ITRC	FICHA TÉCNICA RELATORIA	

INFORMACIÓN EXPEDIENTE	
- **NÚMERO DEL EXPEDIENTE:**	**174-00-2023-044**
- **NÚMERO Y FECHA DE FALLO:**	**17317-00002**
- **FECHA DE EJECUTORIA:**	**27 DE ABRIL DE 2026**
- **DEPENDENCIA QUE LA EXPIDE:**	**SUBDIRECCIÓN DE ASUNTOS LEGALES**
- **CRITERIO DE SELECCIÓN:**	**FALLO ABSOLUTORIO DE PRIMERA INSTANCIA**
- **INVESTIGADO:**	**DAVO y LDCG**
- **CARGO DEL INVESTIGADO:**	Gestor III Código 303 Grado 03 y Gestor II Código 302 Grado 02
- **ENTIDAD:**	**DIAN**
- **FALTA DISCIPLINARIA:**	**Violación Régimen Aduanero Art. 57 No. 10 ley 1952 de 20219**
- **PALABRAS CLAVES:**	Levante, Aprehensión, Declaración de importación, Acta de inspección, Umbrales de importación, Umbrales FOB, Valor FOB, Decreto 2218 de 2017, Sobrecarga laboral, Atipicidad, Fuerza mayor

ANTECEDENTES

Síntesis de los hechos Disciplinariamente Relevantes

La investigación disciplinaria tuvo origen en un informe emitido por la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior de la DIAN, el cual identificó dos declaraciones de importación tramitadas por los funcionarios DAVO y LDCG, obtuvieron levante pese a que las mercancías importadas presentaban valores FOB inferiores a los umbrales mínimos establecidos en el Decreto 2218 de 2017, modificado por el Decreto 436 de 2018. Como consecuencia de dicho hallazgo, se inició investigación disciplinaria contra los dos funcionarios

CONSIDERACIONES

Problemas jurídicos

¿Son disciplinariamente responsables los funcionarios DAVO y LDCG por haber otorgado levantes a mercancías que incumplían el régimen de umbrales previsto en los Decretos 2218 de 2017 y 436 de 2018?

¿Se configuró objetivamente la violación del régimen aduanero?

¿Se afectó sustancialmente el deber funcional?

¿La ilicitud sustancial estaba justificada por las circunstancias excepcionales acreditadas en el proceso?

¿La sobrecarga laboral y las condiciones institucionales pueden constituir una causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria?

Elementos fácticos o hechos relevantes de la decisión

Los investigados se desempeñaban como inspectores aduaneros de la DIAN adscritos al Grupo Interno de Trabajo de Importaciones de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá. Sus funciones incluían verificar el cumplimiento del régimen aduanero, inspeccionar mercancías y decidir sobre la procedencia del levante y otras medidas de control aduanero.

La investigación inició a partir de un informe de la Subdirección de Gestión de Comercio Exterior de la DIAN, mediante el cual indicó que en la declaración de importación del 24 de marzo de 2021, se otorgó el levante No. 032021000307416 a la declaración de importación No. 032021000323648, pese a que la mercancía clasificada por la subpartida arancelaria 61.10.30.90.00 se encontraba a un precio inferior al umbral determinado en el artículo 3 del Decreto 2218 de 2017 modificado por el artículo 1° del Decreto 436 de 2018, sin que se acreditara el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4° del Decreto 2218 de 2017; lo mismo ocurrió el día 5 de abril de 2021 con ocasión del levante No. 03202100034638 otorgado a la declaración de importación No. 032021000349622, pese a que la mercancía clasificada por la subpartida arancelaria 54.02.20.00.00 se encontraba a un precio inferior al umbral determinado en las normas mencionadas.

Entre lo elementos facticos evaluados para la adopción de la decisión estuvo: la carga laboral existente, las circunstancias extraordinarias derivadas de la pandemia en cuanto se refiere a la disponibilidad de personal, limitaciones para hacer inspecciones por el aislamiento preventivo del contagio asociado al Covid 19, jornadas extendidas; deficiencias tecnológicas institucionales, insuficiencia de capacitación para el caso de LDCG, ausencia de señales de alerta o riesgo respecto a los importadores, resultados del control posterior de los levantes.

Resumen de las consideraciones o razones de la decisión

Respecto a la tipicidad de la conducta cometida por LDCG, se estableció que estaba facultada mediante auto comisorio, autorizó el levante de mercancía que debía haber sido

objeto de aprehensión por encontrarse en zona franca y no acreditarse los requisitos excepcionales previstos en el artículo 4 del Decreto 2218 de 2017, modificado por el artículo 1° del Decreto 436 de 2018 y sin acreditar previamente los requisitos establecidos en el artículo 4° del Decreto 2218 de 2017.

Por lo expuesto, el Despacho, concluyó que los hechos encajaban formalmente en la falta gravísima relacionada con la vulneración del régimen aduanero, prevista en el numeral 50 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (actual numeral 10 del artículo 57 de la Ley 1952 de 2019).

Respecto a la ilicitud sustancial, en lo que refiere a LDCG, la autoridad disciplinaria señaló que incumplió los deberes que le imponían sus funciones, al inobservar la estricta aplicación de normas aduaneras en el ejercicio de sus funciones, por cuanto autorizó el levante de una mercancía cuyo precio FOB estaba por debajo de los umbrales permitidos y sin el cumplimiento de requisitos legales, cuando lo correcto era haber ordenado la aprehensión de la mercancía. Por tal motivo, en el pliego de cargos se le atribuyó la afectación al deber funcional por incumplimiento de sus funciones como inspectora, acompañado de la afectación a los principios que orientan la función pública, como lo son la transparencia y la legalidad.

Conforme a lo expuesto, el principio de transparencia se orienta a garantizar la publicidad de la actuación administrativa, así como a asegurar el acceso a la información pública y la disponibilidad de esta para la ciudadanía. En tal sentido, no resulta jurídicamente viable endilgar a la funcionaria disciplinada la infracción de dicho principio, en la medida en que dentro del expediente no se encuentra acreditado que su comportamiento haya implicado el ocultamiento, restricción o indebida reserva de información, ya sea en las etapas previa, concomitante o posterior a la inspección.
De igual forma, no se evidencia la configuración de conductas relacionadas con el incumplimiento de deberes de rendición de cuentas frente a la ciudadanía entre otras porque no estaba este rol dentro de sus funciones.

En consecuencia, no es posible concluir que la conducta atribuida a LDCG haya afectado de manera sustancial e injustificada el principio de transparencia, toda vez que su actuar no se subsume en el contenido normativo ni en el ámbito de protección de dicho principio.

No sucede lo mismo con el principio legalidad, toda vez que es evidente que una vulneración al régimen aduanero, específicamente relacionado con la aplicación umbrales y requisitos determinados en los artículos 3 y 4 del Decreto 2218 de 2017, modificado por el artículo 1 del Decreto 436 de 2018, fue el que permitió que se autorizara el levante de la mercancía, sin que hubiese lugar a ello conforme a las normas que rigen esa actuación.

No obstante, al revisar el artículo 9° del CGD, la ilicitud sustancial no solo se limita a la afectación del deber funcional, sino que el legislador adicionó que para que la falta fuera antijuridica, también debía ser injustificada.

En este punto, el Despacho debe atender los argumentos defensivos y pruebas recaudadas, en particular los testimonios de quienes, para la fecha de ocurrencia de los hechos investigados (marzo de 2021), fueron la Jefe del GIT Importaciones de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, la Jefe de la División de Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá Aeropuerto El Dorado y cuatro compañeros inspectores de LDCG, quienes fueron consistentes en sus declaraciones al afirmar que la implicada, al igual que otros funcionarios inspectores de Grupo Interno de Trabajo, tenían una sobrecarga laboral porque había pocos funcionarios frente a la cantidad de declaraciones de importación que debían ser actuadas diariamente, situación que se vio acentuada con la pandemia del COVID 19, cuyas medidas sanitaras y de orden público se iniciaron en marzo de 2021 y se extendieron en el tiempo, superando incluso la época de los hechos.

Del análisis de los testimonios, como se expuso líneas arriba, está acreditado que el día laboral del inspector comenzaba cuando iba camino al trabajo, momento en el cual le notificaban por medio de correo electrónico y WhatsApp, las declaraciones de importación que debían actuar y el lugar a donde debían dirigirse.

Los testimonios coincidieron en que el rol del inspector aduanero era altamente técnico y operativo; que sus funciones principales consistían en verificar documental y físicamente las mercancías para autorizar o negar su ingreso al país, lo cual implicaba revisar entre 100 y 120 casillas de cada declaración, examinar facturas, documentos de transporte, certificados, valoraciones y aplicar normas complejas como las de umbrales para textiles y confecciones, cuyo cálculo debía hacerse manualmente (valor FOB/peso bruto).

El inspector también debía realizar inspecciones físicas, pesajes, toma de muestras y confrontar la mercancía con los documentos recibidos, ya fuera de forma presencial o virtual (esto último con ocasión de las medidas de seguridad por la pandemia). Con base en esa revisión, debía decidir entre otorgar levante, suspender, ampliar o rechazar la actuación, dejando todo documentado en el sistema SIGLO XXI, el cual presentaba constantes fallas y no generaba alertas automáticas.

Conforme indicaron los testigos, para evacuar adecuadamente las tareas que deparaba la labor de inspector, deberían tener un reparto diario máximo de 10 a 15 de declaraciones de importación por revisar. No obstante, indicaron que la carga era desbordada porque debían actuar en ocasiones hasta 40, por lo que al revisar esta afirmación contra los datos entregados sobre el reparto por la Dirección Seccional Aduanas Bogotá Aeropuerto El Dorado, se logró

establecer estadísticamente que para los meses de marzo y abril de 2021 los inspectores recibían en promedio un reparto de 19 a 20 declaraciones de importaciones diarias. Situación que fue acreditada con la información reportada sobre el reparto efectuados a los funcionarios para la época en que ocurrieron los hechos examinados.

Si bien la funcionaria investigada tenía que cumplir con unos deberes al momento de inspeccionar las mercancías, no se puede negar que una carga laboral desbordada puede quebrar en algún momento el cumplimiento de ese deber, máxime cuando era una constante notoria en época de pandemia de la que se quejaban unánimemente los funcionarios del GIT de Importaciones, que confluyó con otras circunstancias ya mencionadas como la obsolescencia y carencia de herramientas de trabajo, ausencia de alertas para agilizar y optimizar la función, etc.

A ello se suma que el procedimiento IN-COA-0151 de "INSPECCIÓN EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN" de la DIAN, indica como parte del procedimiento de inspección física o documental que "la Dirección Seccional debe velar porque los inspectores cuenten con el acceso a: Sistema Informático Aduanero, Módulo de Arancel, la VUCE, Carpetas Públicas de las Subdirecciones para consultar bases de datos de declarantes, bases de datos de empresas inscritas como importadores de calzado y textiles, entre otros", situación que en este caso no se presentaba completamente porque los testigos han sido claros en señalar que no contaban con todas las herramientas para desarrollar la función de inspección física.

Súmese que en el caso particular de LDCG, también confluyó la escasa capacitación y la deficiente inducción al cargo de inspectora, al que había llegado tan solo unos meses atrás, pues no se puede echar de menos que la versión libre esta señaló que la inducción fue virtual, de cuatro horas (lo cual sustentó con copia de correos electrónicos), cuando lo normal en palabras de los testigos, era de tres días tratándose de funcionarios nuevos provenientes del mismo proceso.

Precisamente de este asunto ya se ha ocupado la doctrina y la jurisprudencia, al señalar que la sobrecarga laboral se puede entender como un eximente de responsabilidad expresada bajo la modalidad de fuerza mayor a la luz de lo consagrado en el numeral primero del artículo 28 del CGD, tesis avalado por la doctrina de la Procuraduría General de la Nación y la jurisprudencia de Comisión Nacional De Disciplina Judicial (sentencia del 8 de febrero de 2023, con radicado No. 76001-11-02-000-2019-01145-01).

Así las cosas, ante la existencia de una causal de justificación frente al incumplimiento del deber funcional, no es posible considerar que concurre la ilicitud sustancial en la conducta de la disciplinada LDCG y al no encontrar configurada la ilicitud sustancial en la conducta de la servidora LDCG, este Despacho deberá proceder a su absolución y, en consecuencia, decretar el archivo definitivo de la presente investigación.

Con relación a la tipicidad de la conducta cometida por DAVO, en desarrollo del despacho comisorio, el servidor público DAVO, el día 30 de marzo de 2021 hizo una inspección inicial de la mercancía que terminó con la ampliación de la diligencia de conformidad con el artículo 183 del Decreto 1165 de 2019, a fin de verificar la correcta clasificación arancelaria, precios, fletes, seguros, términos Incoterms, entre otros.

Finalmente, mediante Acta de Inspección No.032021000015559 del 5 de abril de 2021, otorgó el levante No. 032021000346381 del 05 de abril de 2021 a la Declaración de Importación No. 032021000349622-6 pese a que la mercancía clasificada por las subpartidas 54.02.20.00.00, se encontraban a un precio FOB declarado (*Free On Board o* "Libre a Bordo"), inferior al umbral determinado en el artículo 3° Decreto 2218 de 2017, modificado por el artículo 1° del Decreto 436 de 2018 y sin acreditar previamente los requisitos establecido en el artículo 4° del decreto 2218 de 2017 (norma que la modifica),

Al encontrarse la mercancía en Zona Franca, con el valor FOB igual o inferior al umbral establecido en la norma para la subpartida arancelaria correspondiente, y sin la presentación anticipada de los documentos que acreditaran los requisitos establecidos en el artículo 4° del decreto 2218 de 2017, debía procederse a la aprehensión, como lo indicaba la norma y lo señalaban varios de los testigos en sus declaraciones.

No obstante, no se debe perder de vista que el inspector en la inspección inicial llevada a cabo el día 30 de marzo de 2021, no autorizó el levante tras señalar: *"NO SE OTORGA LEVANTE, DA DO QUE, LA PRESENTE ACTUACIÓN ADUANERA SE AMPLÍA POR CINCO DIAS HABILE S A FIN DE VERIFICAR LA CORRECTA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA, PRECIOS, F LETES, SEGUROS, TRMINOS INCONTERMS, ENTRE OTROS*" (sic).

En relación con ese tipo de actuación, verificado el procedimiento IN-COA-0151 de "INSPECCIÓN EN EL RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN", en las definiciones, se indica la "ampliación" como una actuación realizada por el inspector por razones justificadas que se deben registrar en el acta de inspección y el término de ampliación, para el cual sugerían 5 días.

En el caso bajo examen, se amplió el término de la inspección por cinco días hábiles, como lo autoriza el procedimiento, y los usuarios aduaneros presentaron la documentación que acreditaba error en el precio registrado en la declaración de importación, específicamente en la casilla 78 (Valor FOB USD), por cuanto según explica el acta de inspección de fecha 5 de abril de 2021, se aportó la factura proforma No. NV001 del 17-12-2021 con un valor FOB USD de 28.748, aclarando que había error en los fletes y que se había verificado el umbral. En consecuencia, se dio el levante con la justificación "CUMPLE NUM 3 ART 185 DEC 1165/19 INSP FIS 10%" (sic).

Es decir que, en la casilla 78 en vez de haber anotado como Valor FOB USD, la suma de 28.748, tenía registrado por error, la suma de 27.109,59. En ese orden de ideas, al calcular nuevamente el valor FOB, esta operación arrojó como resultado un umbral de 1.18,

En las condiciones expuestas, era procedente hacer el levante, pues la norma lo permitía cuando el precio liquidado era superior al umbral fijado por el Decreto 436 de 2018. Esta situación fue corroborada por la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera a través de la Resolución No. 12734 del 26 de septiembre de 2023, decisión en la que se archivó la investigación.

Luego, partiendo de los argumentos defensivos del investigado que se encuentran corroboradas por lo antes señalado y el estudio realizado por la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera, se entiende que la actuación de la declaración de importación cuestionada y adelantada por el funcionario DAVO estuvo ajustada a las normas que regían la materia.

Conforme a lo anterior, no se evidencia que la conducta del investigado haya sido la que se le endilgó en el pliego de cargos, porque no fue irregular, el investigado obró en la forma que debía hacerlo y no confluyen los elementos del tipo que se le atribuyó, en consecuencia, la conducta se considera atípica.

Ahora bien, de llegar a considerarse que el disciplinado no podía suspender la diligencia de inspección para dar lugar a la corrección y al consecuente levante, ello corresponde a una controversia disciplinaria diferente a la que se planteó con el cargo formulado, por lo cual no es posible realizar el análisis correspondiente en estas diligencias, en atención al principio de congruencia que rige este tipo de acciones sancionatorias.

RESUELVE

PRIMERO: ABSOLVER DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA a LDCG, identificada con cédula de ciudadanía xxx, en el cargo de Gestor II Código 302 Grado 02, ubicada en el GIT de Importaciones de la División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la DIAN, por la conducta endilgada en el pliego de cargos No. 1740600027 del 30 de diciembre de 2024.

SEGUNDO: ABSOLVER DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA a DAVO, identificado con cédula de ciudadanía xxx, en el cargo de Gestor III Código 303 Grado 03, ubicada en el GIT de Importaciones de la División de Gestión de la Operación Aduanera de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la DIAN, por la conducta endilgada en el pliego de cargos No. 1740600027 del 30 de diciembre de 2024.