

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

RADICACIÓN No. : 5876

FECHA : Santa Fe de Bogotá, D.C. trece (13) de
julio del dos mil (2.000).

CONSEJERO PONENTE : MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA

ACTOR : HERNAN GUILLERMO ROZO PAZOS

TEMA : Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la entidad demandada contra la sentencia de 5 de marzo de 1999, por la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sección Primera, se inhibió de resolver sobre el fondo de la Resolución 0082 de 31 de enero de 1994, por ineptitud de la demanda, al no haberse agotado la vía gubernativa; declaró la nulidad de las Resoluciones 000530 de 31 de mayo de 1996 y 001103 de 26 de noviembre del mismo año, por medio de las cuales se le impuso al demandante una sanción de multa por infracción administrativa de contrabando; y declaró que el actor no está obligado a pagar suma alguna por concepto de la multa impuesta en los actos anulados.

I. ANTECEDENTES

El señor HERNAN GUILLERMO ROMO PAZOS, a través de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo [85](#) del C.C.A., solicitó que se declare la nulidad de los siguientes actos:

1o. Resolución núm. 0082 de 31 de enero de 1994, mediante la cual el Jefe de la División de Fiscalización de la Administración de Impuestos y Aduana Especial de Buenaventura decomisó, en favor de la Nación, la mercancía aprehendida y relacionada mediante el documento único de aprehensión núm. 11283 de 16 de septiembre de 1993, consistente en cuatro tractocamiones, cuatro camarotes para tractomula y dos hornos microondas, por valor total de ochenta y cuatro millones trescientos treinta y siete mil pesos (\$84.337.000.00).

2o. Pliego de cargos núm. 003, contenido en el auto 0066 de 30 de enero de 1996, mediante el cual el mismo funcionario formuló pliego de cargos al actor, por infracción administrativa de contrabando.

3o. Resolución núm. 000530 de 31 de mayo de 1996, por medio de la cual el mismo funcionario impuso al actor la sanción de multa por valor de cuarenta y dos millones ciento sesenta y ocho mil quinientos pesos (\$42.168.500.00), por infracción administrativa de contrabando.

4o. Resolución 001103 de 26 de noviembre de 1996, mediante la cual el Administrador de Impuestos y Aduana Especial de Buenaventura resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución identificada en el numeral 3o., confirmándola.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se declare que el actor no está obligado a

pagar suma alguna por concepto de la multa a él impuesta en los actos acusados.

Normas violadas y concepto de la violación

El apoderado de la parte actora señala como violados los artículos [29](#) de la Constitución Política; 10, 11 y 12 del Decreto 2352 de 1989; 3o., 23, 98 y 99 del Decreto 1909 de 1992; 32 del Decreto 1902 de 1992; y 14 del decreto 1750 de 1991, sustentando el concepto de violación, así:

PRIMER CARGO: Se violó el debido proceso contenido en el artículo [29](#) de la Carta Política, dado que ni el acta de aprehensión núm. 075 de 16 de marzo de 1993, ni la Resolución 0082 de 31 de enero de 1994 fueron notificadas al demandante, como lo ordenan expresamente los artículos 98 y 99 del Decreto 1909 de 1992.

El actor sólo se enteró de que cursaba una investigación aduanera en su contra cuando se le notificó el pliego de cargos núm. 0003 de 30 de enero de 1996.

SEGUNDO CARGO: La actuación administrativa adelantada en contra del demandante desconoce los artículos 10, 11 y 12 del Decreto 2352 de 1989, dado que, al confrontar aquélla con éstos, se evidencia que la Administración pretermitió la etapa en que aquél podía plantear argumentos y solicitar las pruebas tendientes a desvirtuar la responsabilidad que se le había imputado, además de que se dilató en forma injustificada la expedición de la resolución de decomiso, puesto que la aprehensión de la mercancía se produjo el 16 de marzo de 1993 y la Resolución 0082 se profirió el 31 de enero de 1994.

TERCER CARGO: Se vulneró la presunción de inocencia contenida en el artículo [29](#) de la Constitución Política, dado que la actuación administrativa fue adelantada sin que se demostrara que el actor incumplió con las obligaciones legales por las cuales se le impuso la sanción de contrabando, ya que teniendo en cuenta el acta de aprehensión núm. 75 de 16 de marzo de 1993 y otros documentos obrantes en el expediente, tales como las declaraciones de importación, se concluye que la Aduana incurrió en graves inexactitudes al identificar al demandante como titular de la obligación aduanera de una mercancía que se introdujo ilegalmente al país, aduciendo para el efecto declaraciones que no existen en el expediente administrativo o en las que figuran, como importadores y declarantes, personas que no se involucraron a la misma.

Ahora bien, aplicando el contenido del artículo 23 del Decreto 1909 de 1992 al caso analizado se infiere que es totalmente imposible que el actor haya presentado ante el Banco Ganadero la totalidad de las declaraciones de importación con el fin de nacionalizar la mercancía, pues a los importadores y declarantes titulares de las restantes mercancías les correspondía adelantar en forma personal y directa los trámites tendientes a su nacionalización, así como presentar la declaración de importación y pagar los tributos.

Lo anterior, por cuanto no se demostró la existencia de un mandato o poder especial para que el actor adelantara tales trámites, pero, aún en el caso de que existiera dicho poder, ello no eximiría a los otros importadores de la obligación aduanera legal, puesto que en el contrato de mandato quien compromete su responsabilidad es el mandante y no el mandatario.

CUARTO CARGO: El Decreto 1750 de 4 de julio de 1991, mediante el cual se despenalizó la infracción administrativa de contrabando, en su artículo 14 señala que la acción administrativa para las infracciones aduaneras prescribe en dos años contados a partir de la realización del hecho, acción que en el caso sub judice se encuentra prescrita, ya que transcurrieron más de dos

años entre la fecha en que se produjo la aprehensión de la mercancía (16 de marzo de 1993) y la fecha en que se profirió la Resolución 000530 de 31 de mayo de 1996, que impuso la sanción de multa al actor, de donde se concluye que la Administración carecía de competencia para ello.

Contestación de la demanda

La apoderada de la Nación - Administración Local de Impuestos de Aduanas Nacionales de Cali, adujo, para oponerse a las pretensiones de la demanda, que es requisito indispensable para iniciar el procedimiento relativo a las infracciones administrativas aduaneras contenidas en el Decreto 1750 de 1991, la preexistencia del acto administrativo debidamente ejecutoriado y que los actos acusados tienen su fundamento legal en los Decretos 1909 de 1992, 1750 de 1991 y 1800 de 1994.

II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

Para adoptar la decisión recurrida, el fallador de primera instancia consideró:

1o. En la Resolución 0082 de 31 de enero de 1994, el Jefe de la División de Fiscalización de la Administración de Impuestos y Aduana Especial de Buenaventura decomisó, en favor de la Nación, la mercancía aprehendida que se relaciona en el documento único de aprehensión e ingreso de mercancía núm. 11283 de 16 de septiembre de 1993, en cuyo artículo 5o. se dice que contra la misma proceden los recursos de reposición y apelación.

Como en la demanda no se aportaron, ni tampoco en ella se pide la nulidad de los actos que debieron resolver los recursos citados, se declarará probada la excepción de ineptitud de la demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa, debiendo aclararse que la demanda se admitió frente a la Resolución 0082 de 31 de enero de 1994 por cuanto se afirmó que la misma no le había sido notificada a la parte actora en los términos que señalan los artículos 98 y 99 del Decreto 1909 de 1992, afirmación que no es cierta.

En efecto, obra en el cuaderno de antecedentes administrativos (fl. 106) el marconigrama enviado al demandante por el Jefe de la División Administrativa de la DIAN de Buenaventura el 10 de febrero de 1994, donde lo citan con carácter urgente para notificarse de la resolución en cuestión.

De igual manera, a folio 105 aparece el oficio 00083 de 9 de febrero de 1994, mediante el cual el funcionario anteriormente citado le remite al actor copia de la Resolución 0082 de 31 de enero de 1994, para efectos de la notificación por correo.

El Tribunal no se explica cómo el demandante afirma que no tuvo conocimiento de la Resolución 0082 de 1994 y, en cambio, sí acepta la notificación que se le hizo del pliego de cargos núm. 003, contenido en el auto 0066 de 30 de enero de 1996, enviado a la misma dirección, y que trataba sobre la formulación del pliego de cargos que le corrían por no haber rescatado la mercancía decomisada.

Es evidente, entonces, que la resolución tantas veces citada sí le fue notificada al demandante, razón por la cual el mismo debió agotar la vía gubernativa y, al no haberlo hecho, respecto de la misma habrá un pronunciamiento inhibitorio.

2o. Mediante la Resolución 000530 de 31 de mayo de 1996, el Jefe de la División de

Fiscalización de la DIAN de Buenaventura impuso al demandante una multa por infracción administrativa de contrabando en relación con la mercancía decomisada, por medio de la Resolución 0082 de 31 de enero de 1994, la cual fue confirmada mediante la Resolución 001103 de 26 de noviembre del mismo año.

En la primera resolución citada si bien la Administración no tiene en cuenta lo manifestado en los descargos presentados por el actor con ocasión de la notificación del pliego de cargos núm. 0066 de 30 de enero de 1996, por haberlo sido en forma extemporánea, expresó:

"Por su parte, encontramos que de la lectura atenta de los antecedentes de este asunto, en especial de la resolución 0082 de enero 31 de 1994 y del hecho de que el importador no haya legalizado la mercancía y más aún no haya presentado recursos contra la resolución que ordenó el decomiso de las mercancías, se desprende la flagrante tipificación de la conducta descrita en el primer evento del artículo 72 del Decreto 1909 de 1992...".

3o. Para la aplicación de la sanción la Administración tuvo en cuenta, en el acto administrativo objeto de análisis, los artículos 1o., literal a), numeral 2, y 3o. del Decreto 1750 de 1991; y 2o. del Decreto 1800 de 1994.

4o. En la demanda se aduce que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 1750 de 1991, prescribió para la Administración la facultad sancionatoria, dado que transcurrieron más de dos años entre la fecha en que se produjo la aprehensión de la mercancía, esto es, el 16 de marzo de 1993, y la fecha en que se profirió la Resolución 000530 de 31 de mayo de 1996, contentiva de la sanción.

En el caso examinado se encuentra demostrado que las mercancías aprehendidas mediante acta núm. 075 de 1993 no fueron declaradas ante la autoridad aduanera, ya que no se relacionaron en las respectivas declaraciones. De igual manera, se encuentra demostrado que el pliego de cargos se le notificó al demandante el 31 de enero de 1996 y que la respuesta al mismo, presentada el 4 de marzo de 1996, fue extemporánea, ya que teniendo en cuenta el contenido del artículo 2o. del Decreto 1800 de 1994, el plazo venció el 1o. de marzo de 1996.

Debe observarse que cuando se notificó el pliego de cargos al demandante - 31 de enero de 1996 -, ya se encontraba vigente el Decreto 1800 de 1994, y si bien éste establece el procedimiento a seguir para la aplicación de las sanciones y multas previstas en la legislación aduanera y, según su artículo 2o., inciso 4, la Administración se encontraba dentro del término de tres meses para imponer la sanción, pues la Resolución 000530 es del 31 de mayo de 1996 y el término del vencimiento del pliego de cargos lo fue el 1o. de marzo de 1996, también lo es que desde la fecha de ejecutoria de la resolución de decomiso, que lo fue el 18 de febrero de 1994, que es cuando se entiende que quedó resuelta la situación jurídica de la mercancía y que el actor se hizo acreedor a la infracción de contrabando que dio lugar a la imposición de la multa, ya habían transcurrido más de los dos años de que trata el artículo 14 del Decreto 1750 de 1991 (norma vigente, pues no fue derogada por el artículo 15 del Decreto 1800 de 1994).

En consecuencia, las Resoluciones 000530 de 31 de mayo de 1996 y 001103 del 26 de noviembre del mismo año fueron expedidas por fuera del término contemplado en la ley, al haber prescrito la acción sancionatoria, razón por la cual se accederá a las pretensiones de la demanda.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION

La apoderada de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales recurrió el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, sustentando su recurso así:

La infracción administrativa de contrabando contemplada en el artículo 1o., literal a), numeral 2, del Decreto 1750 de 1991, jurídicamente debe considerarse realizada cuando el acto administrativo que declara el decomiso de una mercancía se encuentra en firme, cuestión que en el caso examinado ocurrió cuando vencieron los términos para interponer los recursos.

Así las cosas, y como quiera que la Resolución de decomiso 0082 fue proferida el 31 de enero de 1994, el 1o. de febrero del mismo año se citó al interesado para que se notificara personalmente de la misma y, como éste no compareció, se le notificó por correo mediante oficio 00083 de 9 de febrero de 1994, notificación que sólo se entiende surtida al día siguiente de la introducción al correo (artículo 99 del Decreto 1909 de 1992), es decir, el 10 del mismo mes y año, pero, como el acto adquiere firmeza después de transcurridos los cinco días que tiene el interesado para interponer los recursos, para el caso, el 18 de febrero de 1994, lo cierto es que al momento de proferirse el pliego de cargos 0066 de 30 de enero de 1996, por la infracción administrativa de contrabando, la acción sancionatoria no había prescrito, pues fue interrumpida por el acto administrativo citado.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Delegado ante esta Corporación no rindió concepto.

LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a resolver la controversia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

En primer término, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no se refirió a la pretensión de nulidad del pliego de cargos núm. 003, contenido en el auto 0066 de 30 de enero de 1996, razón por la cual procede a ello esta Corporación.

Pues bien, frente al mismo habrá de hacerse un pronunciamiento inhibitorio, dado que es un acto de trámite que no impide la continuación de la actuación administrativa, razón por la cual, a la luz de los artículos [50](#) y [135](#) del C.C.A., no es demandable ante esta jurisdicción.

En consecuencia, en tal sentido se adicionará el numeral primero de la sentencia recurrida.

Resta entonces a la Sala analizar si en el asunto sometido a su consideración prescribió la acción administrativa sancionatoria, como lo concluyó el a quo, o si, por el contrario, le asiste razón a la apoderada de la entidad demandada en cuanto afirma que la sanción fue impuesta dentro del término legal.

Prescriben los artículos 1o., 3o. y 14 del Decreto 1750 de 1991:

"Artículo 1o. A partir del 1o. de noviembre de 1991, elimínase el carácter de hecho punible de las conductas tipificadas en el Estatuto Penal Aduanero. A partir de tal fecha dicho carácter se

transmutará en el de las siguientes infracciones administrativas:

"a. Contrabando: incurrirá en infracción administrativa de contrabando quien realice una cualquiera de las siguientes conductas:

"1.

"2. Importar o exportar o intentar exportar mercancías sin presentarlas o declararlas ante la autoridad aduanera, o por lugares no habilitados.

"3. ... "

"**Artículo 3o. Multas.** Las situaciones previstas en el literal a) del artículo 1o de este decreto acarrearán una multa equivalente a la mitad del valor de la mercancía decomisada...".

"**Artículo 14. Prescripción.** La acción administrativa sancionatoria prescribe en dos años contados a partir de la realización del hecho. La sanción, en los casos correspondientes, prescribirá en tres (3) años, contados a partir de la ejecutoria de la providencia que la aplique".

Como se observa, los artículos 1o. y 3o. señalan que incurrirá en la infracción administrativa de contrabando quien importe mercancía sin declararla ante la autoridad aduanera y que ello acarreará la sanción de multa, conducta ésta en la que incurrió el actor, tal y como consta en el pliego de cargos núm. 003, contenido en el auto núm. 0066 de 30 de enero de 1996.

Ahora bien, es claro que el artículo 14 antes transcrito señala que la acción administrativa sancionatoria prescribirá en dos años contados a partir de la ocurrencia de los hechos, los cuales tuvieron lugar el 16 de marzo de 1993, tal y como consta a folio 2 del cuaderno principal, luego forzoso es concluir que las Resoluciones núms. 000530 de 31 de mayo de 1996, por medio de la cual se impuso al actor la sanción de multa por valor de cuarenta y dos millones ciento sesenta y ocho mil quinientos pesos (\$42.168.500.00), por infracción administrativa de contrabando, y 001103 de 26 de noviembre de 1996, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución anteriormente identificada, confirmándola, fueron expedidas sin competencia temporal, dado que la fecha límite para expedirlas lo fue el 16 de marzo de 1995, lo cual significa, además, que ni siquiera el pliego de cargos formulado el 30 de enero de 1996 lo fue en tiempo.

Como lo ha sostenido la Sala en reiteradas oportunidades, para que no prescriba el término para adelantar la acción sancionatoria es necesario que dentro del mismo se profieran tanto el acto que pone fin a la actuación administrativa, como los que le ponen fin a la vía gubernativa, los cuales deben ser notificados dentro del mismo plazo al interesado, ya que, de no ser así, el mismo no sabría a ciencia cierta cuándo se le definirá su situación jurídica respecto de la sanción impuesta, cuestión que sólo se logra cuando queda en firme el acto con el cual se agotó la vía gubernativa.

Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia recurrida, una vez la adicione en el sentido señalado al inicio de estas consideraciones.

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,

FALLA:

Primero.- CONFIRMANSE los numerales 1), 2) y 3) de la sentencia proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 5 de marzo de 1999.

Segundo.- ADICIONASE la sentencia apelada, con el siguiente numeral, 4) INHIBESE de hacer un pronunciamiento de fondo respecto del pliego de cargos núm. 003, contenido en el auto núm. 0066 de 30 de enero de 1996.

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha trece (13) de julio del dos mil (2.000).

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA

Presidente

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

OLGA INES NAVARRETE BARRERO

MANUEL S. URUETA AYOLA



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

 logo