

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

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).**

**CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ .**

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01**  
**Recurso de apelación contra la sentencia de 21 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**  
**Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 21 de agosto de 2014, proferida por la Sección Primera -Subsección "B"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES.**

**I.1-** La sociedad **NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - C.P.A.C.A., presentó demanda

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

1. La nulidad de la Resolución núm. **2422** de 31 de octubre de 2013, expedida por la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Buenaventura, mediante la cual se ordenó el decomiso de una mercancía de su propiedad.
2. La nulidad de la Resolución núm. **00386** de 21 de febrero de 2013, expedida por la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Buenaventura que, en respuesta al recurso de reconsideración, confirmó la anterior y agotó la vía gubernativa.
3. Que se revise y determine el valor de las mercancías decomisadas.
4. A título de restablecimiento del derecho se ordene la entrega de la mercancía decomisada.
5. Se ordene dar cumplimiento al fallo que de fin al proceso, dentro de los términos establecidos en la ley.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

**I.2-** En resumen, la actora presentó los siguientes hechos:

Que con el Documento de Transporte núm. J038304BUN de 22 de julio de 2012, con Manifiesto de Aduana núm. 20116575003565650 de 20 de agosto de 2012, arribó al Puerto de Buenaventura una mercancía de su propiedad; que utilizando los servicios, como declarante autorizado, de la sociedad AGENCIA DE ADUANAS CICOREX S.A.S. NIVEL 1, se procedió a la nacionalización de la mercancía, con cuatro declaraciones de importación.

Relató que cuando la mercancía salía del Puerto fue inspeccionada por la Policía Fiscal Aduanera, quien determinó: 1) que a la mercancía correspondiente a las Declaraciones de Importación núms. 352012000254864-0, 352012000254859-3 y 352012000254853-1, no se le colocó el tipo de empaque en que venía la misma y 2) en la declaración núm. 352012000254859-3, se declararon solo tuercas y en realidad venían tuercas con su respectivo tornillo, por lo que procedía su aprehensión.

Que las mercancías fueron aprehendidas con el Acta núm. 13500265 de 11 de septiembre de 2012, por la causal prevista en el artículo 502, numeral 1.6, del Decreto 2685 de 1999, porque no

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

se colocó, en la casilla de descripción de la mercancía, el tipo de empaque y contenido.

Que la mercancía ingresó al depósito ALMAGRARIO S.A. con el DIIAM 39351101026 de 11 de septiembre de 2012 y en la diligencia de reconocimiento y avalúo se le dio un valor de \$295´777.081.00, lo cual es desproporcionado.

Anotó que pese a que los funcionarios aprehensores contaban con los documentos de importación de la mercancía, la notificación del Acta se hizo a JULIETH YANETH GONZÁLEZ de manera exclusiva; no se notificó ni a la AGENCIA DE ADUANAS CICOREX, ni a la sociedad.

Manifestó que solicitó información a la División de Gestión de Control Operativo sobre el estado de la mercancía, la que le informó que la notificación se hizo por estado, porque la agencia de aduana se negó a ser notificada personalmente, siendo que lo que ocurrió fue que el funcionario no permitió que se consignaran sus objeciones.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Que el 9 de octubre de 2012, la mencionada agencia de aduanas se notificó por conducta concluyente de la aprehensión de la mercancía y presentó sus objeciones, las cuales no fueron tenidas en cuenta porque no se le hizo presentación personal al escrito.

Que mediante los actos acusados se decomisó la mercancía, pese a que se encontraban debidamente nacionalizadas en las declaraciones de importación, pues se trata de un error parcial en su descripción; que, por lo tanto, procedía la legalización de la mercancía sin pago de sanción; que se violaron el debido proceso y los principios de la buena fe y de igualdad y se hizo una valoración indebida de la mercancía.

**I.3-** Citó como vulneradas las disposiciones contenidas en los artículos 2º, 13, 29, 83, 123 y 209 de la Constitución Política; 1º, 3º, 5º, 7º, 9º, 10º, 41, 42 y 138 del C.P.A.C.A.; 1º, 2º, 87, 231-1, 469, 502, numeral 1.6, 504, 505, 520 y 562 del Decreto 2685 de 1999.

Expuso el alcance del concepto de violación en los siguientes términos:

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

- Que se infringieron los artículos 2º, 123 y 209 de la Constitución Política, porque la demandada no dio cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado, como es el de velar por los derechos de los administrados, dado que además de desconocer que el importador había nacionalizado la mercancía y pagado los tributos a que había lugar, desconoció las actuaciones adelantadas por ella misma en casos similares.
  
- Que se violaron los artículos 13, 29 y 83 de la Constitución Política; 1º, 3º y 138 del C.P.A.C.A.; y 562 del Decreto 2685 de 1999, porque se vulneró el derecho al debido proceso, dado que se desconocieron las declaraciones de importación aportadas, el Acta de Aprehensión no fue notificada y no se permitió al declarante consignar en dicho documento sus objeciones a la diligencia.
  
- Que se violaron los artículos 41 y 42 del C.P.A.C.A. porque, bajo el principio de legalidad, la fundamentación de los actos acusados es inexacta o falsamente motivada.
  
- Que se violó el artículo 2º del Decreto 2685 de 1999, porque tanto el procedimiento como la decisión adoptada violaron sus

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

derechos y los principios de eficacia y justicia y la colocaron en situación de indefensión.

- Que se violaron los artículos 502, numeral 1.6 y 236 del Decreto 2685 de 1999 y el artículo 154 de la Resolución núm. 4240 de 2000, porque la mercancía está debidamente nacionalizada y descrita, y no existe posibilidad de que con las declaraciones de importación se ampare mercancía diferente a la que fue objeto de importación.

- Que se infringieron los artículos 504 del Decreto 2685 de 1999, porque se impidió al declarante autorizado el derecho a consignar sus objeciones a la diligencia de aprehensión, y el 505 *ídem*, porque el avalúo de la mercancía aprehendida y decomisada se realizó sin ninguna técnica, lo cual permitió que se avaluara en \$295'777.081.00, cuando el valor probado en el proceso fue de \$68'008.786.00.

- Que se transgredieron los artículos 13 de la Constitución Política y 520 del Decreto 2685 de 1999, porque no se le aplicó el principio de favorabilidad, que indica que debe aplicarse la disposición más favorable, aún cuando no haya sido solicitada expresamente.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

#### **I.4- CONTESTACION DE LA DEMANDA.**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, porque su actuación se llevó a cabo conforme a derecho.

Señaló que, contrario a lo manifestado por la actora, no se trata de un error parcial en la descripción de la mercancía en la declaración de importación, pues la Resolución núm. 178 de 2012, expedida por el Ministerio de Industria y Comercio, mediante la cual se establecen las descripciones mínimas, exige que se debe incluir el tipo de empaque y contenido, lo cual es un requisito obligatorio que debe quedar plasmado en la casilla correspondiente.

Que dicha Resolución fue expedida con el fin de que las mercancías que ingresen al territorio aduanero nacional correspondan a la operación de comercio realizada en el exterior, amparada en los documentos.

Que en este caso se requería que en la declaración de importación se describiera correctamente el tipo de empaque y su contenido; el empaque con sus especificaciones internas que precise qué

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

producto o tipo de mercancía viene en su interior; que, además, en la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3 se declararon tuercas para tornillos, sin embargo, revisadas físicamente las referencias 10344401 y 10344403 se encontraron en su interior tornillos con sus tuercas, es decir que se omitió no solo el empaque y contenido sino que se dejaron de declarar los tornillos, por lo que las declaraciones de importación no amparan la mercancía, configurándose así la causal de aprehensión establecida en el numeral 1.6 del artículo 505 del Decreto 2685 de 1999, como quedó consignado en el Acta de Aprehensión núm. 13500565POLFA, suscrita por los funcionarios de la Dirección Seccional de Buenaventura.

Explica que al no haberse demostrado la legal importación de la mercancía al territorio Colombiano, se configura la conducta descrita en los artículos 231-1, literal c) y 502, causal 1.6 del Decreto 2685 de 1999, adicionados y modificados por los artículos 23 y 48 del Decreto 1232 de 2001, respectivamente.

Señala que el cargo consistente en que procedía la legalización de la mercancía sin pago de sanción, no tiene vocación de prosperidad, puesto que una vez que la autoridad aduanera interviene se pierde

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

el carácter de voluntaria, de conformidad con lo previsto en el artículo 231 del Decreto 2685 de 1999; que como lo reconoce la parte actora, la mercancía ya había sido aprehendida, por lo que no puede decirse que procedía una legalización voluntaria, pero si su intención era legalizar debió pagar el porcentaje fijado por las normas para el momento en que se encontraba el proceso de definición jurídica de la mercancía.

Que no se violó el debido proceso, el cual fundó la actora en que la aprehensión de la mercancía no fue notificada por ningún medio, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 563 del Decreto 2685 de 1999, la notificación del acta de aprehensión se debe hacer personalmente al interesado al finalizar la diligencia, pero cuando no es posible, como ocurrió en este caso, se hace por estado, el cual se fijó a nombre de la señora Julieth Yaneth González, con quien se adelantaron todas las diligencias tendientes a su posterior aprehensión y decomiso, quien firmó y estampó el sello de CICOEX LTDA en todas las actas de hechos y autos comisorios, como consta en el expediente administrativo, pues era evidente que representaba los intereses de dicha agencia de aduanas.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Indicó que dentro del término establecido para objetar la aprehensión, previsto en el artículo 505-1 del Decreto 2685 de 1999, la actora presentó un escrito, pero este no cumplió los requisitos, pues no hizo presentación personal como lo exige la norma, por lo que no pudo ser tenido en cuenta; que, como lo refiere la misma actora, se notificó por conducta concluyente, luego tuvo oportunidad de defensa y contradicción.

Que para la expedición de los actos acusados se aplicó el procedimiento establecido en el Decreto 2685 de 1999, tendiente a definir la situación jurídica de la mercancía, se garantizó el debido proceso y el derecho de defensa y no se desvirtuó la causal que originó la aprehensión y el decomiso de la mercancía; igualmente, los actos acusados fueron motivados y expedidos por la autoridad competente.

Adujo que los cargos de violación a los principios de la buena fe e igualdad, no son de recibo, ya que la Jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que el principio de la buena fe no se opone a que las autoridades cumplan con sus funciones mientras estén legalmente facultadas para hacerlo, como ocurre en este caso en que a la DIAN le compete adelantar investigaciones y desarrollar

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

controles para asegurar el cumplimiento de las normas aduaneras y verificar la legalidad de importación de mercancías que ingresen o circulen en el territorio aduanero nacional; advierte que cada caso es particular y concreto y, conforme a los supuestos de hecho y de derecho aplicables y efectuando las valoraciones, la autoridad aduanera se pronuncia frente a cada caso, pues no puede so pretexto de dar cumplimiento al principio de igualdad, aplicar sanciones de manera genérica.

Finalmente, en cuanto a la censura por indebida valoración de la mercancía aprehendida, señala que, contrario a lo afirmado por la actora, el avalúo de la mercancía se realizó de conformidad con lo previsto en los artículos 505 de los Decretos 2685 de 1999, 446 de la Resolución núm. 4240 de 2000 y 2201 de 2005, referentes al avalúo de mercancías, luego se ajusta a la realidad y está soportado legalmente; aclaró que en todo caso el avalúo no incide en la legalidad de los actos administrativos acusados, puesto que la mercancía ingresó ilegalmente al País.

## **II.- AUDIENCIA INICIAL.**

El 25 de junio de 2014 se realizó la audiencia inicial de conformidad con lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

2011, a la cual asistieron los apoderados de la parte demandada y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Ministerio Público y la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado no estuvieron representados; la parte demandante arribó cuando ya había fijado el litigio.

El Magistrado sustanciador en aplicación del artículo 180 del C.P.A.C.A. desarrolló las siguientes fases: saneamiento – no hubo observaciones; decisión de excepciones previas – se declaró próspera la excepción propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de falta de legitimación en la causa por pasiva; fijación del litigio; posibilidad de conciliación administrativa – no existió ánimo conciliatorio; medidas cautelares – no se solicitaron; se tuvieron como pruebas los documentos aportados por las partes.

El litigio se fijó en el sentido de que se debe determinar si la empresa **NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**, incurrió en infracción administrativa aduanera, pues esta sociedad censura la actuación de la DIAN en cinco cargos: ilegalidad, porque la mercancía decomisada fue debidamente nacionalizada y procedía la legalización de la mercancía sin pago de sanción; violación al

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

debido proceso; violación al principio de la buena fe; violación al principio de igualdad e indebida valoración de la mercancía aprehendida. El Magistrado sustanciador ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

Finalmente, se dió por terminada la audiencia, previa lectura y aprobación integral del acta, por todos los que en ella intervinieron.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.**

La Sección Primera -Subsección "B"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora, conforme a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Una vez resumió los hechos y transcribió las normas que consideró pertinentes al caso, señaló, respecto de cada cargo lo siguiente:

1. Que en efecto existieron inconsistencias, porque la mercancía que fue objeto de aprehensión mediante el Acta núm. 13500265POLFA de 19 de septiembre de 2012 omitió descripciones

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

mínimas, relacionadas con el hecho de no haberse señalado el tipo de empaque y contenido de las mercancías y, al mismo tiempo, la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3 presentó inconsistencias referentes a que en la casilla núm. 91 se describió tuercas para tornillos respecto de las referencias 10344401 y 10344403 que revisadas traían en su interior tornillos con sus tuercas, lo que lleva a concluir que los elementos declarados no correspondían a la realidad de los que encontró la autoridad aduanera.

2. Indicó que la mercancía no se encontraba debidamente amparada en la correspondiente declaración de importación y, por ende, no existía la plena y necesaria certeza de la veracidad de la información contenida en los documentos presentados ante dicha autoridad sino, solo hasta que ésta procedió a verificar físicamente cada uno de los elementos, razón por la cual estima que, contrario a lo esgrimido por la actora, la actuación de la DIAN estuvo ajustada a derecho, por cuanto no se trata de una simple falencia o error de descripción del tipo de empaque de la mercancía.

Que lo que provocó la medida de aprehensión y posterior decomiso fue puntualmente la ausencia o errónea identificación de la

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

mercancía, pues, la indicación que de la misma se hizo en las correspondientes declaraciones de importación no coincide con la realidad, ya que en tal documento simplemente se hizo una alusión a las características similares con que ésta cuenta, mas no a la determinación específica requerida.

Resaltó que la Resolución núm. 178 de 13 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, señala las descripciones mínimas exigidas para las mercancías que ingresen al territorio aduanero nacional, estableciendo que para las manufacturas de fundición, hierro o acero, debe indicarse el tipo de empaque y contenido, obligación que no se cumplió.

Sostuvo que es claro que en este caso se incurrió en la causal de aprehensión y decomiso prevista en el numeral 1.6 del artículo 502 del Decreto núm. 2685 de 1999, en tanto que se incurrió en errores u omisiones en la descripción de la mercancía que impidieron la identificación o individualización de la misma y no se pudo establecer su correspondencia con la inicialmente declarada, por lo que los actos acusados estuvieron ajustados a derecho, por lo cual este cargo no prospera.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Explicó que no procedía la legalización sin pago de rescate, porque de conformidad con el artículo 231, parágrafo 1, del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 1446 de 5 de mayo de 2011, para que proceda se requieren dos condiciones: a) que existan errores u omisiones parciales en la descripción, número, serie, referencia, modelo, marca, que figuren en la declaración de importación, siempre que no generen violación a restricción legal o administrativa o el pago de unos menores tributos aduaneros y, b) que el declarante dentro de los treinta días calendario siguientes al levante presente voluntariamente una declaración de legalización sin pago de rescate, corrigiendo los errores u omisiones.

Que en este caso no se cumple ninguna de las dos condiciones, porque los errores y omisiones en la descripción de las mercancías relacionadas en las declaraciones de importación no son parciales, puesto que, una vez verificados los 687 cartones que contenían en su interior tornillos, resortes y tuercas, se evidenció una discordancia en las descripciones mínimas de las subpartidas núms. 7318210000, 731816000 y 7318159000, correspondientes a declaraciones que carecían de tipo de empaque y contenido, en tanto que los artículos venían en bolsas plásticas; asimismo, por cuanto en la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

se declararon tuercas para tornillos pero, revisadas físicamente las referencias 10344401 y 10344403, se encontraron en su interior tornillos con sus tuercas que ponen en evidencia que fueron verdaderas omisiones que impiden su individualización.

Señaló que, además, la norma dispone que la declaración de legalización sin pago de rescate debe ser voluntaria, lo cual quiere decir que no es posible realizarla si ya existe intervención de la autoridad aduanera y, en este caso la solicitud de legalización fue elevada cuando la mercancía ya se encontraba aprehendida, como lo reconoce la actora, ya que fue presentada en el recurso de reconsideración.

3. En cuanto al cargo de violación al debido proceso que la actora alega porque, ni el declarante autorizado ni la sociedad importadora y propietaria de la mercancía fueron notificados del acta de aprehensión, como lo ordena el artículo 563 del Decreto 2685 de 1999, la notificación por estado se hizo a la señora Julieth Yaneth González, no se tuvo en cuenta el escrito de objeciones que presentó la agencia de aduanas ni se permitió hacer observaciones durante la diligencia de aprehensión y sí se señaló, posteriormente, que los empleados de la agencia de aduanas no se habían hecho

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

presentes, el a quo manifestó, una vez trajo a colación Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el debido proceso, que la señora Julieth Yaneth González atendió las diligencias y firmó en calidad de auxiliar de la Agencia de Aduanas CICOREX LTDA. los autos comisorios y las actas de hechos.

Agregó que dicha Agencia de Aduanas presentó oportunamente escrito de objeciones y, posteriormente, memorial para explicar su alcance, pero no fueron tenidos en cuenta por la DIAN dado que se omitió su presentación personal que es un requisito exigido por el artículo 505-1 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 14 del Decreto 4431 de 2004; que en la objeción, dicha Agencia manifestó que se notificaba del acta de aprehensión por conducta concluyente, lo que reiteró a través de información remitida por correo electrónico a la DIAN el 28 de octubre de 2013, en el cual adujo que se dio por notificada el 9 de octubre de 2012, fecha en la que radicó su escrito de objeciones.

Sostuvo que si bien la notificación del acta de aprehensión se notificó por estado a la persona que no era la representante legal de la Agencia de Aduanas CICOREX S.A.S., ante la imposibilidad de realizarse la notificación personal, es la propia Agencia la que en el

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

curso de la actuación administrativa manifestó expresamente que se notificaba de la aprehensión por conducta concluyente, hecho que permite afirmar que se le notificó, de conformidad con el artículo 72 del C.P.A.C.A..

Resaltó que la falta de notificación o su realización indebida, no es causal de nulidad de los actos administrativos sino de ineficacia por falta de publicidad y que, además, se trata de un acto de trámite, como lo dispone el inciso tercero del artículo 504 del Decreto 2685 de 1999.

Anotó que el escrito de objeciones no cumplió con el requisito de presentación personal contemplado en el artículo 505-1 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 14 del Decreto 4431 de 2004, por lo que asistió razón a la DIAN en el sentido de no tenerlo en cuenta.

Que el motivo de censura referente a que durante la diligencia de aprehensión no se permitió hacer las observaciones otorgadas por el artículo 504 del Decreto 2685 de 1999, no es de recibo, porque si bien dicha norma dispone que el acta de aprehensión debe contener un espacio para las objeciones del interesado durante la diligencia,

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

lo cierto es que finalmente quedó notificada por conducta concluyente.

Que además contra el acto administrativo que ordenó el decomiso de las mercancías, se interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue respondido confirmando la decisión.

Concluyó que el cargo no tenía vocación de prosperidad porque la sociedad actora tuvo todas las oportunidades de defensa y contradicción.

4. Sobre el cargo de violación al principio de la buena fe, consideró que no era atendible, porque los elementos aprehendidos y decomisados no se encontraban debidamente amparados en las declaraciones de importación, conforme ya lo explicó.

5. En cuanto a la violación del derecho a la igualdad, explicó que en este caso concreto no se encuentra probada en el expediente la existencia de dos o más casos que estuvieran en las mismas o similares circunstancias fácticas y jurídicas de la parte actora, a las cuales se les haya dado un trato preferente o más favorable.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

6. Respecto al reconocimiento y avalúo de la mercancía consideró que el cargo no tiene vocación de prosperidad, porque de conformidad con los artículos 505 del Decreto 2685 de 1999, 446 de la Resolución núm. 4240 de 2000 y 1º y 6º de la Resolución 2201 de 30 de marzo de 2005, si bien el párrafo 2º del artículo 505 del Decreto 2685 de 1999 señala que para el avalúo de las mercancías se tomará el valor indicado en la respectiva declaración, esa misma norma establece la excepción cuando existen precios de referencia; que a su turno, el artículo 446 de la Resolución núm. 4240 de 2000, expedida por la DIAN, prevé que para el avalúo de las mercancías aprehendidas y abandonadas a favor de la Nación se tendrá en cuenta la base de precios elaborada por la DIAN; y el artículo 1º de la Resolución núm. 2201 de 30 de marzo de 2005, emanada de la DIAN, adoptó la base de precios contenida en el aplicativo informático "Base de precios para el Avalúo de Mercancías", y su artículo 6º, numeral 1, señaló como procedimiento aplicable que el funcionario aprehensor debía verificar en primera instancia si en la base de precios, se encuentra mercancía idéntica o similar en cuyo caso podrá tomar el precio registrado dejando constancia en la respectiva acta.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Que de conformidad con lo anterior, la fuente que sirvió para fijar el avalúo fue la base de precios DIAN consecutivo núm. 74063 de 2012-09-14 y el documento de ingreso inventario y avalúo de mercancías aprehendidas DIIAM Núm. 39351101026 de 2012/9/11, lo que evidencia que el avalúo se realizó teniendo en cuenta la precios de referencia contenidos en la base de datos elaborada por la DIAN, en donde se señaló el ítem consultado y la fecha en que se realizó la consulta.

Anotó que esta precisa información contenida en el acta de aprehensión no fue tachada de falsa ni desvirtuada por la parte contraria y que en el expediente obra copia de la información de la base de precios consultada, la que tampoco fue desvirtuada ni tachada de falsa.

Finalmente, resaltó que el valor dado a la mercancía no incidía en manera alguna en la legalidad de los actos administrativos.

**IV.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

La parte demandante solicita la revocatoria del fallo apelado<sup>1</sup> y que, en su lugar, se declare la nulidad de los actos acusados.

---

1 Folios 218 a 224 del cuaderno principal.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Aduce las siguientes inconformidades:

1. Los motivos de la aprehensión de la mercancía y su posterior decomiso no fueron los mismos para toda la mercancía.

Señala que la mercancía decomisada mediante los actos acusados estuvo amparada en cuatro declaraciones de importación diferentes<sup>2</sup>; que en tres de ellas se amparaban mercancías cuya cantidad y contenido corresponde con lo señalado en ellas, y lo único que hizo falta fue indicar que los productos estaban empacados en pares en bolsa plástica transparente, pero la descripción del producto está completa.

En cuanto a la mercancía amparada en la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3 sí hay un error en la descripción, porque como lo señalaron los funcionarios aprehensores, se detectó que en la casilla 91 se describió tuercas para tornillos respecto de las referencias 10344401 Y 10344403, pero revisadas las dos referencias éstas traían en su interior tornillos con sus tuercas; que la discrepancia era solamente sobre

---

<sup>2</sup> La mercancía estuvo amparada en tres declaraciones de importación, lo que ocurre es que una de ellas, la núm. 352012000254859-3, además de no describir empaque y contenido, relacionó solo tuercas, y revisada la mercancía contenía tuercas y tornillos.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

dichas referencias en las que se describieron como tuercas y en realidad llegaron tuercas y tornillos y, sin embargo, se aprehendió todo el contenido; que entonces las referencias 10300505, 10300506 y 10300501 se aprehendieron pese a que en la declaración de importación están descritas como tuercas y en efecto lo son.

Colige de lo anterior, que se trata de dos situaciones diferentes que fueron analizadas como si se tratara del mismo asunto, cuando no lo es.

Considera que si bien es cierto que de las mercancías amparadas en las Declaraciones de Importación núms. 352012000254864-0, 352012000254853-1 y 352012000254846-8 (SIC)<sup>3</sup>, faltó señalar la descripción mínima relativa a que vienen empacadas en parejas en bolsa plástica transparente, dicha omisión no pone la mercancía en la situación prevista en el numeral 1.6 del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999, que se refiere a incurrir en errores u omisiones en su descripción, "*que impidan la identificación o individualización de la misma*".

---

<sup>3</sup> Esta última declaración que señala la apelante no fue objeto de ningún pronunciamiento en los actos acusados; se trata de la núm. 352012000254859-3.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Argumenta que el hecho de que la mercancía esté acondicionada en una bolsa plástica transparente es indiferente a su naturaleza, a su uso o su individualización, pues la manera y clase de empaque corresponde o al uso comercial o a las circunstancias que prefiera el comprador según el tipo de mercado que maneje; explica que seguramente si el comprador fuera una ensambladora, pediría por docenas o gruesas, no por empaques más pequeños, como sucede en este caso; que de todas maneras las mercancías no pierden su naturaleza ni son susceptibles de ser confundidas con otras.

Que es claro que las infracciones y las causales de aprehensión deben estar expresamente consagradas en el título XV del Estatuto Aduanero y no se puede hacer una interpretación de la norma para hacer de ella una analogía, pues la conducta que dé lugar a una aprehensión debe estar señalada en forma inequívoca en el artículo 502 del Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones y en el acta de aprehensión, pues ello ratifica el principio de legalidad; que si bien es cierto que se incurrió en una omisión parcial en la descripción al faltar una descripción mínima (forma de empaque y contenido – por pares en bolsa plástica transparente), esta circunstancia no hace que la mercancía no pueda identificarse o pueda dar lugar a confusiones, pues su clase, naturaleza, materia constitutiva y uso

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

son las que la definen exactamente y esas descripciones corresponden con la realidad.

Insiste en que respecto a la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3, pese a que lo que se señaló en la justificación de la aprehensión, se aprehendieron los ítems correspondientes a los numerales 22 "TORNILLO CON TUERCA" Ref: 10344401, 23 "TORNILLO CON TUERCA" Ref:1034403, 24 TUERCA PARA TORNILLO Ref: 10300505, 25 TUERCA PARA TORNILLO Ref: 1030050, y 26 TUERCA PARA TORNILLO Ref: 10300501, de lo cual se observa que en dicho documento, todos fueron declarados como TUERCAS y lo que venía en exceso eran los tornillos de las referencias 10344401 y 10344403 y los demás estaban bien declarados, inclusive las tuercas de las dos referencias en disputa.

2. Durante la diligencia de aprehensión la Policía Fiscal Aduanera no permitió hacer uso de las prerrogativas establecidas en el artículo 504 del Decreto 2685 de 1999.

Insiste en que los funcionarios aprehensores una vez concluida la diligencia de aprehensión solicitaron la presencia de los empleados de la Agencia de Aduanas CICOREX S.A. NIVEL 1, que fungió como

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

su declarante autorizado, pero cuando pretendieron escribir en el acta sus objeciones a la diligencia no se les permitió, pese a que pusieron de presente el texto del artículo 504 del Decreto 2685 de 1999, por lo cual se le violó el derecho de defensa y que, posteriormente, señalaron que no se habían hecho presentes.

Considera que es muy importante que las anotaciones queden en el texto del Acta de Aprehensión, en casos como este, en el cual se aprehendieron mercancías que se encontraban bien declaradas, como sucedió con los ítems 22, 23 y 24 antes mencionados, como si la persona que atiende la diligencia estuviera de acuerdo con el exceso o no supiera lo que se estaba importando o no tuviera la competencia técnica para argumentar que no estaba de acuerdo con las medidas adoptadas por la Administración; considera que en el tema aduanero hay muchas apreciaciones que pierden su connotación y oportunidad legal si no aparece su manifestación en el momento mismo en que se dan.

3. Indebida valoración de la mercancía aprehendida.

Que el a quo afirma que el valor de la mercancía no tiene incidencia en la legalidad de los actos administrativos y que de todas maneras

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

los aprehensores señalaron la fuente de donde tomaron los datos, amparada en el artículo 446 de la Resolución 4240 de 2000.

Señala que discrepa del anterior argumento pues dicha disposición está ubicada en el título XIV, ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE MERCANCÍAS APREHENDIDAS, DECOMISADAS Y ABANDONADAS. Capítulo I. ADMINISTRACIÓN DE MERCANCÍAS.

Que para el asunto existe una norma especial ubicada dentro del CAPÍTULO SEGUNDO. TRÁMITE PARA LA DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE MERCANCÍA APREHENDIDA, ARTÍCULO 434. RECONOCIMIENTO Y AVALÚO, disposición modificada por el artículo 5º de la Resolución núm. 1249 de 2005, que señala claramente, sin lugar a interpretación diferente, que el valor en aduana de la mercancía es el consignado en la declaración de importación aportada; que los documentos prueban el precio realmente pagado por la mercancía al proveedor en el exterior, y de conformidad con el artículo 505 del Decreto 2685 de 1999 *“en el avalúo se debe determinar el VALOR EN ADUANAS de la mercancía, de conformidad con los lineamientos establecidos en la Decisión 378 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, esto es el valor de transacción o precio efectivamente pagado o por pagar cuando*

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

*éstas se vendan para su exportación al territorio aduanero de la Comunidad, adicionado por el valor de los fletes y seguros, mas los demás gastos producidos en el exterior”.*

Considera que la violación de las normas y el desmesurado precio dado a la mercancía aprehendida impide el ejercicio de prerrogativas previstas y, en consecuencia, es una violación al debido proceso, pues la totalidad de la mercancía objeto de la importación tiene un valor en aduana de \$68'.008.786.00 como consta en las declaraciones de importación aportadas, y no obstante fueron valoradas en \$295'777.081, lo que trajo como consecuencia que fuera imposible que la aseguradora otorgara una garantía en reemplazo de aprehensión, pues la garantía se constituye por el valor en aduana de la mercancía más los tributos aduaneros, pero además, tampoco permitió que se pudiera pensar en legalizar la mercancía, pues si se hubiera tenido capacidad para hacerlo, era imposible pagar los bodegajes, ya que su valor se determina por el avalúo dado en el DIIAM.

Concluye que tiene razón el Tribunal al señalar que el valor carece de incidencia en cuanto a la legalidad de la aprehensión, pero en todo caso sí influye en el ejercicio de los derechos.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

#### **V.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público, en la oportunidad procesal, guardó silencio.

#### **VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

##### **LOS ACTOS ACUSADOS.**

**.- RESOLUCIÓN DE DECOMISO NÚM. 2422 DE 31 DE OCTUBRE DE 2012<sup>4</sup>.**

. En la diligencia de control y verificación de obligaciones aduaneras, al momento de ejecutarse la inspección física de control posterior a las mercancías importadas por la actora, el funcionario comisionado encontró que respecto a los 687 cartones que contienen "tornillos, resortes y tuercas", se presentan inconsistencias en la casilla 91 de las Declaraciones de Importación núms. 352012000254864-0, 352012000254853-1 y 352012000254859-3 de 5 de septiembre de 2012, en cuanto al tipo de empaque y contenido, y que en la última mencionada, además, se describió la mercancía como tuercas, pero venían con sus tornillos, de lo cual

---

<sup>4</sup> Folios 35 a 39 del cuaderno principal.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

concluyó que era procedente considerarse como mercancía no declarada, de lo que se dejó constancia en las actas de hechos.

. Mediante Acta núm. 13500265POLFA de 19 de septiembre de 2012<sup>5</sup>, se procedió a aprehender la mercancía "tornillos, resortes y tuercas", bajo la causal 1.6 del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999, toda vez que presentan error en las descripciones mínimas de las subpartidas 318210000, 7318160000 y 7318159000, en las Declaraciones de Importación núms. 352012000254864-0, 352012000254853-1 y 352012000254859-3, de 5 de septiembre de 2005, porque les faltó colocarles el tipo de empaque y el contenido ya que estos vienen en bolsas plásticas por pares y, además, porque en la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3 se omitió declarar los tornillos; que el representante legal de la Agencia de Aduanas CICOREX S.A.S. NIVEL 1, en su calidad de declarante autorizado, fue notificado por conducta concluyente el 9 de octubre de 2012.

. Las mercancías aprehendidas quedaron bajo custodia del depósito habilitado ALMAGRARIO S.A., según lo indica el documento DIIAM núm. 39351101026 del 19 de septiembre de 2012<sup>6</sup>, las cuales fueron valoradas en \$295'777.081.00, "*teniendo como fuente de*

---

5 Folios 41 a 44 del expediente administrativo.

6 Folios 60 a 62 *idem*.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

*avalúo la base de precios DIAN consecutivo de artículos N° 74063, 74361, 594271, 88231, 87571, 435152, 97777 y 435205 del 14 de septiembre de 2008”, mercancías que corresponden al listado que presenta en este acto administrativo, consistente en resortes en acero de diferente diámetro y largo, tornillos con tuerca de diferentes dimensiones de cabeza de tornillo y largo, y tuercas para tornillo de diferente diámetro y referencia.*

. Mediante Memorial radicado ante la Dirección Seccional el 9 de octubre de 2012, el representante legal de la AGENCIA DE ADUANAS CICOREX S.A.S. NIVEL 1<sup>7</sup>, presentó documento de objeción contra el Acta de Aprehensión de 19 de septiembre de 2012, manifestando que se notificó por conducta concluyente<sup>8</sup>; posteriormente, presentó escrito radicado el 19 de octubre de 2012, dando alcance al memorial anterior, alegando nuevas objeciones.

En respuesta a la solicitud que la entidad hizo por correo electrónico<sup>9</sup>, la AGENCIA DE ADUANAS CICOREX LTDA. NIVEL 1, respondió que se notificó por conducta concluyente<sup>10</sup>.

---

7 Esta sociedad según certificado de existencia y representación que obra a folio 83 *idem*, cambió su nombre de AGENCIA DE ADUANA CICOREX LTDA. NIVEL 1, a AGENCIA DE ADUANA CICOREX SAS NIVEL 1.

8 Folios 72 a 82 *idem* del expediente administrativo.

9 Folio 94 *idem*.

10 Folio 95 *idem*.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

. Transcribió las normas aduaneras aplicables al caso, y consideró que de conformidad con el artículo 232-1 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 2101 de 13 de junio de 2008, se dispone en qué eventos la mercancía se entiende como no declarada a la autoridad aduanera, en cuyo literal c) se contempla el hecho de que en la declaración de importación se haya incurrido en errores u omisiones en la descripción de la mercancía.

. Citó apartes de la Resolución núm. 0178 de 2012 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que exige descripciones mínimas para las mercancías que ingresan al territorio aduanero nacional, entre ellas, las que se encuentran en el artículo 73 para las manufacturas de fundición, hierro o acero, como son a manera de ejemplo "rieles, codos, bridas, redes y rejas, tornillos, pernos, cables sin aislar para electricidad, etc., de lo cual la entidad concluyó que la descripción de las mercancías en la declaración de importación no constituye un trámite meramente formal, sino un elemento esencial de la declaración de importación, *"razón por la cual la omisión total o parcial en la descripción de la mercancía en cualesquiera de sus elementos que la identifican y*

---

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

*singularizan, constituye causal de aprehensión para su posterior decomiso”.*

Que, asimismo, en la Resolución núm. 362 de 1996, expedida por la DIAN, que se encuentra vigente, se dispuso que en el diligenciamiento de la casilla correspondiente a “descripción mercancías” en la declaración de importación se debe identificar la mercancía con los elementos que la caracterizan, indicando según su naturaleza, marcas, números, referencias, series o cualquier otra especificación que la tipifique o singularice; y que en este caso, los documentos que componen el expediente administrativo no aportan novedad a la investigación ni desvirtúan la causal de aprehensión, sino, por el contrario, la confirman y no demuestran la legal introducción de la mercancía al territorio aduanero nacional, en relación con las descripciones mínimas que la identifican e individualizan.

. Advirtió que sobre las objeciones no hace pronunciamiento alguno, porque de conformidad con lo establecido en el artículo 505-1 del Decreto 2685 de 1999, adicionado por el artículo 14 del Decreto 4431 de 2004, se omitió el requisito de presentación personal del mismo ante la autoridad aduanera, Juez o Notario.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

En el recurso de reconsideración<sup>11</sup> la sociedad actora expone que se violó el derecho de defensa, porque la aprehensión no fue notificada, y durante la diligencia la policía fiscal aduanera no permitió hacer uso de las prerrogativas establecidas en el artículo 504 del Decreto 2685 de 1999, porque impidieron hacer anotación alguna en los documentos, y luego señalaron que la Agencia de Aduanas no se había hecho presente; que la causal de aprehensión no existe, porque la mercancía se encuentra debidamente nacionalizada, y el único motivo de controversia es el tipo de empaque y contenido, en este caso "*bolsa plástica por dos unidades*", pero no existe duda de lo que se importó, porque ese error parcial en la descripción no afectó los otros elementos, como la naturaleza de la mercancía, nombre, materia constitutiva, marca y referencia, por lo cual está plenamente identificada; por lo cual se atentó contra el principio de la buena fe y el derecho al trabajo; que los documentos aportados fueron indebidamente valorados, pues no se violaron restricciones legales o administrativas, ni hubo daño al Estado pues no se pagaron menores tributos y no se le dio la oportunidad de subsanar con la presentación de una declaración de legalización voluntaria sin pago de sanción, derecho establecido en el Decreto 1446 de 2011, dado que la Administración se precipitó al emitir el Acta de Aprehensión.

---

11 Folios 114 a 128.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

**.- RESOLUCIÓN NÚM. 00386 de 21 de febrero de 2013<sup>12</sup>.**

Este acto confirmó la Resolución de decomiso, en esencia, por las razones ya expresadas en la Resolución núm. 2422 de 31 de octubre de 2012.

**EL MARCO NORMATIVO - Decreto 2685 de 1999.**

**. Artículo 232-1, adicionado al Decreto 2685 de 1999, por el artículo 23 del Decreto 1232 de 2001.**

“ARTÍCULO 232-1. MERCANCÍA NO DECLARADA A LA AUTORIDAD ADUANERA. Se entenderá que la mercancía no ha sido declarada a la autoridad aduanera cuando:

- a) No se encuentre amparada por una Declaración de Importación;
- b) No corresponda con la descripción declarada;
- c) En la Declaración de Importación se haya incurrido en errores u omisiones en la descripción de la mercancía, o**
- d) La cantidad encontrada sea superior a la señalada en la Declaración de Importación.

Sin perjuicio de lo establecido en los numerales 4 y 7 del artículo 128 del presente decreto, siempre que se configure cualquiera de los eventos señalados en el presente artículo, procederá la aprehensión y decomiso de las mercancías. Cuando la cantidad encontrada sea superior a la señalada en la declaración, la aprehensión procederá sólo respecto de las mercancías encontradas en exceso. ”.

Sin perjuicio de lo previsto en los literales b) y c) del presente artículo, cuando habiéndose incurrido en errores u omisiones en la descripción de la mercancía en la Declaración de Importación, la

---

12 Folios 40 a 44 del cuaderno principal.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

autoridad aduanera pueda establecer, con fundamento en el análisis integral de la información consignada en la Declaración de Importación y en los documentos soporte de la misma, que la mercancía corresponde a la inicialmente declarada, **y los errores u omisiones no conlleven que la Declaración de Importación pueda amparar mercancías diferentes**, no habrá lugar a su aprehensión, pudiéndose subsanar los errores u omisiones a través de la presentación de una Declaración de Legalización sin el pago de rescate".

**. Artículo 502, numeral 1.6 del Estatuto Aduanero, modificado por el artículo 6º del Decreto 1446 de 2011.**

"Artículo 502 Causales de aprehensión y decomiso de mercancías

... .

1.6. Cuando la mercancía no se encuentre amparada en una planilla de envío, factura de nacionalización o declaración de importación, o no corresponda con la descripción declarada, o se encuentre una cantidad superior a la declarada, o se haya incurrido en errores u omisiones en su descripción, que impidan la identificación o individualización de la misma, o no se pueda establecer su correspondencia con la inicialmente declarada, salvo que estos errores u omisiones se hayan subsanado en la forma prevista en el numeral 4 del artículo 128 y en los párrafos 1º y 2º del artículo 231 del presente decreto, en cuyo caso no habrá lugar a la aprehensión".

**. ARTICULO 504. ACTA DE APREHENSIÓN.**

"<Artículo modificado por el artículo 12 del Decreto 4431 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El proceso para definir la situación jurídica de mercancías se inicia con el acta de aprehensión.

Establecida la configuración de alguna de las causales de aprehensión y decomiso de mercancías de que trata el artículo **502** del presente Decreto, la autoridad aduanera expedirá un acta con la que se inicia el proceso para definir la situación jurídica de mercancías y que contenga: lugar y fecha de la aprehensión; causal de aprehensión; identificación del medio de transporte en que se moviliza la mercancía, cuando a ello hubiere lugar; identificación y dirección de las personas que intervienen en la diligencia y de las que aparezcan como titulares de derechos o responsables de las mercancías involucradas; descripción de las

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

mercancías en forma tal que se identifiquen plenamente; cantidad, peso cuando se requiera, precio unitario y precio total de la mercancía, las objeciones del interesado durante la diligencia, la relación de las pruebas practicadas por la Administración o aportadas por el interesado durante la diligencia de aprehensión.

**Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el acta de aprehensión es un acto administrativo de trámite y contra él no procede recurso alguno en la vía gubernativa.**

**Surtida la notificación del Acta de Aprehensión por cualquiera de los medios enunciados en el inciso tercero del artículo 563 del presente Decreto**, empezarán a correr los términos para adelantar el proceso de definición de situación jurídica de las mercancías aprehendidas”.

#### **. ARTICULO 505. RECONOCIMIENTO Y AVALÚO.**

“<Artículo modificado por el artículo 13 del Decreto 4431 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> El reconocimiento y avalúo definitivo se entenderá surtido dentro de la misma diligencia de aprehensión de las mercancías, salvo cuando se trate de mercancías que requieran conceptos o análisis especializados, caso en el cual, dentro de un plazo hasta de diez (10) días siguientes a la fecha de notificación del acta de aprehensión, se deberá efectuar la diligencia de reconocimiento y avalúo definitivo de la mercancía aprehendida.

**. El avalúo se deberá consignar en el documento de ingreso de la mercancía aprehendida, sin perjuicio de la facultad de la Aduana de determinar el valor en aduana de la misma cuando a ello hubiere lugar.**

**PARÁGRAFO 1o.** Si como resultado de la diligencia de aprehensión o de reconocimiento y avalúo de la mercancía aprehendida, según corresponda, se determina que puede haber lugar a los delitos previstos en la Ley 788 de 2002, se deberá informar a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, enviando copia de las actuaciones adelantadas. La autoridad aduanera continuará con el proceso administrativo de que trata el presente Capítulo para definir la situación jurídica de la mercancía. Igual determinación deberá adoptarse en cualquier estado del proceso siempre que se establezca un hecho que pueda constituir delito.

**PARÁGRAFO 2o.** Cuando con ocasión de la diligencia de inspección en los procesos de importación, exportación o tránsito, se produzca la aprehensión de la mercancía declarada, **se tomará como avalúo**

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

**el valor de la mercancía señalado en la respectiva Declaración, para los efectos previstos en el inciso primero del presente artículo, salvo que existan precios de referencia.** En consecuencia, en estos eventos, no será necesario el avalúo de la misma”.

**. ARTÍCULO 505-1. DOCUMENTO DE OBJECCIÓN A LA APREHENSIÓN.**

“<Artículo adicionado el artículo 14 del Decreto 4431 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del Acta de Aprehensión, el interesado o responsable de la mercancía aprehendida deberá acreditar la legal introducción o permanencia de la misma en el territorio aduanero nacional o desvirtuar la causal que generó la aprehensión. Para tal efecto deberá presentar el Documento de Objeción a la Aprehensión.

En el Documento de Objeción a la Aprehensión el titular de derechos o responsable de la mercancía, expondrá ante la autoridad aduanera sus objeciones respecto de la aprehensión, anexando las pruebas que acrediten la legal introducción o permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional. Este documento deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Interponerse dentro del plazo legal, **personalmente** y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido; y sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad con el acta de aprehensión;  
...”

**. ARTICULO 563. FORMAS DE NOTIFICACIÓN.**

“<Artículo modificado por el artículo 23 del Decreto 4431 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Los requerimientos especiales aduaneros, los actos administrativos que deciden de fondo la imposición de una sanción, el decomiso de una mercancía, o la formulación de una liquidación oficial y, en general, los actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa, deberán notificarse personalmente o por correo.

Los actos que impulsen el trámite de los procesos se notificarán por estado.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

**El acta de aprehensión y el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo, se notificarán personalmente al finalizar la diligencia al interesado o responsable de las obligaciones aduaneras. Cuando no sea posible la notificación personal, se notificará por estado.**

Quando la aprehensión se realice en lugares de exhibición, venta o depósito y no se haya podido notificar personalmente, se fijará copia del acta de aprehensión o de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo, según corresponda, a la entrada del inmueble y se entenderá notificada por aviso, transcurridos cinco (5) días a partir de la fecha de tal fijación". (Negrillas fuera de texto)

#### **. ARTÍCULO 566. NOTIFICACIÓN POR ESTADO.**

"La notificación por estado se practicará un día después de proferido el acto, mediante la inserción en el estado del número y fecha del acto que se notifica, nombres de las partes que estén identificadas, la clase de proceso, un resumen de la decisión, fecha del estado y firma del funcionario.

El estado se fijará por el término de tres (3) días en un lugar visible de la respectiva Administración de Aduanas, según el caso".

Vistos los antecedentes del caso sub judice y las normas cuya aplicación se discute, la Sala, como lo ha expresado en anteriores oportunidades, tendrá en cuenta las circunstancias que rodean el caso en particular, de acuerdo además con la naturaleza de la mercancía.

Las inconformidades que la actora presenta contra la sentencia que apela, a las cuales se referirá la Sala, son:

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

**1. Considera que la mercancía se nacionalizó legalmente, porque la omisión en el tipo de empaque y contenido, no es relevante, pues las demás características descritas permiten individualizar y singularizar la mercancía, y además es procedente, en el caso de la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3, devolver la mercancía que está bien descrita como solo "tuercas".**

Lo primero que se observa es que las mercancías decomisadas, estaban amparadas en tres Declaraciones de Importación, las núms. 352012000254864-0, 352012000254853-1 y 352012000254859-3, de 5 de septiembre de 2005, porque les faltó colocarles el tipo de empaque y el contenido ya que las mercancías vienen en bolsas plásticas por pares; frente a la última declaración mencionada, los actos acusados señalaron que, además, omitió declarar tornillos, pues solamente se refiere a tuercas.

Aclarado lo anterior, debe la Sala establecer si la omisión de tipo de empaque y contenido, en el caso sub judice se considera como falta de descripción de la mercancía aprehendida y decomisada, si las otras características de la descripción permitían identificarla y singularizarla, lo que constituye el motivo de la controversia, y, de

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

otro lado, si es procedente devolver a la actora mercancía que supuestamente está bien descrita en una Declaración de Importación que no ampara otras mercancías, como se alega en el recurso de apelación.

Como bien lo explican tanto la entidad demandada como el a quo, para la época de los hechos, estaba vigente la Resolución núm. 0178 de 13 de junio de 2012, "**Por medio de la cual se señalan las descripciones mínimas de las mercancías objeto de importación**", expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que dispone:

"Que corresponde a la Dirección de Comercio Exterior desarrollar las funciones de ejecución, control y vigilancia de la política de comercio exterior en materia de trámites y procedimientos de comercio exterior, así como expedir los actos administrativos o las instrucciones sobre materias de su competencia y realizar las operaciones a que haya lugar para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Que el Decreto 4406 de 2004 establece en su artículo 3º que las declaraciones de importación que se presenten ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán observar las descripciones mínimas de las mercancías objeto de importación establecidas por la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Lo anterior, sin perjuicio de las normas que sobre descripciones en las declaraciones de importación profiera la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Que teniendo en cuenta que las descripciones se establecen para la individualización y correcta identificación de las mercancías importadas al territorio nacional, se hace necesario actualizar y unificar las mismas con el objeto de facilitar las operaciones de comercio exterior,

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

RESUELVE:

ARTICULO 1º. DESCRIPCIONES DE LAS MERCANCIAS OBJETO DE IMPORTACIÓN. Las mercancías que ingresen al territorio aduanero nacional comprendidas en los siguientes capítulos, partidas o subpartidas del Arancel de Aduanas, deberán cumplir, ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con las descripciones mínimas señaladas en la presente Resolución, las cuales deberán registrarse en idioma español.

En el evento de ser necesaria la utilización de palabras en otro idioma que por su uso, en el comercio internacional no tengan traducción al español, deberán registrarse en el idioma original:

... .

**CAPÍTULO 73 - MANUFACTURAS DE FUNDICIÓN, HIERRO O ACERO.**

**Producto: Ejemplo: rieles, codos, bridas, redes y rejas, tornillos, pernos, cables sin aislar para electricidad, etc.**

... .

**Tipo de empaque y contenido (partidas 73.17 a 73.19)**

... ." (Resalta la Sala fuera de texto)

La anterior disposición, precisamente, fue expedida con el fin de que las mercancías que ingresen al territorio aduanero nacional correspondan a la operación de comercio exterior, luego debe ajustarse a la legislación nacional que incluye las Resoluciones sobre descripciones mínimas, en este caso, el tipo de empaque y su contenido, es decir, empaque con sus especificaciones que precise qué producto o tipo de mercancía viene en su interior y contenido o cantidad de producto que trae cada empaque, lo cual era obligación de la actora, quien reconoce que no lo hizo, hecho que sin mayores esfuerzos soporta la causal de aprehensión y decomiso de las

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

mercancías que ingresaron al País amparadas en las tres declaraciones de importación mencionadas, incluida la núm. 352012000254859-3, por la cual, además, se declararon solamente tuercas, pero revisada físicamente la mercancía, las de referencias 10344401 y 10344403, traen en su interior tornillos.

Por lo anterior, los actos acusados estuvieron legalmente sustentados y procedía la aprehensión y decomiso de todas las mercancías, porque las declaraciones de importación presentadas para su nacionalización no las ampararon, en la medida en que no estaban debidamente singularizadas ni individualizadas; por lo tanto, no es del caso pronunciarse sobre la solicitud de devolución de parte de la mercancía, como lo pretende la actora en este instancia.

En relación con la Declaración de Importación núm. 352012000254859-3, sobre la cual la actora pretende que se le devuelva la mercancía cuyas referencias sólo contenían tuercas, la Sala se abstiene de pronunciarse, por cuanto esta solicitud no fue objeto de las pretensiones de la demanda.

**2. La aprehensión no fue notificada, y durante la diligencia la policía fiscal aduanera no permitió hacer uso de las**

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

**prerrogativas establecidas en el artículo 504 del Decreto 2685 de 1999, porque impidieron hacer anotación alguna en los documentos, y luego señalaron que la Agencia de Aduanas no se había hecho presente.**

De los documentos obrantes en el expediente administrativo lo que se observa es que la AGENCIA DE ADUANAS CICOREX LTDA. NIVEL 1, en diferentes diligencias relacionadas con la mercancía aprehendida y decomisada mediante los actos acusados, estuvo representada por la señora Julieth Yaneth González, quien firmó y plasmó el sello de dicha sociedad, hecho éste que no fue tachado de falso por la parte actora.

En efecto, a folios 4, 5, 6, 7, 15, 16, 17, 39 y 40, consta que la mencionada señora, a nombre de la Agencia de Aduanas CICOREX LTDA. NIVEL 1, atendió todas las diligencias, a excepción de los Autos Comisorios, los cuales le fueron comunicados. Su firma, y en casi todos el sello de dicha agencia, obra en los siguientes documentos, todos del año 2012: Auto Comisorio núm. 0394 de 7 de septiembre, emanado de la DIAN - Buenaventura, por medio del cual se comisionó a siete funcionarios para practicar diligencia de control y verificación de las obligaciones aduaneras y realizar el

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

reconocimiento y avalúo de la mercancía; Acta de Hechos – Acta de Inspección Aduanera de Fiscalización – Formulario núm. 3918, de 8 de septiembre, cuando se realizó la diligencia de control posterior, en la cual consta que la mercancía fue inmovilizada porque se hace necesario verificar los documentos soportes; Auto Comisorio núm. 0401 de 11 de septiembre, por medio del cual se comisiona a un funcionario para realizar el reconocimiento y avalúo de la mercancía, el cual se comunicó el mismo día; Acta de Hechos – Acta de Inspección Aduanera de Fiscalización – Formulario núm. 3942 de 11 de septiembre, en la cual consta que dando continuidad al acta de inmovilización núm. 3918 y al Auto Comisorio núm. 0394 se traslada el contenedor N° MSCU 693663-1 hacia la bodega ALMAGRARIO y que, posteriormente, se procedió al desembalaje parcial rompiendo el precinto y en *“presencia del señor auxiliar de la agencia de aduanas CICOREX se desembalaron 687 cartones conteniendo tuercas, tornillos y resortes para motores disel, por presentar error en sus descripciones mínimas”*<sup>13</sup>; Acta de hechos núm. 3956 de 12 de septiembre, en el que consta que se procede a realizar el debido inventario; Acta de Hechos núm. 3978, de 13 de septiembre, en la cual consta que se finalizó el inventario; y Acta de Hechos 3979 de 14 de septiembre, en la cual consta que dando continuidad al Acta de Hechos núm. 3978 y al Auto Comisorio núm.

---

<sup>13</sup> De lo anterior se informó a la Fiscalía General de la Nación – Buenaventura.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

401, *“en el día de hoy procedo a realizar la debida acta de aprehensión en las instalaciones de la DIAN”*; Acta de Hechos núm. 4040 de 17 de septiembre, en la cual se anota que ese día se da por terminada el Acta de Aprehensión núm. 13500265POLFA de 11 de septiembre de 2012, la cual consiste en 687 cartones conteniendo en su interior tuercas, tornillos, arandelas y resortes, toda vez que presentó error en sus descripciones mínimas para dicha mercancía, según el literal 1.6 del artículo 505 del Decreto 2685 de 1999; y Acta de Hechos núm. 4073 de 19 de septiembre, en la cual se deja constancia *“de que en el día de hoy el representante de la agencia de aduanas Cicorex hace presencia para firmar el acta de aprehensión N° 13500-265POLFA. Ya que en el día anterior por diligencias personales no se pudo firmar dicha acta”*.

Sobre el particular, de conformidad con lo previsto en el artículo 563 del Decreto 2685 de 1999, la notificación del Acta de Aprehensión debe hacerse personalmente al interesado al finalizar la diligencia, pero cuando no es posible, como lo afirma la demandada, puede hacerse por estado, como ocurrió en este caso<sup>14</sup>, en el cual, como lo indica la actora en la demanda, se fijó a

---

14 Folio 65 del expediente administrativo; notificación por estado, fijada el 20 de septiembre de 2012 y desfijado el 24 del mismo mes y año.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

nombre de la señora Julieth Yaneth González, con quien, como ya se observó, se adelantaron todas las diligencias en representación de los intereses de la Agencia de Aduana CICOREX LTDA. NIVEL 1.

Lo cierto es que el 9 de octubre de 2012, dentro del término legal, la sociedad CICOREX presentó memorial objetando el Acta de Aprehensión<sup>15</sup>, en el cual manifiesta que se notificó por conducta concluyente de la aprehensión, de lo que se concluye, como lo explicó el a quo, que la publicidad del acto se cumplió, por lo que se garantizó al interesado la oportunidad para ejercer el derecho de defensa y contradicción.

Situación diferente es que el escrito de objeciones no se interpuso personalmente, como lo exige el artículo 505-1 del Decreto 2685 de 1999, razón por la cual la DIAN no se pronunció, pero lo cierto es que la actora tuvo la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

**3. Indebida valoración de la mercancía aprehendida.**

Sobre el particular, como bien lo explicó el fallo apelado, el artículo 505 del Decreto 2685 de 1999, dispone que para el avalúo de la

---

15 Folios 72 a 82 del expediente administrativo.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

mercancía se toma el valor señalado en la respectiva declaración, **salvo cuando existen precios de referencia**, los cuales fueron adoptados por la DIAN mediante la Resolución núm. 2201 de 30 de marzo de 2005, *“Por la cual se adopta la base de precios para fijar el avalúo e ingreso a depósito de mercancías aprehendidas y abandonadas a favor de la Nación y se deroga la Resolución 10766 de noviembre 24 de 2004”*, y la parte actora no desvirtuó dicho avalúo ni lo tachó de falso.

Consecuente con lo anterior y por las razones explicadas, la Sala confirmará el fallo apelado en cuanto denegó las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

**F A L L A:**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

**Ref.: Expediente núm. 2013-02078-01. Actora: NACIONAL DE HERRAJES CENTRO S.A.S.**

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 16 de julio de 2015.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidenta

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**GUILTERMO VARGAS AYALA**