DOCIENTOS PESOS).*
- 3. En caso de que el pago de la multa ya se haya efectuado, ordenar la devolución inmediata del valor pagado.”*

El 19 de mayo de 2025, la Secretaria Técnica (A) del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Dian certificó que, en sesión No. 37 del 15 de mayo de 2025, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial decidió autorizar la conciliación en el asunto puesto a consideración, de la siguiente forma²:

Al término de la presentación de la ficha técnica y luego de deliberar el asunto, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial decidió acoger la recomendación de la abogada ponente, en el sentido de PRESENTAR FÓRMULA CONCILIATORIA¹ consistente en conciliar los efectos económicos de los actos administrativos antes identificados por encontrarse incursos en la causal de revocatoria del numeral 1 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo CPACA por atipicidad de la conducta que le fue imputada.

Se considera procedente presentar fórmula conciliatoria por no encontrarse prueba que la AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2 de aduanas permitiera a la sociedad TARGET FREIGHT SAS actuara como agente de aduanas o auxiliar en la presentación de las declaraciones de importación 032021000093420-4 del 25/01/2021, 032020001150133-2 del 13/10/2020, 032020000659471-1 del 01/06/2020, 032021000205222-5 del 19/02/2021. En las que figura como declarante autorizado AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2. En consecuencia, al no configurarse la infracción, no es procedente la aplicación de la sanción.

En consecuencia, el restablecimiento del derecho consistirá en:

1. No hacer efectiva la sanción de multa impuesta a AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIT 830.071.947-4 en favor de la U.A.E -DIAN por el valor de CATORCE MILLONES QUINIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$14.523.200).
2. No hacer efectiva la Póliza Global No. 801012658, con vigencia desde el 31 de enero de 2023 hasta 31 de enero de 2025, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. con NIT 860.070.374-9, cuyo tomador es la sociedad AGENCIA DE

¹ Expediente Digital SAMAI-2Radificacionofic_76c33d8a94bf4711bb2e(.zip) NroActua 2, ANEXOS19062025_120102, pág. 1.

² Expediente Digital del Ministerio Público, 9. Comité DIAN-Caso 1469.pdf.

ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2 NIT 830.071.947-4 y como beneficiario la UAE-DIAN.

3. Comunicar a la sociedad COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A la aprobación del acuerdo conciliatorio al correo electrónico registrado en el RUT. La comunicación será realizada por el apoderado judicial de la U.A.E – DIAN.
4. Comunicar a la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes la aprobación del acuerdo conciliatorio para que se abstenga de iniciar el proceso de cobro. La comunicación será realizada por el apoderado judicial de la U.A.E – DIAN.
5. El GIT de Secretaría de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas Bogotá deberá excluir la sanción impuesta a la convocante del registro de infractores INFAD en lo relacionado con los actos administrativos conciliados.

El 3 de junio de 2025, se celebró audiencia de conciliación y, en ella, el Procurador Judicial ordenó suspender la audiencia y vincular a la actuación conciliatoria, como tercero interesado, a la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.-Seguros Confianza S.A., para que, presentara escrito sobre la existencia o no de ánimo conciliatorio, a la luz de la fórmula de arreglo propuesta por la Dian y, específicamente, de la póliza correspondiente, cuyo tomador era la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 y, su beneficiario, la Dian.

El 18 de junio de 2025, el Procurador Judicial, tras escuchar a las partes sobre el acuerdo conciliatorio, manifestó que, si bien estas se encontraban de acuerdo en los términos de la conciliación formulada, en su concepto, la conducta del convocante sí resultaba típica a la luz del supuesto de hecho consagrado en el artículo 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 y la prueba documental aludida en el acto administrativo.

1.2. Acuerdo conciliatorio

El 18 de junio de 2025, la parte convocante, el apoderado de la Dian y el tercero interesado llegaron a un acuerdo conciliatorio ante la Procuraduría 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, en los siguientes términos³:

*“4.1. Escuchadas las partes y al tercero interesado, no existiendo vicios en su consentimiento y precisados los términos de la conciliación, en aplicación del artículo 209 de la Constitución Política, esta agencia del Ministerio Público entendió que la oferta conciliatoria, en los términos y condiciones plasmadas en la certificación de 19 de mayo de 2025, aportada por la parte convocada y su aceptación por la parte convocante y por el tercero interesado constituye un **ACUERDO TOTAL** entre la convocante **AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2**, el tercero interesado: **COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. -SEGUROS CONFIANZA S.A.** y la convocada **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN**, en los siguientes términos:*

1. La DIAN no hará efectiva la sanción de multa impuesta a AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIT 830.071.947-4 en favor de la U.A.E -DIAN por el valor de CATORCE MILLONES QUINIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$14.523.200), por encontrarse los actos administrativos: Resolución 1977 de 19 de junio de 2024 y la Resolución 3903 de 26 de noviembre de 2024, incursos en la causal del numeral 1° del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, a causa de la atipicidad de la conducta fuente de sanción.

³ Expediente Digital SAMAI-2Radicacionofic_76c33d8a94bf4711bb2e(.zip) NroActua 2, ANEXOS19062025_120102, pág. 5 y 6.

2. La DIAN no hará efectiva la Póliza Global No. 801012658, con vigencia desde el 31 de enero de 2023 hasta 31 de enero de 2025, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A. con NIT 860.070.374-9, cuyo tomador es la sociedad AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2 NIT 830.071.947-4 y como beneficiario la UAE-DIAN.

3. La DIAN por conducto de su apoderado judicial comunicará a la sociedad COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A la aprobación del acuerdo conciliatorio al correo electrónico registrado en el RUT.

4. La DIAN por conducto de su apoderado judicial comunicará a la Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes la aprobación del acuerdo conciliatorio para que se abstenga de iniciar el proceso de cobro.

5. El GIT de Secretaría de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas Bogotá excluirá la sanción impuesta a la convocante del registro de infractores INFAD en lo relacionado con la Resolución 1977 de 19 de junio de 2024 y la Resolución 3903 de 26 de noviembre de 2024.”

1.3 Trámite procesal

El 1 de julio de 2025, se repartió el asunto de la referencia a este Despacho⁴.

El 4 de julio de 2025, la Secretaría pasó al Despacho el expediente de la referencia.

Evacuado el trámite correspondiente y, en atención a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, procede el Despacho a estudiar el fondo del presente asunto.

2. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, procede el Despacho a estudiar el acuerdo conciliatorio al que llegaron la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2, la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.-Seguros Confianza S.A. y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-Dian, a fin de determinar si debe avalarse.

Al respecto, la Ley 2220 de 2022 establece la potestad legal del juez de conocimiento para aprobar o improbar el acuerdo alcanzado por las partes, así como los principios especiales en la conciliación en materia contencioso administrativa:

“ARTÍCULO 91. PRINCIPIOS DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos se guiará por los principios generales previstos en la presente ley, así como por los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. Igualmente, serán aplicables los principios de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto resulten compatibles con la naturaleza y características de este mecanismo alternativo de solución de controversias. Serán principios especiales en la conciliación en materia contenciosa administrativa:

1. La salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo la actuación se guiará siempre con miras a la

⁴Expediente digital-SAMAI, Radicación oficina de apoyo expediente digital al despacho.

protección y salvaguarda del patrimonio público y el interés general, por lo cual el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscabe esta salvaguarda y protección.

2. La salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles. En la conciliación en materia de lo contencioso administrativo el agente del Ministerio Público en su carácter de conciliador deberá actuar y guiar a las partes para que en su fórmula de arreglo de las diferencias no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, partiendo de la garantía de los derechos.

3. Protección reforzada de la legalidad. En la conciliación, en materia contencioso administrativa el agente del Ministerio Público velará por que en la fórmula de arreglo de las diferencias no se comprometa la legalidad, salvaguardando que la misma sea conforme a la Constitución Política y la ley, este (sic) conforme al interés público o social, no cause un agravio injustificado a una de las partes o a un tercero, o sea lesivo para el patrimonio público.

PARÁGRAFO 1o. Los principios especiales de la conciliación en materia contencioso administrativa son aplicables al momento de estudiar la aprobación de los acuerdos conciliatorios por parte del juez de lo contencioso administrativo.

(...)"

En relación con el análisis que está llamado a efectuar el juez, la posición jurisprudencial del Consejo de Estado ha establecido⁵, en diversos pronunciamientos, los requisitos que deben ser tenidos en cuenta para la respectiva evaluación del acuerdo.

Con base en ello, para la aprobación de una conciliación prejudicial, se concluye el carácter relevante de la ocurrencia de las siguientes exigencias⁶: (i) que no haya operado la caducidad del medio de control, punto en el que se observará que aún no se haya vencido el término legal para su debida interposición (numeral 3º del artículo 90 de la Ley 2220 de 2022); (ii) que las partes que concilian estén debidamente representadas, y que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar, es decir, que se actúe en ejercicio de una atribución legal (inciso 2º, artículo 89 de la Ley 2220 de 2022); (iii) que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes, aspecto en el que se analiza el carácter económico y particular (inciso 6º, artículo 89 de la Ley 2220 de 2022); (iv) que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación y, (v) que no resulte abiertamente lesivo para las partes (numeral 3º del artículo 91 de la Ley 2220 de 2022).

Por consiguiente, procede el Despacho a determinar si, en este caso, se encuentran cumplidas las pautas antes señaladas para la aprobación, si fuere el caso, de la conciliación prejudicial bajo estudio. Para ello, el acuerdo se confrontará con cada uno de los requisitos señalados, comenzando con los formales, para luego terminar con los de índole material, así:

- **De la caducidad**

Conforme con el contenido de la solicitud de conciliación, el análisis de caducidad se evaluará a la luz del artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que consagra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-Subsección C. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, auto del 7 de septiembre de 2015, con Radicación Nro. 25000-23-26-000-2011-00387-01(52944).

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, autos del: 3 de marzo de 2010, expediente 37644; 3 de marzo de 2010, expediente 37364 y, 3 de marzo de 2010, expediente 30191.

En lo pertinente, el literal d), numeral 2 del artículo 164 del mencionado Código establece que el término para la presentación oportuna de una demanda en uso del referido medio de control será de 4 meses, contados a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado.

Por tanto, al descender al caso bajo estudio, se observa que las pretensiones de la convocante están dirigidas a que se declare la nulidad de la Resolución Nro. 1977 del 19 de junio de 2024, confirmada por la Resolución Nro. 3903 del 26 de noviembre de 2024, por lo que el término de caducidad, en principio, debe ser contabilizado a partir de la notificación del último acto administrativo.

En ese orden, al revisar el plenario se encuentra que la Resolución No. 3903 del 26 de noviembre de 2024 fue notificada electrónicamente el 27 de noviembre de 2024⁷. Por consiguiente, la sociedad convocante tenía hasta el 28 de marzo de 2025 para presentar la solicitud de conciliación y, comoquiera que la radicó el 27 de marzo de 2025⁸, se colige que fue presentada en tiempo.

Por tanto, es claro que al momento en que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial aún no había operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

- **De la representación legal y la capacidad para conciliar**

En primer lugar, se advierte que la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2, a través de su representante legal, otorgó poder a la abogada María Mercedes Ricardo Blanco a fin de que realizara la solicitud de conciliación y, posteriormente, concurriera a la misma en su representación, estando expresamente facultada para conciliar⁹.

En segundo lugar, se encuentra que la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.-Seguros Confianza S.A. acudió a la audiencia de conciliación del 18 de junio de 2025, conforme a la citación efectuada por el Ministerio Público y, actuó representada por el abogado Juan Felipe Rojas Echeverry, conforme al poder otorgado para tal efecto por la representante legal¹⁰.

En tercer lugar, se observa que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales acudió a las audiencias de conciliación realizadas el 03 y 10 de junio de 2025 representada por la abogada Paola Marcela Díaz Triana, quien actuó en los términos del mandato otorgado por la Directora Seccional de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá (A)¹¹.

A su vez, se encuentra que la Dian acudió a la audiencia de conciliación realizada el 18 de junio de 2025 representada por la abogada Ashley Janella Forero Forero, quien actuó en los términos del mandato otorgado mediante mensaje de datos del 30 de abril de 2025¹².

⁷ Expediente Digital del Ministerio Público, 2.SOLICITUD Y ANEXOS.pdf, pág. 66 y 67.

⁸ Expediente Digital del Ministerio Público, 1.E-2025-148740.pdf

⁹ Expediente Digital del Ministerio Público, 4.SUBSANACIÓN.pdf, pág. 7.

¹⁰ Expediente Digital del Ministerio Público, 16. CONFIANZA S.A, 16.2. Poder conciliación 20248012 SU 2295.pdf.

¹¹ Expediente Digital del Ministerio Público, 11. Documentos apoderadas DIAN, 11.3. DRA DIAZ, 11.3.1. CADENA CORREOS OTORGAMIENTO PODER.pdf, pág. 1.

¹² Expediente Digital del Ministerio Público, 11. Documentos apoderadas DIAN, 11.4 DRA. FORERO, 11.4.1. Mensaje datos poder DRA. FORERO.pdf

Por consiguiente, el Despacho infiere que las partes intervinieron en el acuerdo conciliatorio prejudicial aquí evaluado en observancia de la exigencia del artículo 89 de la Ley 2220 de 2022, que exige su actuación por medio de apoderado, a quienes se les confirió plenas facultades expresas para conciliar.

- **Del asunto objeto de conciliación**

Al respecto, la ley ha dispuesto que los asuntos susceptibles de conciliación son aquellos de carácter transigible, desistibles y aquellos expresamente determinados en la norma.

Por su parte, vía doctrinal, respecto de las materias susceptibles de conciliación, el doctor Juan Carlos Garzón Martínez ha expresado que¹³: “(..) b) *No puede perderse de vista que no es solamente la naturaleza de la pretensión la que conlleva la procedencia de la conciliación prejudicial, por cuanto existe la condición legal que “el asunto sea conciliable”. En términos generales, son materia de conciliación aquellos derechos transables que tengan **carácter incierto y discutibles** (...)*”. (resaltado fuera del texto original).

En este orden de ideas, se tiene que el presente asunto encaja en aquellos que pueden ser sometidos a conciliación prejudicial porque: i) su objeto versa sobre unos actos administrativos en los que se impuso una sanción por infracción a normas aduaneras; ii) dichos actos son de carácter particular, es decir, solo afectan la órbita de la sociedad convocante y, iii) el motivo de la conciliación se ajusta a la ley, al estar dirigido a que se declare la revocatoria de unos actos administrativos.

- **De las causales de revocatoria directa**

El inciso final del artículo 89 de la Ley 2220 de 2022 preceptúa que la conciliación extrajudicial, en relación con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, opera a partir de los efectos económicos de los actos administrativos, siempre y cuando se dé alguna de las causales de revocatoria de los actos previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este contexto, el Despacho debe precisar que el presente estudio se circunscribirá a examinar exclusivamente si los actos administrativos objeto de la conciliación se ajustaron, o no, a alguna de las causales de revocatoria del artículo 93 precitado, obviando pronunciarse sobre los efectos económicos de estos. Lo anterior, en atención a que de presentarse una posible revocatoria de los actos, derivada de la aprobación del acuerdo, sus efectos económicos perderían toda su vigencia. En otras palabras, la sanción impuesta quedaría automáticamente sin sustento jurídico.

Partiendo de lo anterior, se encuentra que la parte convocante fundamentó la procedencia de conciliar los efectos jurídicos de las resoluciones Nro. 1977 del 19 de junio de 2024 y Nro. 3903 del 26 de noviembre de 2024, en las siguientes razones:

- i. **No existe conducta sancionable según los hechos probados.**

¹³ Garzón Martínez, J.C. (2014). *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo: Sistema escrito-Sistema oral: debates procesales*. Bogotá: Doctrina y Ley. Pág. 194

Sostuvo, que, la Dian ignoró pruebas documentales relevantes y tergiversó el alcance de los hechos verificados y, con ello, concluyó que las resoluciones fueron expedidas con violación manifiesta del principio de legalidad y el debido proceso consagrados en la Constitución Política.

ii. Se invierte la carga probatoria y se infiere responsabilidad con base en presunciones infundadas.

Indicó, que, la conducta imputada se fundamentó en una presunción que no encontraba fundamento, esto es, que la inclusión del concepto de “agenciamiento aduanero” en las facturas expedidas por Target Freight S.A.S. constituía prueba suficiente para acreditar la infracción del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 por parte del convocante.

iii. Se omite la valoración de documentos sustanciales que dan cuenta sobre la atipicidad de la conducta.

Señaló, que, en virtud de los documentos que conformaban el acervo probatorio, aparecía probado que: i) la convocante tramitó directamente las declaraciones de importación; ii) Target Freight S.A.S. no actuó en representación ni bajo subordinación funcional de la sociedad convocante, ni tampoco ejecutó actividades propias de los auxiliares aduaneros y, iii) Target Freight S.A.S. actuó como mandatario del importador, con facultades para recibir facturas y no para intervenir en operaciones aduaneras.

Ahora bien, para resolver el presente asunto, habrá que señalarse que las causales de revocatoria directa de los actos administrativos se encuentran, como ya se indicó en precedencia, en el artículo 93 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone:

“ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conforme con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.” (resaltado fuera del texto original).*

Así, para efectos de determinar si la conciliación debe aprobarse, necesariamente se debe absolver el siguiente cuestionamiento:

¿Desconoció, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el principio de legalidad y el debido proceso de la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2, al sancionarla por la infracción prevista en el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023?

Para empezar, el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023¹⁴ establece la infracción por la que la Dian sancionó a la convocante, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 36. INFRACCIONES ADUANERAS DE LAS AGENCIAS DE ADUANAS Y SANCIONES APLICABLES. Además de las infracciones aduaneras y sanciones previstas

¹⁴ Dicho Decreto fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-072 de 2025 de la Corte Constitucional (M.P. Cristina Pardo Schlesinger). El efecto de inexecutable de dicho decreto quedó diferido hasta el 20 de junio de 2026.

en los artículos 29, 31 y 33 del presente decreto, las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito, cuando actúen como agencias de aduanas, serán sancionados por la comisión de las siguientes infracciones aduaneras:

(...)

1.10. Permitir que terceros no autorizados o no vinculados con la agencia de aduanas actúen como agentes de aduanas o auxiliares. La sanción a imponer será de multa equivalente a quinientas Unidades de Valor Tributario (500 UVT).

(...)”. (resaltado fuera del texto original).

Visto el supuesto de hecho de la infracción, resulta necesario traer a colación el régimen al que están sujetas las agencias de aduanas y que guía las actuaciones administrativas sancionatorias de la autoridad aduanera.

De entrada, el artículo 34 del Decreto 1165 de 2019, define a las agencias de aduanas, de esta manera:

“ARTÍCULO 34. AGENCIAS DE ADUANAS. Las agencias de aduanas son las personas jurídicas autorizadas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para ejercer el agenciamiento aduanero, actividad auxiliar de la función pública aduanera de naturaleza mercantil y de servicio, orientada a garantizar que los usuarios de comercio exterior que utilicen sus servicios cumplan con las normas legales existentes en materia de importación, exportación y tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dichas actividades.

Las agencias de aduanas tienen como fin esencial colaborar con las autoridades aduaneras en la estricta aplicación de las normas legales relacionadas con el comercio exterior para el adecuado desarrollo de los regímenes, modalidades aduaneras y demás actividades y procedimientos derivados de los mismos.

(...)”.

Después, el artículo 39 del mismo decreto señala los documentos que las sociedades deben presentarle a la autoridad aduanera para obtener la autorización para prestar sus servicios como agencia de aduanas, entre ellos, se encuentran los relacionados con los agentes de aduanas y auxiliares, así:

“ARTÍCULO 39. DOCUMENTOS QUE SE DEBEN PRESENTAR PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN COMO AGENCIA DE ADUANAS. El representante legal de la persona jurídica que pretenda obtener la autorización para ejercer la actividad de agenciamiento aduanero, deberá presentar los siguientes documentos:

(...)

3. Relación de los nombres e identificación de las personas que pretendan acreditar como agentes de aduanas y auxiliares.

4. Hojas de vida del personal directivo, de las personas que actuarán como agentes o auxiliares ante las autoridades aduaneras y de la persona responsable del cumplimiento del Código de Ética, para el caso de las agencias de aduanas nivel 1, de acuerdo con las especificaciones que establezca la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

(...)”.

Así mismo, el Decreto 1165 de 2019 establece los deberes de las agencias de aduanas en relación con los agentes de aduanas y los auxiliares y, en concordancia con ello, faculta a la autoridad aduanera para verificar la idoneidad profesional y

conocimientos de los agentes aduaneros y auxiliares, según se observa en estas normas:

*“ARTÍCULO 43. AGENTES DE ADUANAS Y AUXILIARES. Las agencias de aduanas deberán **designar** los agentes de aduanas con representación de la sociedad y los auxiliares sin representación que actúen ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).*

*La agencia de aduanas deberá **informar** a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la identificación de sus agentes y auxiliares.*

ARTÍCULO 44. EVALUACIÓN A AGENTES DE ADUANAS Y AUXILIARES. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá, directamente o a través de terceros, realizar evaluaciones de conocimiento técnico a los agentes y auxiliares de las agencias de aduanas para efectos de otorgar la autorización o con posterioridad a ella, cuando lo considere necesario, para verificar la idoneidad profesional y conocimientos en comercio exterior de los mismos.” (resaltado fuera del texto original).

Por último, resulta importante recordar que las agencias de aduanas están a cargo de adelantar ante la autoridad aduanera los trámites de importación en virtud del contrato de mandato aduanero que suscriban con sus clientes. Dichos trámites, incluyen, entre otras, la presentación de las declaraciones de importación, en virtud de la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 32 del Decreto 1165 de 2019, así:

“ARTÍCULO 32. DECLARANTES. Podrán actuar ante las autoridades aduaneras como declarantes con el objeto de adelantar los procedimientos y trámites de importación, exportación o tránsito aduanero:

4. Las agencias de aduanas, quienes actúan a nombre y por encargo de los importadores y exportadores.

(...)”.

En conjunto, estas normas orientan tanto a las agencias de aduanas, como a la autoridad aduanera sobre la participación de los agentes de aduanas y los auxiliares en los trámites propios del comercio exterior.

Teniendo en cuenta este contexto, el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023, consagra como infracción que una agencia de aduanas le permita a un tercero que esté autorizado o que no se encuentre vinculado con la agencia, actuar como agente de aduanas o como auxiliar en los trámites que los usuarios del comercio exterior les hayan encargado.

Entonces, para que la infracción se configure, debe estar probado que la agencia de aduanas permitió que un tercero adelantara alguna actividad como si se tratara de un agente de aduanas o un auxiliar, sin estar autorizado o sin estar vinculado con la agencia.

Dicho lo anterior, en el presente asunto se encuentra probado:

i. El 8 de abril de 2024, el GIT de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la Dian, a través del Requerimiento Especial Aduanero Nro. 000198, propuso sancionar a la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 con multa

por la presunta comisión de la infracción establecida en el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 y allí, señaló¹⁵:

Verificados los documentos contables se encontró que varios importadores presuntamente pagaron los servicios de agenciamiento a la sociedad **TARGET FREIGHT SAS**, teniendo en cuenta que quien figura como declarante de las declaraciones de importación es la **AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2. con NIT 830.071.947-4**, incumpliendo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 51 del decreto 1165 de 2019.

Para tal afirmación, el GIT Sanciones de la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, solicita mediante oficio virtual No. 1-91-267-538-162 del 14/03/2024 (folio 48 vto) a la Subdirección de Registro y Control Aduanero sean enviadas las facturas con las cuales se refleja el pago del agenciamiento aduanero ya que estas son prueba fundamental en el curso de la presente investigación.

De dicha petición, el día 04/04/2024 (folios 48 al 68) se recibe respuesta de la Subdirección de Registro y Control Aduanero, donde aportan las facturas Nos. FE2594 del 01/02/2021 (folio 56), FE2452 del 15/10/2020 (folio 61), FE2298 del 11/06/2020 (folio 65) y FE2625 del 22/02/2021 (folio 68), en las cuales claramente se observa en la descripción "**AGENCIAMIENTO ADUANERO BOGOTA**"; facturas que tienen como Adquiriente a la sociedad **TARGET FREIGHT SAS con NIT 901.005.123-9**, la cual en el RUT cuenta con la calidad de Importador y Exportador (Casilla 54: Código: 22 y 23) y no cuenta con la autorización por parte de la DIAN para realizar labores de agenciamiento aduanero, a su vez, en la parte inferior de las facturas se encuentra un espacio con Información Adicional donde registran Factura No. FE2594: "DON:006-21 DOCUMENTO DE TRANSPORTE: LMX-45100204 CIF:28.829.084 **CLIENTE: CONERGIA SAS**", Factura No. FE2452: "DON:266-20 DOCUMENTO DE TRANSPORTE: 6433781841 **CLIENTE: SALUD MEDYCAL, CIF:33.852.596**", Factura No. FE2298: "DON:121-20 GUIA EGLV143072654287 CIF: 402.129.360 **CLIENTE: NOVOLTEX SAS**" y Factura No. FE2625: "DON:062-21 DOCUMENTO DE TRANSPORTE SHA2101147A1 CIF: 24.510.691 **CLIENTE: DIRCOLAB SAS**"

Los anteriores clientes, se relacionan en las Declaraciones de Importación Nos. 032021000093420-4 del 25/01/2021, 032020001150133-2 del 13/10/2020, 032020000659741-1 del 01/06/2020 y 032021000205222-5 del 19/02/2021 respectivamente, entendiéndose para este despacho que los clientes citados anteriormente realizaron el pago a la sociedad **TARGET FREIGHT SAS con NIT 901.005.123-9** y esta a su vez dirigió los pagos a la **AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2. con NIT 830.071.947-4**, por esta razón las facturas se encuentran con Adquiriente la sociedad **TARGET FREIGHT SAS con NIT 901.005.123-9**.

Siendo así, que para este despacho es viable validar el incumplimiento de lo estipulado en el Numeral 1.13 del artículo 622 Decreto 1165 de 2019, hoy contenido en el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023, por parte de la sociedad **AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2. con NIT 830.071.947-4**.

ii. El 19 de junio de 2024, mediante la Resolución Nro. 1977, la Dian sancionó a la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 con multa de \$14.523.200 por la comisión de la infracción del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 y allí, la autoridad sostuvo, que¹⁶:

Por consiguiente, una vez analizados los argumentos expuestos en el requerimiento especial aduanero, el acta de hechos y los documentos aportados durante la diligencia de control, se observa que la práctica común en los casos evaluados es que un tercero (que, para efectos de mayor comprensión, también se llamará intermediario) entre el usuario de comercio exterior (importador/exportador) y la agencia de aduanas, actúa ante este primero.

¹⁵ Expediente Digital del Ministerio Público, 12. PRUEBAS A CARGO DE LA DIAN, 12.3. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO IS202120227816 AA NANCOMEX.pdf, pág. 131 a 146.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 339 a 365.

En este caso en específico, este despacho considera pertinente señalar que una vez realizada la validación de la información y los soportes referidos anteriormente, se puede establecer que las facturas citadas comprenden servicios definidos como, declaración de importación, agenciamiento aduanero son servicios de intermediación aduanera y elaboración de declaraciones, situación que va en contra del espíritu de la norma, la cual le otorgó a la agencia la responsabilidad de ser auxiliar de la función pública aduanera, porque al operar como declarante, actúa a nombre y por encargo de los importadores y exportadores, lo que, para este caso, no se estaría aplicando ya que es un tercero no autorizado por la autoridad aduanera el encargado de prestar estos servicios.

iii. El 26 de noviembre de 2024, la División Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la Dian, mediante la Resolución Nro. 3903, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad convocante, y confirmó en su totalidad la Resolución Nro. 1977 del 19 de junio de 2024, al encontrar probado que la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2 le permitió a la sociedad Target Freight S.A.S. realizar actividades de agenciamiento aduanero¹⁷.

Ahora bien, este juzgado no puede pasar por alto que, en el acta del 18 de junio de 2025, el Procurador Judicial dejó una salvedad sobre el aval del presente acuerdo. Pues, manifestó que la infracción contenida en el numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023 se tipificaba, en tanto existían, a su juicio, pruebas contundentes, en los siguientes términos¹⁸:

“5.1. Analizada integralmente la actuación conciliatoria, a la luz de los principios especiales de la conciliación en materia contenciosa administrativa (Estatuto de Conciliación, artículo 91) a saber: i) de salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general, ii) de salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles y iii) de protección reforzada de la legalidad, el funcionario conciliador advirtió la inconstitucionalidad del acuerdo.

5.2. En efecto, de la revisión del expediente administrativo sancionatorio aduanero, el Despacho constata tal y como se indicó en la página 11 de la Resolución 3903 de 2024 que:

En este caso, el expediente, en los folios 48 al 68, contiene pruebas contundentes que evidencian que TARGET FREIGHT S.A.S. incluyó en sus facturas el concepto de "Agenciamiento Aduanero Bogotá", indicando explícitamente que ejecutó actividades propias de las agencias de aduanas sin contar con la habilitación correspondiente. Este hecho, además, se complementa con las declaraciones de importación relacionadas, así como con el flujo de pagos documentado, que demuestra la delegación indebida de funciones a terceros, lo cual constituye una conducta tipificada como infracción en el régimen aduanero.

5.3. Para esta agencia del Ministerio Público, la prueba documental que refiere el acto administrativo permite constatar el cumplimiento del supuesto de hecho del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto ley 920 de 2023- que a pesar de su inexequibilidad seguirá produciendo efectos hasta el 20 de junio de 2026, conforme lo dispuso la Sentencia C-072 de 2025.

5.4. De ahí que la conducta del convocante, en opinión del funcionario conciliador sí sea típica, por cuanto en el expediente sancionatorio aduanero no hay prueba que TARGET FREIGHT SAS sea un tercero autorizado por la DIAN para recibir dineros por conceptos de agenciamiento aduanero, aunado a que el contrato de mandato celebrado por el convocante y TARGET FREIGHT SAS no puede servir para eludir la prohibición legal consistente en que el único que puede cobrar por agenciamiento aduanero es la agencia autorizada

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 399 a 414.

¹⁸ Expediente Digital SAMAI-2Radificacionofic_76c33d8a94bf4711bb2e(.zip) NroActua 2, ANEXOS19062025_120102, pág. 6 y 7.

por la DIAN, en este caso, **AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2.** (resaltado fuera del texto original).

Por tanto, corresponde a este Despacho verificar si tal conclusión resulta válida a la luz de lo obrante en el expediente administrativo de la referencia. Así, deberá auscultarse, si la prueba documental referida en el numeral 5.2 del pronunciamiento del Ministerio Público, permite colegir la tipificación de la infracción del numeral 1.10 del artículo 36 del Decreto 920 de 2023.

Para este efecto, el Juzgado encuentra que la estructura y el contenido de las cuatro facturas, declaraciones de importación y flujo de pagos a que se refiere el pronunciamiento del Ministerio Público es el mismo, por lo que basta con la exposición de un ejemplo para realizar su estudio.

En primer lugar, se advierte que, las facturas y recibos de caja que forman parte del acervo probatorio de la actuación administrativa sancionatoria tienen la siguiente información¹⁹:



**AGENCIA DE ADUANAS
NANCOMEX S.A.S. NIVEL 2**
NR. 030.071.947-4 Cod.0109

Factura Electrónica de Venta
 NEM.DOC.1 FE2452
 FECHA EMISIÓN: 2020-10-15 10:55:08
 FECHA VALIDACIÓN: 2020-10-15
 10:58:33-03:00



N. Resolución: 10703005302844 Perfil: FE Consecutiva: 2275 hasta 3000 Fecha: 2020-03-30 hasta 2021-09-30

Datos del Emisor				Datos del Adquiriente			
Razón social/Nombre: AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2				Razón social/Nombre: TARGET FREIGHT S.A.S			
NIT: 030071947-4				NIT: 901005123-0			
Actividad Económica: 7490				Dirección: KM VIA SIBERIA FUNZAZN FRANCA INTERNACIONAL 040 PISO			
Dirección: AV CALLE 26 No 850 55 LE31A MODELLA - BOGOTÁ, D.C. --				2 - FUNZA. - Cundinamarca - CO			
Departamento: CO				Teléfono: 8986382			
Teléfono: 0317034580				Email: administracion@targetfreight.com			
Contacto: CARLOS FERNANDO CHAPARRO FONSECA							
Email: gubnativo@nancomex.co							

#	Código	Cant.	Medida	Descripción	Valor Unitario	Tipo Impuesto	% Impuesto	Impuesto	Descuento	Valor Total
1	001	1.00	94	AGENCIAMIENTO ADUANERO BOGOTA	120,000.00	IVA	10.00	22,800.00		142,800.00
2	002	1.00	04	ELABORACION DECLARACION IMPORTACION (500)	7,000.00	IVA	10.00	1,330.00		8,330.00
3	003	1.00	04	ELABORACION DECLARACION ANDINADIAN (500)	7,000.00	IVA	10.00	1,330.00		8,330.00
4	007	1.00	04	GASTOS OPERATIVOS	80,000.00	IVA	10.00	8,800.00		88,800.00
Total Items		4								

Impuestos		
Tipo de Impuesto	Monto Base	Total
IVA: 10.00%	184,000.00	34,800.00

Retenciones			
Tipo de Retención	Monto Base	Porcentaje	Total
Reto Fuente	184,000.00	11.00	20,240.00

Totales	
SUBTOTAL:	184,000.00
TOTAL Base Imponible:	184,000.00
IVA:	34,800.00
TOTAL Descuento Global:	0.00
TOTAL Anticipos:	0.00
TOTAL Recargo Global:	0.00
TOTAL:	218,800.00
TOTAL en letras: Doscientos Dieciocho Mil Novecientos Sesenta Con Cero COP	
TOTAL Retenciones:	20,240.00
TOTAL A PAGAR:	198,560.00
TOTAL A PAGAR en letras: ciento Noventa y Ocho mil Seiscientos Seenta COP CON 20/100 M/C	

Información adicional
DOM-206-20 DOCUMENTO DE TRANSPORTE: 9433781841 CLIENTE: SALUD MEDICAL SAS CIF: 33.852.800

Por favor consignar en la cuenta corriente BANCO OCCIDENTE No. 231-033-432 a nombre de AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX S.A.S NIVEL 2
 CUPE: 5d15ee1770d01cb00e97041ba511a820e454ee7549c008a86ae0cb018530a5a135c352ab2a0b8a00a561a3560e2eff

Representación impresa de Factura Electrónica de Venta

Documento generado por Tiro Factory H&A Colombia SAS - NIT: 90000126-8 - TIR H&A_C0000300120 - Mailer: +571-748.08.12 -
<http://www.tirofactoryh.com/col>

¹⁹ Expediente Digital del Ministerio Público, 12. PRUEBAS A CARGO DE LA DIAN, 12.3. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO IS202120227816 AA NANCOMEX.pdf, pág. 93 y 107.

AGENCIA DE ADUANA NANCOMEX NIVEL II
 Nit. 830.071.947-4 Tel. 7034589
 AV CALLE 26 No. 85D 55 LE 31A

RECIBO DE CAJAS

RC No. 0004710
 Fecha 08-mar.-2021
 C. Costo

CONCEPTO
 RECIBIDO DE TARGET FREIGHT S.A.S

CUENTA	TERCERO	DETALLE	VALOR
130505	CLIENTES NACIONALES 901005123-9	FE 0002594 01 02/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(250,200.00)
		FE 0002594 01 02/03/2021	
130505	CLIENTES NACIONALES 901005123-9	FE 0002598 01 02/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(400,107.00)
		FE 0002598 01 02/03/2021	
130505	CLIENTES NACIONALES 901005123-0	FE 0002001 01 04/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(191,100.00)
		FE 0002801 01 04/03/2021	
130505	CLIENTES NACIONALES 901005123-9	FE 0002002 01 04/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(500,780.00)
		FE 0002802 01 04/03/2021	
130505	CLIENTES NACIONALES 901005123-0	FE 0002006 01 08/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(101,160.00)
		FE 0002806 01 08/03/2021	
7305	CLIENTES NACIONALES 901005123-9	FE 0002007 01 08/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(191,160.00)
		FE 0002607 01 08/03/2021	
130505	CLIENTES NACIONALES 901005123-0	FE 0002608 01 08/03/2021 TARGET FREIGHT S.A.S	(120,600.00)
		FE 0002608 01 08/03/2021	
111005	BANCOS NACIONALES CU 901005123-0	TRANSFERENCIA TARGET FREIGHT	1,936,300.00
75519	RETENCION DE ICA 901005123-0	DEVOLUCION RETENCION DE ICA DESCONTADO	(1,153.00)
SALDO ACTUAL : 5,595,495.00			
TARGET FREIGHT S.A.S			
TOTAL DEBITO		TOTAL CREDITO	
1,936,300.00		1,936,300.00	
ELABORADO POR:		REVISADO:	
APROBADO:		APROBADO:	

ALEXANDRA VELANDIA

En segundo lugar, las declaraciones de importación de la referencia reflejan la siguiente información²⁰:

DIAN Declaración de Importación Privada **500**

2020
 Capacidad reservada para la DIAN (Área de aduanas que formulará los documentos de aduana)

Número de Declaración
032020001150133-2

00033300 2 SALUD MEDICAL S.A.S
 CL 05 19 48 2170970 03 11 001

330071047 4 AGENCIA DE ADUANAS NANCOMEX LTDA NIVEL 2
 51811005 CHAPARRO PONSECA PATRICIA

07 XXXXXXXXXXXXXX XXXX - XX - XX XX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXX - XX - XX XX
 BOG 602572 2020 - 10 - 13 0433781041 2020 - 06 - 20

VEKALON HK LIMITED HARDWARE@VEKALON.COM

FLOOR 3, BUILDING B, GOLDEN APPLE INNOVATION PARK, CHIL EXPRESS COLOMBIA LTDA. 3,819.72

00024522 2020 - 06 - 03 351 4 100 11 XXXX XXXX 215 XXX

001810000 215 42.00 37.80 CT 6 1 1,000.00

Concepto	%	Base	Total Liquidado (1)	Total a pagar en esta declaración (2)	Total Liquidado (1)+(2)
Impuesto	0.00	33,852,000			
V.A.	0.00	33,852,000			
Integridad	0.00				
Contribución	0.00				
Exoneración	0.00				
Exoneración	0.00				
Marcas	0.00				
Total					

131 Valor pagado anterior: 0

132 Espacio reservado para el Aduanero aduana
 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

133 Espacio reservado para el tercero
NANCOMEX S.A.S. NIVEL 2
AGENCIA DE ADUANAS S.A.S. NIVEL 2

134 Fecha 032020000952040 03/08/2020 10 - 13

135 Fecha 2020 10 13

136 Valor pagado por el tercero
51,911.006

137 Espacio reservado para el aduana
 (Fecha efectiva de la transacción)
 Coloque el timbre de la máquina registradora al dorso de este formulario

138 Pago Total \$ 0

139 Espacio para autoadhesivo en la exhibición recordatoria
 (Número del bitálvico)
 BYGA
 Autoadhesivo 02032001701231
 Fecha presentación 2020-10-13 11:49:48
 Valor pagado \$0

²⁰ *Ibid.*, pág. 45.

Ahora, para su análisis, es necesario recordar las normas del Decreto 920 de 2023 que están relacionadas con la valoración de la prueba y los principios aplicables en las actuaciones administrativas que adelanta la autoridad aduanera, así:

*“ARTÍCULO 76. PRINCIPIOS DEL DERECHO PROBATORIO. En la actuación administrativa se observarán los principios del derecho probatorio, tales como el de la necesidad de la prueba, publicidad, eficacia, contradicción y **evaluación de las pruebas fundada en la sana crítica.**”*

ARTÍCULO 77. SUSTENTO PROBATORIO DE LAS DECISIONES DE FONDO. Toda decisión de la autoridad aduanera debe fundarse en los hechos que aparezcan probados en el expediente, a través de las pruebas allegadas al mismo, dentro de los términos y oportunidades establecidos en el presente decreto.” (resaltado fuera del texto original).

Bajo estos postulados, el Despacho, una vez estudiadas las pruebas sobre las cuales la autoridad aduanera fundamentó la decisión contenida en las resoluciones objeto del acuerdo de conciliación, observa:

- (i) Las declaraciones de importación presentadas ante la autoridad aduanera fueron firmadas por el convocante como declarante autorizado.
- (ii) La convocante cobró los servicios de agenciamiento aduanero que le prestó a cada importador mediante facturas dirigidas a la sociedad Target Freight S.A.S.
- (iii) Target Freight S.A.S. le pagó a la sociedad convocante las facturas correspondientes.

Así, en punto a las facturas, se encuentra que estas lo único que prueban es el cobro de los servicios que la sociedad convocante prestó. En otras palabras, las facturas solo reflejan que la sociedad Target Freight S.A.S. estaba a cargo de realizar el pago de los servicios de agenciamiento aduanero de la sociedad convocante.

En efecto, la sociedad convocante aportó los contratos de mandato aduanero que suscribió con los clientes que tenían la condición de importadores junto con los contratos de mandato comercial que Target Freight S.A.S. suscribió con dichos importadores, en ambos casos, con el fin de explicar la operación de cobro.

Por el contrario, el Despacho observa que las declaraciones de importación fueron presentadas por la sociedad convocante y que allí no aparece ningún elemento que indique que el convocante le hubiere delegado a la sociedad Target Freight S.A.S. el desarrollo de actividades propias del agenciamiento aduanero.

En este sentido, para este Juzgado las pruebas no contienen algún elemento que, en punto a los trámites de importación, permita afirmar que la sociedad convocante dejó a Target Freight S.A.S. adelantar actividades o trámites propios del agenciamiento aduanero.

Bajo este entendido, resulta relevante traer a colación los numerales 2 y 4 del artículo 2 del Decreto 920 de 2023, que, en relación con los principios de legalidad y de tipicidad, señalan:

“ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS GENERALES APLICABLES A ESTE DECRETO. Sin perjuicio de los principios constitucionales y los previstos en el artículo 3° del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de la Ley 1609 de 2013 y del Código General del Proceso, las disposiciones contenidas en este decreto se aplicarán teniendo en cuenta los siguientes principios, los cuales serán de obligatorio cumplimiento por parte de la administración y/o autoridad aduanera:

(...)

2. Principio de legalidad. Nadie podrá ser objeto de un procedimiento sancionatorio aduanero ni de decomiso de mercancías **sino conforme a normas preexistentes a la infracción que se le imputa**, ante la autoridad administrativa competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada procedimiento administrativo.

(...)

4. Principio de tipicidad. En virtud de este principio, para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías o, en general, a la configuración de cualquier tipo de sanción administrativa, dicha infracción, hecho u omisión deberá: i) Estar descrito de manera específica y precisa en este decreto o ser determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; ii) Existir una sanción cuyo contenido material esté definido en este decreto, **y iii) Existir una correlación entre la conducta y la sanción.**

La determinación de infracciones categorizadas en el presente decreto por incumplimiento de las obligaciones categorizadas será procedente cuando estas sean definidas y clasificadas en la normatividad aduanera sustancial expedida en desarrollo de lo previsto en los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política, según corresponda, una vez entren en vigencia.

(...)”. (resaltado fuera del texto original).

Sobre el principio de legalidad, la Corte Constitucional, señaló²¹:

“Dicho principio que rige tanto las actuaciones judiciales como las administrativas, está integrado, a su vez, por otros dos principios: el de reserva legal y el de tipicidad. De conformidad con el primero sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición. De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. (...)”

De esa manera, es claro que la DIAN en la expedición del acto sancionatorio y el Procurador en su constancia incurrieron en una errada interpretación de las facturas que emitió la sociedad convocante. Pues, la relación jurídica que se presentó entre Nancomex como mandatario aduanero y Target Freight S.A.S como mandatario comercial de un importador, obedeció a los servicios que prestó la primera como agencia de aduanas, y la segunda, no como un servicio, sino en cumplimiento de un encargo para realizar el pago de los servicios de agenciamiento aduanero.

En conclusión, este Juzgado encuentra que la respuesta al problema jurídico se debe contestar de manera afirmativa, dado que en el caso concreto no se encuentra configurada la falta consagrada en el numeral 1.10 del artículo 36 de 2023 del Decreto 920 de 2023 y la Dian debió abstenerse de imponerle la sanción contenida en las resoluciones Nro. 1977 del 19 de junio de 2024 y Nro. 3903 del 26 de noviembre de 2024.

²¹ Sentencia C-827 de 2001, Corte Constitucional, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Por consiguiente, como las resoluciones Nro. 1977 del 19 de junio de 2024 y Nro. 3903 del 26 de noviembre de 2024 se encuadran en la primera causal descrita en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, son manifiestamente opuestas a la Constitución y la ley, el Despacho aprobará el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes reseñadas en la referencia, toda vez que se cumplieron los requisitos formales y materiales exigidos por la regulación legal.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE

PRIMERO. APROBAR el acuerdo conciliatorio prejudicial celebrado el 18 de junio de 2025, entre la sociedad Agencia de Aduanas Nancomex S.A.S. Nivel 2, Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.-Seguros Confianza S.A. y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-Dian, ante la Procuraduría 127 Judicial II Para Asuntos Administrativos.

SEGUNDO. Ténganse por revocadas las resoluciones Nro. 1977 del 19 de junio de 2024 y Nro. 3903 del 26 de noviembre de 2024, proferidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

TERCERO. El acta del acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada, conforme a lo establecido en el artículo 297, numeral 2º de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:
Gloria Dorys Álvarez García
Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f2433383e21a9130a16cff43587587c37f0a4c958a835095eed9fdb83b770354**

Documento generado en 22/07/2025 03:23:34 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>