



JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN CUARTA-

Bogotá D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

Asunto:	Conciliación extrajudicial
Radicado:	11001333704220250011900
Demandante:	Servientrega Internacional S.A.
Demandado:	U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

ASUNTO

Procede el despacho a decidir sobre la aprobación o improbación de la diligencia de conciliación extrajudicial, remitida por la Procuraduría 79 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Bogotá, contenida en el acta del 7 de febrero del 2025, y celebrada entre Servientrega Internacional S.A. y la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

1. ANTECEDENTES

1.1. De la solicitud de conciliación

El 18 de febrero de 2025 Servientrega Internacional S.A., actuando por conducto de apoderado, presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, a fin de que la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) accediera a las siguientes pretensiones:

Primero: Que la DIAN revoque de oficio las Resoluciones Nos. 601-003054 del 18 de septiembre de 2024 y 601-267 del 4 de febrero de 2024, por medio de las cuales se impone sanción de multa por la infracción señalada del numeral 2.6 del artículo 635 del 1165 de 2019 hoy 2.4 del artículo 49 del Decreto 920 del 2023.

Segundo: Como resultado de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se exonere a la sociedad SERVIENTREGA INTERNACIONAL SA del pago de la sanción por valor de \$205.221.600.

Como sustento de su solicitud, Servientrega Internacional S.A. expuso que, con ocasión de la diligencia de reconocimiento de carga de la guía máster núm. 99214316466 del 13 de enero de 2022, se levantó el Acta de Hechos núm. 00585, en la que se hizo constar que las guías hijas identificadas con los números COANT0074202563, MIA221121109700, IMP120122103800, COANT0074202562, IEC120122105200, IEC120122110000, IEC110122118300, IEC120122102600, MPC100122121700, IEC120122112600, UTB100122110800 y COBOL0070802953 no fueron registradas en la planilla de recepción núm. 13148060463601 del 17 de enero de 2022.

Señaló que, mediante el oficio núm. 1-03-276-553-2214, insumo núm. 030 del 21 de abril de 2022, el jefe de la División de Control de Carga de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá – Aeropuerto El Dorado informó sobre la posible infracción de lo dispuesto en el numeral 1.3 del artículo 634 y en el numeral 2.6 del artículo 635 del Decreto 1165 de 2019.

Con fundamento en dicha información, la funcionaria delegada del Grupo Interno de Trabajo de Sanciones de la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica expidió el Requerimiento Especial Aduanero núm. 4470-000246 del 7 de mayo de 2024, en el que se abstuvo de proponer sanción por la infracción prevista en el numeral 1.3 del artículo 634 del Decreto 1165 de 2019, atendiendo a lo establecido en el Memorando núm. 306 del 11 de junio de 2010, suscrito por la Dirección General de Aduanas, en cuanto a que no procede sanción cuando los errores obedecen a fallas técnicas u omisiones propias del Sistema Informático Aduanero; no obstante, continuó el trámite proponiendo sanción por la infracción contemplada en el numeral 2.6 del artículo 635 del mismo Decreto, en cuantía de \$205.221.600.

Posteriormente, una vez presentada la respuesta al requerimiento especial, el funcionario del GIT de Sanciones de la mencionada Dirección objetó los argumentos expuestos por la sociedad y profirió la Resolución Sanción núm. 601-3054 del 18 de septiembre de 2024, imponiendo la sanción propuesta.

Finalmente, Servientrega Internacional S.A. adujo que contra dicha decisión interpuso recurso, el cual fue resuelto por la División Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá mediante la Resolución núm. 601-267 del 4 de febrero de 2025, quedando agotada la vía gubernativa el 6 de febrero de 2025, según consta en la constancia de ejecutoria de dicho acto administrativo.

1.1.1. Acervo probatorio

En respaldo de la solicitud de acuerdo conciliatorio, Servientrega Internacional S.A. aportó las siguientes documentales:

- i. Certificado de existencia y representación legal de Servientrega Internacional S.A. (fls. 26-36, arch. 03, exp.).
- ii. Expediente aduanero núm. IK 2022 2022 7844:
 - Auto de apertura aduanero núm. 020948 del 3 de noviembre de 2022 (fl. 266, arch. 03, exp.).
 - Oficio núm. 103201-430 del 22 de junio de 2023, suscrito por la directora seccional de aduanas de Bogotá, Aeropuerto El Dorado (fls. 105-107, arch. 03, exp.).
 - Requerimiento Especial Aduanero núm. 000246 del 7 de mayo de 2024, expedido por la funcionaria delegada del GIT de Sanciones de la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá (fls. 37-57 y 294-314, arch. 03, exp.).
 - Respuesta brindada por Servientrega Internacional S.A. al Requerimiento Especial Aduanero núm. 000246, radicada con el núm. 091E2024009245 del 30 de mayo de 2024 (fls. 319-333, arch. 03, exp.).

- Respuesta brindada por Jmalucelli Travelers Seguros S.A. al Requerimiento Especial Aduanero núm. 000246 (fls. 388-391, arch. 03, exp.).
 - Auto núm. 006681 de 22 de julio de 2024, por medio del cual se niegan pruebas en los procesos aduaneros de fiscalización y liquidación (fls. 393- 400, arch. 03, exp.).
 - Resolución Sanción núm. 3054 del 18 de septiembre de 2024, «por medio de la cual se impone una sanción por infracciones aduaneras de los Intermediarios de la Modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes» (fls. 58-82 y 406-430, arch. 03, exp.).
 - Recurso de reconsideración formulado por Servientrega Internacional S.A. contra la Resolución núm. 601-3054 del 18 de septiembre de 2024, radicado con el núm. 091E2024015177 del 3 de octubre de 2024 (fls. 438-454, arch. 03, exp.).
 - Recurso de reconsideración formulado por Jmalucelli Travelers Seguros S.A. contra la Resolución núm. 601-3054 del 18 de septiembre de 2024, radicado el 14 de octubre de 2024 (fls. 457-463, arch. 03, exp.).
 - Resolución núm. 267 del 4 de febrero de 2025 «por la cual se resuelven unos recursos de reconsideración» (fls. 84-103 y 478-497, arch. 03, exp.).
 - Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B (M.P. César Giovanni Chaparro Rincón), proferida el 11 de mayo de 2023 dentro del radicado núm. 11001333400120190021002 (Avianca S.A., contra la DIAN) (fls. 108 – 139 y 350- 381, arch. 03, exp.).
- iii. Certificación núm. 11077 del comité de conciliación de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) del 25 de marzo de 2025 (fl. 201, arch. 03, exp.).

1.2. De la audiencia de conciliación

El 25 de febrero de 2025 la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por Servientrega Internacional S.A. fue repartida a la Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos, quien, mediante auto del 7 de marzo del mismo año la admitió (fls. 143-144, arch. 03, exp.). Posteriormente, el 7 de abril se llevó a cabo la audiencia, en la cual la parte convocante ratificó sus pretensiones.

Por su parte, se hizo constar la decisión adoptada por el Comité de Conciliación de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en relación con la cual manifestó lo siguiente:

Al término de la presentación de la ficha técnica y luego de deliberar, el CCDJ decidió presentar fórmula conciliatoria parcial respecto de los efectos económicos de los actos administrativos, por encontrarse incursos la causal de revocatoria consagrada en el numeral 1 del artículo 93 del C.P.A.C.A., por transgredir el derecho fundamental del debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política en su garantía de favorabilidad, al imponerse a la sociedad convocante la sanción por 12 infracciones con un total de 5400 UVT y \$205.221.600,00.

El restablecimiento del derecho consistirá en conciliar parcialmente los efectos económicos del artículo primero de la Resolución No. 601-3054 del 18 de septiembre de 2024 y del artículo primero de la Resolución No. 601-267 del 04 de febrero de 2025, reduciendo la sanción impuesta de 5400 UVT al tope máximo de 450 UVT y reduciendo la sanción impuesta de \$205.221.600,00 al tope máximo de \$17.101.800, correspondientes a una operación aduanera, es decir, que se reducirá la sanción originalmente impuesta por \$205.221.600,00, quedando la sanción en DIECISIETE MILLONES CIENTO UN MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$17.101.800,00) M/CTE para la infracción prevista en el numeral 2.4 del artículo 49 del Decreto Extraordinario 920 de 2023.

Este estudio se identifica así: Expediente administrativo IK 2022 2022 7844, Ficha Técnica No. 13394, ID DIAN 15556, ID E-Kogui 1603245, ficha E-Kogui 317540.

En relación con lo anterior, la parte convocante expresó su anuencia frente a la fórmula de arreglo, por cuanto esta acogía de manera parcial las pretensiones elevadas en la solicitud de conciliación extrajudicial. En ese contexto, la Procuraduría 79 Judicial I para Asuntos Administrativos señaló lo siguiente:

En criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público por las siguientes razones: En efecto, la DIAN adelantó el procedimiento sancionatorio dando aplicación a la Resolución 46 de 2019 art. 265, en el aparte que señalaba que dentro del mismo término indicado en el Art. 147 del Decreto 1165 de 2019, la empresa de mensajería especializada a través de los servicios informáticos debía entregar a la DIAN el manifiesto expreso y las guías de mensajería especializada. La DIAN asumió en las Resoluciones sancionatorias que al no reportarse la información del manifiesto expreso y de sus guías hijas, que eran 12, la convocante había incurrido en 12 infracciones, e impuso sanción por 12 infracciones cuando en realidad se trataba de una sola operación aduanera. La redacción que de la misma infracción se efectuó posteriormente en el numeral 2.4. del artículo 49 del Decreto 920 de 2023, vino a precisar que ésta debe considerarse por operación aduanera.

Se precisa que la revocatoria de los actos administrativos es parcial, pero que se entiende que las partes han llegado a un ACUERDO TOTAL, al haber sido aceptada en su integridad por la parte convocante la fórmula conciliatoria propuesta por la convocada.

De aprobarse el presente acuerdo por el juez de control de legalidad, tiene aplicación lo establecido en el inciso final del artículo 89 de la Ley 220 de 2022, que establece que *“cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo”*.

En atención a lo establecido en el artículo 109 numeral 6 del Ley 220 de 2022, se precisa que la causal de revocación de los actos administrativos cuyos efectos económicos son objeto de la presente conciliación, es la estipulada en

el numeral 1 del artículo 93 del CPACA. Ello por cuanto las Resoluciones Nos. 601-003054 del 18 de septiembre de 2024 y 601-267 del 4 de febrero de 2025 vulneran el principio de tipicidad, al efectuar una interpretación extensiva de la infracción contenida en la norma, y el principio de favorabilidad, en la medida en que, como fue indicado, el Decreto 920 de 2023 contempló la infracción aclarando que ésta aplicaba por operación aduanera, y estableció asimismo la cuantía de la sanción.

[...]

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuradora 79 Judicial I para Asuntos Administrativos indicó, respecto del acuerdo alcanzado por las partes, que este contiene obligaciones claras, expresas y exigibles en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento. Adicionalmente, dejó constancia de que el eventual medio de control no se encontraba caducado; que el conflicto versaba sobre un asunto de carácter particular y derechos disponibles; que las partes estaban debidamente representadas y contaban con capacidad jurídica para conciliar; y que, además, en el expediente obraban los elementos probatorios necesarios para sustentar la viabilidad del acuerdo. En consecuencia, ordenó remitir el acta de la diligencia a los juzgados administrativos de Bogotá, a efectos de que se desplegara el respectivo control de legalidad.

2. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2220 de 2022 «Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones», la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión, la cual es obligatoria y definitiva para las partes que concilian.

En el ámbito administrativo, la conciliación ha sido objeto de desarrollo normativo en las Leyes 23 de 1991¹, 446 de 1998², 678 de 2001³, 1285 de 2009⁴, y 2220 de 2022⁵, en los Decretos 1818 de 1998⁶, 1716 de 2009⁷, 1069 de 2015⁸, 1167 de 2016⁹, y en la Resolución núm. 035 de 2023¹⁰. De manera específica, el artículo 2° del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 88 de la Ley 2220 de 2022 precisaron que las entidades públicas pueden acudir a la conciliación extrajudicial, por conducto de apoderado, con el propósito de lograr un acuerdo respecto de conflictos de carácter particular y contenido económico cuya competencia corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su vez, esa última estableció que la conciliación es un requisito de procedibilidad para la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en los asuntos que sean transigibles, desistibles o en aquellos que expresamente determine la ley.

¹ «Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones».

² «Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia».

³ «Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición».

⁴ «Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia».

⁵ «Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones».

⁶ «Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos».

⁷ «Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001».

⁸ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho».

⁹ «Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho».

¹⁰ «Por medio de la cual se imparten instrucciones administrativas para la implementación de la Ley 2220 de 2022 en el trámite de los procedimientos de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y se dictan otras disposiciones».

Conviene aclarar que la Ley 2220 de 2022 estableció que la conciliación en materia contencioso-administrativa: i) debe ser aprobada judicialmente y, ii) solo puede adelantarse ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción (arts. 95 y 113 *ibídem*). Ello implica que el agente del Ministerio Público que actúa como conciliador no es quien otorga la aprobación del acuerdo, pues esta facultad corresponde al juez administrativo, dado que se encuentran comprometidos recursos públicos. En consecuencia, únicamente con la aprobación judicial el acuerdo conciliatorio adquiere eficacia jurídica y produce efectos.

Asimismo, para aprobar o improbar el acuerdo al que lleguen las partes, el juez administrativo debe verificar el cumplimiento de los siguientes criterios, fijados por el Consejo de Estado¹¹:

- a) Que no haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción.
- b) Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- c) Que las partes que concilian estén debidamente representadas, y que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar.
- d) Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- e) Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio público.

3. CASO CONCRETO

3.1. Competencia

El artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, dispone que «el agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de acuerdo total o parcial de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación y a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afecta o no el patrimonio público [...]». De acuerdo con ello, esta agencia judicial es competente para conocer de la conciliación celebrada entre las partes a fin de impartir o no aprobación a la misma, comoquiera que, de acudir al medio de control respectivo, la competencia estaría radicada en los jueces administrativos.

3.2. Caducidad de la acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Atendiendo a las pretensiones formuladas por la parte convocante, la acción judicial procede a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual puede procurarse la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución Sanción núm. 3054 del 18 de septiembre de 2024, «por medio de la cual se impone una sanción por infracciones aduaneras de los Intermediarios de la Modalidad de Tráfico Postal y Envíos Urgentes» (fls. 58-82 y 406-430, arch. 03, exp.), y (ii) Resolución núm. 267 del 4 de febrero de 2025, «por la cual se resuelven unos recursos de reconsideración» (fls. 84-103 y 478-497, arch. 03, exp.).

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el literal d), numeral 2 del artículo 164 del CPACA, la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se configura en un término de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la notificación, comunicación, ejecución o publicación del acto administrativo que pone fin a la

¹¹ Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 16 de mayo de 2016, radicado 52001-23-31-000-2009-00006-01(45049). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E).

actuación, salvo disposición legal en contrario. Considerando que en el expediente obra constancia de la notificación personal de la Resolución núm. 267 del 4 de febrero de 2025, efectuada el 5 de febrero de 2025 (fl. 105, arch. 03, exp.), y teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 18 de febrero de 2025, deviene ostensible que aquella última fue presentada en término, de modo que no se configuró el fenómeno de la caducidad.

3.3. Derechos económicos disponibles por las partes

Conforme previene el artículo 90 de la Ley 2220 de 2022, no son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.
2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.
3. En los que haya caducado la acción.
4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.
5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos.

En tal sentido, al realizar el análisis de este presupuesto observa el despacho que el asunto objeto de análisis resulta ser conciliable, toda vez que la parte convocante agotó el procedimiento administrativo previsto para la confrontación de la decisión adoptada en la Resolución Sanción núm. 3054 del 18 de septiembre de 2024, esto, mediante la interposición del recurso de reconsideración elevado el 3 de octubre de 2024 (fls. 438-454, arch. 03, exp.).

3.4. Facultad para conciliar y capacidad para ser parte

El trámite de la solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial presentada por Servientrega Internacional S.A. se surtió ante funcionario competente, dado que la ley atribuye de manera exclusiva a los delegados del Ministerio Público adscritos a la jurisdicción contencioso-administrativa la función de adelantar tales diligencias¹²; en este caso, fue la Procuraduría 79 Judicial II para Asuntos Administrativos quien asumió el conocimiento y llevó a cabo la audiencia de conciliación.

A su vez, se encuentran acreditados los requisitos de capacidad jurídica para conciliar y el derecho de postulación previstos en los artículos 2.2.4.3.1.1.5 del Decreto 1069 de 2015 y 89 de la Ley 2220 de 2022: en efecto, el señor Felipe Calderón Robledo, en calidad de representante legal de Servientrega Internacional S.A., confirió poder al doctor Rafael Humberto Ramírez Pinzón, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 4.172.061 y portador de la tarjeta profesional núm. 35.650 del C.S. de la J., para que promoviera la solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución núm. 601-003054 del 18 de septiembre de 2024 y núm. 267 del 4 de febrero de 2025 (fls. 24-25, arch. 03, exp.). Del mismo modo, se encuentra acreditada la representación legal de la U.A.E. Dirección de

¹² Artículo 95 de la Ley 2220 de 2022.

Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), conforme al poder otorgado por la doctora Luisa Ximena Fajardo Prieto, en su calidad de Directora de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá (a), en favor del abogado Jorge Ernesto Acuña Agudelo, identificado con la cédula de ciudadanía núm. 91.266.386 y portador de la tarjeta profesional No. 182.630 (fl. 147, arch. 03, exp.).

Finalmente, obra en el expediente digital la constancia de notificación de la solicitud de conciliación extrajudicial a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, efectuada mediante el radicado núm. 202520079958 del 18 de febrero de 2025, con lo cual se satisfizo el presupuesto previsto en el artículo 613 del Código General del Proceso (fl. 141, arch. 03, exp.).

3.5. Que lo reconocido esté debidamente respaldado en la actuación y el acuerdo no resulte lesivo para el erario

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2017, siguiendo los lineamientos del artículo 71 de la Ley 446 de 1998 y el inciso final del artículo 89 de la Ley 2220 de 2022, para que se pueda transigir sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, se deben cumplir dos condiciones: (i) que con la expedición del acto se incurra en alguna de las causales de revocación directa establecidas en el artículos 93 del CPACA, es decir, cuando la administración advierta una ilegalidad o inconstitucionalidad manifiesta, una contravención al orden público o la producción de un perjuicio injustificado y, (ii) que la cuestión verse sobre derechos o asuntos susceptibles de disposición.

En cuanto a las causales previstas en la normativa aplicable —particularmente la contemplada en el numeral primero del artículo 2.2.4.3.1.1.6 del Decreto 1069 de 2015—, cabe recordar que la competencia atribuida al juez administrativo para ejercer el control de legalidad del acuerdo implica que no basta con la mera invocación de alguna de ellas: se exige su acreditación mediante pruebas idóneas y suficientes. Esto obedece a que, tratándose de conciliaciones que recaen sobre actos administrativos, no basta la conveniencia del arreglo para habilitar su aprobación; por el contrario, es imperativo que se verifique su conformidad con los estrictos requisitos legales, en aras de salvaguardar el principio de legalidad, el interés general y la protección del patrimonio público. En este contexto, la legalidad no es un trámite formal, sino una condición sustancial del acuerdo, de modo que la carga de demostrar la existencia de la causal invocada recae plenamente sobre las partes intervinientes¹³.

En el caso particular, se encuentra probado que, con ocasión de la diligencia de reconocimiento de carga correspondiente a la guía máster núm. 99214316466 del 13 de enero de 2022, se levantó el Acta de Hechos núm. 00585, en la cual se dejó constancia de que varias guías hijas —entre ellas, las identificadas con los números COANT0074202563, MIA221121109700, IMP120122103800, COANT0074202562, IEC120122105200, IEC120122110000, IEC110122118300, IEC120122102600, MPC100122121700, IEC120122112600, UTB100122110800 y COBOL0070802953— no fueron registradas en la planilla de recepción núm. 13148060463601 del 17 de enero de 2022. Esta circunstancia fue informada oficialmente mediante el oficio núm. 1-03-276-553-2214, emitido por el jefe de la División de Control de Carga de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá – Aeropuerto El Dorado, en el que se advirtió sobre una posible infracción al numeral 1.3 del artículo 634 y al numeral 2.6 del artículo 635 del Decreto 1165 de 2019.

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera, auto del 9 de diciembre de 2004, Exp. 27921, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Con base en dicha información, el Grupo Interno de Trabajo de Sanciones de la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera expidió el Requerimiento Especial Aduanero núm. 4470-000246 del 7 de mayo de 2024. En dicho requerimiento se descartó la formulación de cargos por la infracción prevista en el numeral 1.3 del artículo 634 del Decreto 1165 de 2019, acudiendo para ello al Memorando núm. 306 del 11 de junio de 2010 de la Dirección General de Aduanas, que excluye la imposición de sanción en los casos en que el error sea atribuible a fallas técnicas del Sistema Informático Aduanero; sin embargo, se formuló propuesta de sanción por valor de \$205.221.600 por la infracción contemplada en el numeral 2.6 del artículo 635 ibídem. Una vez presentada la respuesta por parte de la sociedad investigada, el funcionario competente del GIT de Sanciones desestimó sus argumentos y profirió la Resolución Sanción núm. 601-3054 del 18 de septiembre de 2024, mediante la cual impuso la sanción inicialmente propuesta, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1°: SANCIONAR al intermediario de tráfico postal y envío urgentes **SERVIENTREGA INTERNACIONAL S.A.** con NIT. **800.179.612-9**, con multa por valor de **DOSCIENTOS CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$ 205.221.600)**, por la comisión de la infracción administrativa aduanera contemplada en el numeral 2.6 del artículo 635 del Decreto 1165 de 2019 hoy contenida en el numeral 2.4 del artículo 49 del Decreto Ley 920 de 2023, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2°: INFORMAR a los interesados que de conformidad con el artículo 116 del Decreto Ley 0920 de 2023, en concordancia con el artículo 125 ibídem, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución sancionatoria, deberán acreditar ante este Despacho, con la presentación del correspondiente recibo oficial de pago en bancos, la cancelación de la sanción que en aquel se impone, señalando en la casilla “Acto Oficial” el número y fecha de la presente resolución, como también en lo posible la identificación del expediente IK 2022 2022 7844, so pena de iniciar los respectivos cobros mediante la efectividad de la garantía.

ARTÍCULO 3°: ORDENAR la efectividad proporcional de la póliza **GLOBAL** de Cumplimiento de Disposiciones Legales No. 2054658 con fecha de expedición del 27 de febrero de 2024, Anexo 1 del 14 de marzo de 2024 con vigencia desde las 00:00 horas del 14 de marzo de 2024 hasta las 00:00 horas del 14 de marzo de 2026, expedida por la aseguradora **expedida por la sociedad JMALUCELLI TRAVELERS SEGUROS S.A. con NIT 900.488.151-3**, cuyo tomador es la sociedad **SERVIENTREGA INTERNACIONAL S.A. con NIT. 800.179.612-9** y como beneficiario la UAE- Dian; conforme al artículo 125 del Decreto 920 de 2023, en caso de no acreditarse el pago dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta providencia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente actuación.

ARTÍCULO 4°: ADVERTIR a la sociedad **SERVIENTREGA INTERNACIONAL S.A. con NIT. 800.179.612-9**, que, en el caso que no sea posible afectar la Póliza de Cumplimiento citada en el artículo anterior, será responsable de la obligación por el pago de la totalidad de la sanción impuesta en este acto administrativo.

ARTÍCULO 5°: INFORMAR a los interesados que la sanción se podrá reducir, por allanamiento, al 60% conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 24 del Decreto 920 de 2023, siempre y cuando se cumplan las condiciones fijadas en el mencionado artículo.

Contra dicha decisión, Servientrega Internacional S.A. interpuso recurso de reconsideración, resuelto desfavorablemente por la División Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá mediante la Resolución núm. 601-267 del 4 de febrero de 2025, acto cuya ejecutoria se produjo el 6 de febrero de 2025. A continuación, se transcribe el tenor literal de la decisión:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 601-003054 del 18 de septiembre de 2024, proferida por la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera de Sanciones y Definición de Situación Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR la efectividad proporcional de la Póliza Global No. 2054658 de 27 de febrero de 2024, con vigencia desde el 14 de marzo de 2024 hasta 14 de marzo de 2026, expedida por la aseguradora **JMALUCELLI TRAVELERS SEGUROS S.A. con NIT 900.488.151-3**, en la suma de **DOSCIENTOS CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$205.221.600)**, conforme al artículo 125 del Decreto 920 de 2023, en el caso de no acreditarse el pago dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución. [...]

En ese contexto, las disconformidades que motivaron la presentación de la solicitud de conciliación por parte de Servientrega Internacional S.A. fueron las siguientes:

(i) Interpretación errónea del régimen sancionatorio y vulneración del principio de tipicidad: a juicio de Servientrega Internacional S.A., la DIAN aplicó equivocadamente el régimen de infracciones aduaneras al considerar que la omisión de reportar doce (12) guías hijas equivalía a la comisión de doce (12) infracciones autónomas. Así, sostuvo que tales guías estaban todas comprendidas dentro de un mismo manifiesto expreso (guía máster), de modo que la conducta fue única e indivisible. De este modo, para la convocante, conforme al principio de tipicidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y en el artículo 615 del Decreto 1165 de 2019, la conducta atribuida solo podría configurar una única infracción, máxime si se considera el principio de favorabilidad previsto en el artículo 29 superior y desarrollado en el artículo 1.4.1.1.7 del Decreto 780 de 2016, así como el alcance interpretativo introducido por el Decreto Ley 920 de 2023 «Por medio del cual se expide el nuevo régimen sancionatorio y de decomiso de mercancías en materia aduanera, así como el procedimiento aplicable».

(ii) Falsa motivación al imputar el incumplimiento de la obligación de entrega: Servientrega Internacional S.A. señaló que, según la Administración, su omisión consistió en no entregar físicamente cada guía hija junto con el manifiesto expreso. No obstante, advirtió que la obligación normativa —prevista en el artículo 225 del Decreto 1165 de 2019— se limita a la entrega de la información consolidada contenida en el manifiesto, documento que integra la relación de las guías hijas. A su tenor, desconocer entonces ese carácter integrador del documento equivale a descomponer artificialmente su contenido, con una interpretación extensiva de tipo sancionatorio proscrita por el principio de legalidad en materia punitiva.

(iii) Improcedencia de la sanción en virtud del procedimiento de revisión conjunta: la parte convocante adujo que, para la fecha de los hechos, el procedimiento de inspección de mercancías en zona de verificación se realizaba de manera conjunta entre la DIAN y el operador, conforme a una práctica institucional reconocida por la propia entidad. Esta modalidad hacía imposible que Servientrega Internacional S.A. reportara oportunamente inconsistencias antes del control aduanero, como lo exige el artículo 257 del Decreto 1165 de

2019, de modo que, en tales condiciones, imputar responsabilidad a la sociedad resultaba contrario al principio de razonabilidad, al tiempo que desconoce la incidencia causal atribuible a la conducta de la administración.

(iv) Imposibilidad técnica de cumplimiento derivada de fallas del sistema MUISCA: Servientrega Internacional S.A. adujo que el aplicativo informático dispuesto por la DIAN para el diligenciamiento del formulario 1314 carecía de casilla o campo habilitado para reportar inconsistencias, lo que hacía técnicamente imposible cumplir con la obligación endilgada insatisfecha. Así, pese al conocimiento que tenía la entidad sobre esta deficiencia, se exigió a los operadores la adopción de prácticas informales, como la remisión de oficios adjuntos, sin fundamento normativo ni soporte técnico (CP, art. 29; D. 1165/2019, art. 614).

(v) Modificación del procedimiento mediante el oficio núm. 103201-430 de 2023: al tenor de la parte convocante, mediante el citado oficio, la DIAN ordenó a los operadores realizar la verificación previa de guías antes de la inspección aduanera, con fundamento en las conclusiones de mesas de trabajo interinstitucionales. Tal instrucción implicó un cambio en el entendimiento del artículo 257 del Decreto 1165 de 2019 y evidenció que el procedimiento anterior (revisión conjunta) resultaba inadecuado. En consecuencia, concluyó que sancionar hechos acaecidos bajo el procedimiento derogado resulta contrario a los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima.

(vi) Particularidades operativas de la zona de verificación Taescol: Servientrega Internacional S.A. indicó que en la zona de verificación Taescol tampoco operaba un esquema de verificación previa, sino un procedimiento conjunto de revisión entre operador y autoridad aduanera, certificado por la propia empresa administradora de la zona. Ello imposibilitaba materialmente que cumpliera con el deber de reporte anticipado. La responsabilidad atribuida carece entonces de sustento normativo y fáctico, y desconoce los principios de legalidad, proporcionalidad y eficacia administrativa (CP, arts. 6, 29 y 209; D. 1165/2019, art. 614).

(vii) Existencia de precedente judicial aplicable: Servientrega Internacional S.A. refirió que el Juzgado 42 Administrativo de Bogotá, mediante sentencia proferida en febrero de 2025, en el marco del proceso núm. 11001333704220230016400, anuló sanciones impuestas en circunstancias análogas, reconociendo que la omisión investigada constituía un solo hecho y no múltiples infracciones. A su juicio, este precedente judicial refuerza la interpretación restrictiva del tipo sancionatorio, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado que exige el respeto al principio de tipicidad, y demuestra una práctica administrativa no uniforme y contraria a la seguridad jurídica (CPACA, art. 10).

(viii) Configuración de causal eximente de responsabilidad: la conducta atribuida a Servientrega Internacional S.A. se encuentra comprendida dentro de la causal de exoneración prevista en el artículo 614.3 del Decreto 1165 de 2019, relativa a la ocurrencia de un hecho de tercero que impide el cumplimiento de la obligación. En este caso, el procedimiento de revisión conjunta impuesto por la DIAN constituye un evento ajeno, imprevisible e irresistible, que se enmarca dentro del concepto de fuerza mayor reconocido por la jurisprudencia contenciosa y por el artículo 64 del Código Civil, con efectos exculpativos.

(ix) Inobservancia del principio de justicia y del debido proceso: para Servientrega Internacional S.A. la imposición de una sanción por múltiples infracciones, derivadas de un único hecho, resulta desproporcionada e inequitativa, al desconocer el principio de justicia material consagrado en el artículo 2 del Decreto 1165 de 2019, así como el principio de razonabilidad y de debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución. La actuación

administrativa se aparta de los postulados de legalidad, necesidad y proporcionalidad en la aplicación del *ius puniendi estatal*, lo cual justifica la nulidad de los actos demandados.

Con ello manifiesto, conviene entonces discernir que, en el caso concreto, la reducción parcial de los efectos económicos de los actos sancionatorios controvertidos —de 5.400 UVT a 450 UVT— obedece a una interpretación razonable y jurídicamente fundada por parte de la administración, en el marco de la competencia asignada a los comités de conciliación y defensa judicial para analizar, prevenir y racionalizar el ejercicio de la acción administrativa, conforme a lo previsto en los artículos 2.2.4.3.1.1.9 y 2.2.4.3.1.1.14 del Decreto 1069 de 2015, en concordancia con el artículo 93 del CPACA y el artículo 29 de la Constitución Política.

Servientrega Internacional S.A., en su solicitud de conciliación extrajudicial, sostuvo que la imposición de la sanción por doce infracciones independientes desconoció el carácter consolidado de la operación aduanera, documentada mediante la guía máster núm. 99214316466 del 13 de enero de 2022. Señaló que el artículo 265 de la Resolución 46 de 2019¹⁴, en concordancia con el artículo 257 del Decreto 1165 de 2019, impone al operador el deber de reportar electrónicamente el manifiesto expreso como un documento único, integrador de todas las guías hijas asociadas, por lo cual la omisión en dicho reporte constituiría, en gracia de discusión, una única infracción. A su juicio, desagregar artificialmente las guías hijas para derivar infracciones autónomas comporta una interpretación extensiva prohibida, que vulnera el principio de legalidad sancionatoria y contraría el principio de taxatividad previsto en el inciso segundo del artículo 602 del mismo decreto.

Este planteamiento fue reforzado con base en una evolución normativa posterior, concretamente en el artículo 49 del Decreto Ley 920 de 2023, cuyo numeral 2.4 introdujo una aclaración relevante al señalar como infracción:

2.4. No entregar a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, la información del manifiesto expreso **y/o** de los documentos de transporte asociados a una operación, en la oportunidad y forma prevista en el Decreto 1165 de 2019, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

La inclusión de la conjunción disyuntiva «y/o» y la referencia expresa a los documentos «asociados a una operación» evidencian que el legislador acogió una interpretación que considera el carácter integrado de la operación aduanera y la indivisibilidad funcional del manifiesto expreso respecto de sus guías hijas. En este sentido, la omisión en el reporte de información no se configura por cada documento individual, sino por operación aduanera. Tal aclaración normativa, según lo argumentado por la parte convocante, no puede ser ignorada al evaluar la legalidad del acto administrativo sancionatorio, en tanto constituye un criterio útil de interpretación auténtica y permite aplicar el principio de favorabilidad en su dimensión normativa, al ser una disposición posterior más benigna frente a hechos anteriores no consolidados.

Dicho argumento fue acogido por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el cual, luego del análisis de los antecedentes fácticos y normativos del caso, concluyó que con la expedición de los actos administrativos sancionatorios se transgredió el derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación

¹⁴ Artículo 265. Procedimiento para la presentación de documentos a la autoridad aduanera. Cuando en el medio de transporte procedente del exterior lleguen mercancías importadas bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, el transportador, deberá entregar el Manifiesto de Carga dentro de la oportunidad prevista en el artículo 147 del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019. Dentro del mismo término, la empresa de mensajería especializada entregará a través de los servicios informáticos electrónicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el manifiesto expreso [...].

del principio de favorabilidad, al imponer a la sociedad una sanción por doce infracciones que, conforme a la naturaleza del trámite aduanero, debieron entenderse como una sola operación consolidada. Esta postura fue sustentada en el numeral 1 del artículo 93 del CPACA, que contempla la revocatoria directa cuando el acto administrativo sea manifiestamente contrario a la Constitución o la ley.

La razonabilidad de dicha interpretación no solo se sustenta en la finalidad del régimen sancionatorio sino también en la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual, «cuando la mercancía es consolidada, así debe indicarse tanto en el documento consolidador o guía aérea o general, y en las guías aéreas o documentos de transporte hijos o los documentos que les sirven de soporte». En línea con este precedente, desagregar la guía máster para configurar múltiples infracciones supone una afectación desproporcionada e injustificada, no solo al principio de legalidad en su dimensión de tipicidad, sino también a la garantía del debido proceso en el trámite administrativo sancionador. Por ello, la revocatoria parcial y la consecuente reducción de la sanción a una única infracción —por valor de \$17.101.800— no constituye una transacción meramente convenida, sino una actuación legalmente procedente y debidamente motivada, que busca restablecer la proporcionalidad de la sanción conforme a los parámetros jurídicos aplicables. En consecuencia, resulta pertinente en esta oportunidad acceder a la aprobación del acuerdo conciliatorio parcial, bajo los términos que fueron consignados en el acta suscrita el 7 de abril de 2025 ante la Procuraduría 79 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-:

RESUELVE:

PRIMERO. APROBAR el acuerdo conciliatorio celebrado el día 7 de abril de 2025 ante la Procuraduría 79 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Bogotá, entre la sociedad Servientrega Internacional S.A. y la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente, previa la constancia de ejecutoria y la expedición de las copias de rigor con destino a las partes.

TERCERO. TRÁMITES VIRTUALES - Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada únicamente por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co. Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co

diegom.garzon@servientrega.com

rafaelramirezp.abogado@gmail.com

Canales de atención: La Secretaría del Juzgado presta atención al público de manera presencial y mediante los números telefónicos (601) 3532666, extensión 73342 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m. a 1:00 p.m. y 2:00 p.m. a 5:00 p.m.).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZA

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 042 Contencioso Admsección 2

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: **cddb0c53abf6704bfc4f45cc75af87bd4e95fd8619d20fc6e8df724bfc9f64c5**

Documento generado en 30/09/2025 06:57:14 PM

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