



f = 31  
c = 4

13001-33-33-007-2015-00549-01

**Cartagena de Indias D. T. y C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019)**

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13001-33-33-007-2015-00549-01</b>
<b>Accionante</b>	<b>IYETECA S.A.S</b>
<b>Accionado</b>	<b>DIAN</b>
<b>Tema</b>	<b>CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL</b>

Procede la Sala Fija No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por el Agente del Ministerio Público Procurador 175 Judicial I contra la sentencia de fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)<sup>1</sup>, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda.**

##### **1.1 Hechos relevantes planteados por el accionante.<sup>2</sup>**

Se señalan como fundamentos fácticos de la demanda los que se relata a continuación:

- En fecha de 10 de febrero de 2011 la entidad demandante IYETECA S.A.S., en calidad de usuario aduanero permanente, realizó las declaraciones de importación No. 238300153249933/24940/24926/24958/24808/24919/24901/24815/94831/24822/24879/24847/24854/24861/24886 y 24893.
- Mediante Requerimiento Especial Aduanero No. 000354 de fecha 07 de enero de 2014, se propuso a la Jefatura de la División de Gestión de la DIAN seccional Cartagena, efectuar Liquidación Oficial de Revisión de Valor sobre las declaraciones de importación No. 238300153249933/24940/24926/24958/24808/24919/24901/24815/94831/24822/24879/24847/24854/24861/24886 y 24893, efectuadas por IYETECA.

<sup>1</sup> Folios 288-290 cdr.2

<sup>2</sup> Folios 2-57 cdr.1





13001-33-33-007-2015-00549-01

- Mediante Resolución No. 000369 de fecha 17 de marzo de 2014 expedida por la Jefatura de la División de Gestión de Liquidación de la DIAN, se profiere Liquidación Oficial de Revisión de Valor, de las declaraciones de importación y se ordena hacer efectiva la póliza No. 1510172540801 de la Compañía de Seguros Comerciales Bolívar S.A. por un valor de SESENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SEIS PESOS (\$69.854.506).
- Mediante Resolución 00971 de fecha 08 de julio de 2014 expedida por la Jefatura de la División de Gestión Jurídica de la DIAN por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por la parte demandante.

## **1.2. Las pretensiones de la demanda**

Con la demanda se pretende la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 000369 de fecha 17 de marzo de 2014 y la 00971 de fecha 08 de julio de 2014, a través de las cuales la DIAN decidió expedir Liquidación Oficial de Revisión de Valor y confirmar la sanción administrativa impuesta en contra de la entidad demandante IYETECA S.A.S.

Como consecuencia de la declaración de nulidad y a título de restablecimiento, solicita se ordene devolver la suma que se haya recaudado con ocasión de la sanción pecuniaria interpuesta por parte de las autoridades aduaneras, junto con los intereses legales e indemnizaciones correspondientes, lo anterior, en caso de que dicho evento hubiere ocurrido.

Pretende de manera subsidiaria a la anterior declaración y como medida de restablecimiento, se declare la nulidad de cualquier otro acto administrativo que se profiera subsiguientemente a las Resoluciones atacadas en el presente proceso.

Así mismo, solicita la suspensión provisional de toda actuación administrativa que se esté adelantando con el fin de aplicar las resoluciones atacadas de nulidad en el presente proceso.

A su vez solicita que, las condenas sean ajustadas teniendo como base el índice de precios al consumidor o al por mayor.

## **1.3 Normas violadas y concepto de violación.**



13001-33-33-007-2015-00549-01

La parte demandante señala principalmente que la norma establece un término de 3 años, para la caducidad de la acción administrativa sancionatoria y, a su vez, establece dos circunstancias para ello, la primera es a partir de la comisión del hecho o de la omisión que genere la infracción administrativa aduanera, y la segunda desde la fecha en que las autoridades aduaneras tuvieron conocimiento del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, indica que la fecha en la que presuntamente se incurrió en el hecho generador de la infracción fue el 11 de febrero de 2011 y, a partir de allí es que se deben contar los 3 años para la caducidad de la acción, los cuales finalizaban el 11 de febrero de 2014, razón por la cual no se podía imponer sanción alguna después de esa fecha, pues a su parecer, operaba el fenómeno jurídico de caducidad de la acción sancionatoria.

## **2. Contestación de la demanda<sup>3</sup>**

La autoridad accionada, a través de apoderado judicial, contestó la demanda manifestando principalmente que para el caso concreto, la investigación realizada arrojó que el valor declarado por la parte demandante fue inferior al que realmente pagaron o están por pagar.

De igual manera, alegan que no existe vulneración alguna al debido proceso, al que tiene derecho el accionante, toda vez que concedieron todos los mecanismos de defensa que se requieren para decretar una liquidación oficial de revisión de valor.

A su vez, manifiestan que no se presenta falta de motivación en la medida en que la decisión administrativa está fundamentada en los hechos que fueron demostrados en la investigación realizada.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda y se absuelva de todos los cargos a la DIAN.

## **3. Sentencia de Primera Instancia<sup>4</sup>**

Mediante sentencia de fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, resolvió negar las pretensiones de la demanda.

<sup>3</sup> Folios 229-247 cdr.2

<sup>4</sup> Folios 288-290 cdr.2



13001-33-33-007-2015-00549-01

Consideró el *a-quo* que las liquidaciones oficiales que se practican sobre declaraciones de importación con el fin de establecer el valor correcto de los tributos aduaneros, el paso del tiempo no produce el efecto de caducar la acción sancionatoria, sino a partir del estado de firmeza de la declaración, lo cual tiene un término de 3 años teniendo en cuenta el artículo 131 del Decreto 2685 de 1999.

Añadió que, si la entidad aduanera deja vencer el término de firmeza de la liquidación, el acto administrativo adquiere el estatus de inmodificable. Sin embargo, dicho término se interrumpe con la notificación del requerimiento especial aduanero.

Así mismo, el Juez de primera instancia trajo a colación la tesis expuesta por la DIAN en el Concepto Jurídico No. 76 de fecha 6 de septiembre de 2005 donde se dispone que debe tenerse en cuenta el término de firmeza de la declaración de importación para que inicie a correr el término de caducidad, toda vez que necesariamente se debe determinar si existe un valor en aduana diferente al declarado.

En ese sentido, el *a-quo* decidió negar las pretensiones de la demanda toda vez que en el presente asunto la autoridad aduanera expidió el requerimiento especial aduanero el 7 de enero de 2014, razón por la cual a partir de esa fecha comienza a correr el término de caducidad para imponer la sanción.

#### **4. El Recurso de Apelación.<sup>5</sup>**

El Ministerio Público interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia, señalando que debió declararse la nulidad del acto administrativo por medio del cual se impone la sanción a la entidad demandada, toda vez que para la fecha en que dicha decisión fue notificada, había operado la caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 478 del Decreto 2685, debido a que la infracción presuntamente ejecutada por la entidad demandante, se encuentra establecida en los numerales 3 y 5 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 5 del decreto 1161 de 2002.

Argumenta que *"el hecho de que una conducta calificada como infracción aduanera, además de tener prevista una sanción, faculte a la*

<sup>5</sup> Folios 314-318 cdr.2





13001-33-33-007-2015-00549-01

*administración para adelantar un procedimiento administrativo de revisión de valor, no priva al sujeto activo de la garantía en virtud de la cual su situación jurídica debe ser resuelta dentro del término de caducidad previsto en el Decreto 2685 de 1999, pues de lo contrario sería vulnerar el derecho al debido proceso."*

### **5. Trámite procesal de segunda instancia**

Con auto de fecha diecisiete (17) de julio de dos mil diecisiete (2017), se admitió el recurso de apelación presentado por el Agente del Ministerio Público (Fls. 327 Cdr. 4). Mediante auto de fecha siete (07) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. (Fls 7 Cdr. 4)

### **6. Alegaciones**

La entidad demandada –DIAN-<sup>6</sup> presentó alegatos finales, manifestando principalmente que no se configuró el fenómeno de caducidad de la acción sancionatoria toda vez que el término allí previsto, para el caso en concreto, debe empezar a contar a partir de que se tuvo conocimiento de los hechos, esto es, desde la expedición del Requerimiento Especial Aduanero y en consecuencia, solicita se confirme la sentencia de primera instancia

La Parte Demandante no presentó alegatos de conclusión.

## **II. CONTROL DE LEGALIDAD**

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

<sup>6</sup> Folios. 9-15 cdr.4





13001-33-33-007-2015-00549-01

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

## **2. ASUNTO DE FONDO**

### **2.1. Problema jurídico.**

La Sala encuentra que en el presente asunto se debe resolver el siguiente problema jurídico:

*¿Determinar si en el presente asunto operó el fenómeno de caducidad de la acción sancionatoria aduanera contemplada en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 y en consecuencia hay lugar a declarar la nulidad de la sanción impuesta mediante las Resoluciones 00369 del 7 de marzo de 2014 y la 00971 del 08 de julio de 2014?*

## **3. Tesis de la Sala**

La Sala sustentará que en el presente evento no operó el fenómeno de la caducidad de la acción sancionatoria aduanera en la expedición de las Resoluciones 00369 del 7 de marzo de 2014 y 00971 del 08 de julio de 2014, pues las normas y disposiciones jurisprudenciales aplicables consagran que se debe tener en cuenta como fecha de ocurrencia de los hechos el momento en el que se realizó el requerimiento especial aduanero, momento en el cual se verifica si los valores declarados son o no los correctos.

Por lo anterior, habrá lugar a confirmar la sentencia de primera instancia, por las razones que se expondrán a continuación.

## **4. Marco normativo y jurisprudencial.**

### **4.1. De las infracciones aduaneras en materia de valoración de mercancías.**

El numeral 3 artículo 499 del Decreto 2685 de 1999<sup>7</sup> dispone como infracción aduanera entre otras, la siguiente:

<sup>7</sup> "por el cual se modifica la Legislación Aduanera"





13001-33-33-007-2015-00549-01

**“Artículo 499.** *Infracciones aduaneras en materia de valoración de mercancías y sanciones aplicables.*

*Las infracciones aduaneras en materia de valoración aduanera y las sanciones aplicables por su comisión son las siguientes:*

*(...)*

*3. Declarar una base gravable inferior al valor en aduana que corresponda, de conformidad con las normas aplicables.*

*La sanción aplicable será del cincuenta por ciento (50%) de la diferencia que resulte entre el valor declarado como base gravable para las mercancías importadas y el valor en aduana que corresponda de conformidad con las normas aplicables. (...)*

#### **4.2. De la caducidad de la acción administrativa sancionatoria aduanera**

En lo relacionado con la caducidad de dicha acción, el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999 establece:

**“Artículo 478.** *Caducidad de la acción administrativa sancionatoria. La acción administrativa sancionatoria prevista en este Decreto, caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho u omisión constitutivo de infracción administrativa aduanera. Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho, se tomará como tal la fecha en que las autoridades aduaneras hubieren tenido conocimiento del mismo. Cuando se trate de hechos de ejecución sucesiva o permanente, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia del último hecho u omisión.”*

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>8</sup> ha reiterado lo siguiente:

*“... debe tomarse como fecha de ocurrencia de los hechos aquella en que la DIAN hizo el requerimiento de la mercancía al haberse demostrado, en opinión la misma, que tenía una composición química diferente de la declarada, por lo que debía considerarse como “no declarada”, según las voces del artículo 72 del Decreto 1909 de 1992, pues fue **solo hasta ese momento en que identificó la falta o tuvo conocimiento de la infracción y no antes**, lo que coincide con la interpretación que hace la DIAN en el Concepto 126 de 10 de*

<sup>8</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA, Sentencia de fecha nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017) con numero de radicado: 08001 23 31 000 2010 00781 01





13001-33-33-007-2015-00549-01

mayo de 1999, a que alude la demandada. Es oportuno traer a colación la sentencia de 31 de octubre de 2002 (Exp. 7346, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual se precisó que **puede tenerse como fecha de ocurrencia de los hechos "... el día en que la DIAN inició el trámite administrativo...** pues solo ella es la competente para, de acuerdo con el análisis de la documentación presentada, determinar si dicha introducción es legal o no..."<sup>9</sup> (Las negrillas y subrayas no son del texto original)". (Sentencia del 1º de noviembre de 2007 proferida en el proceso número Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00803-01) (...)"

Bajo este entendido, se tiene que la jurisprudencia del Consejo de Estado, viene sosteniendo que la caducidad de la acción sancionatoria debe computarse desde que la DIAN tiene conocimiento de la ocurrencia del hecho, el cual se logra establecer a partir del requerimiento especial aduanero, en donde se reporta la existencia de la infracción una vez revisada la documentación allegada por el declarante.

#### 4.3. Del interés del Ministerio Público para apelar

En una postura inicial mediante auto de unificación de fecha 27 de septiembre de 2012, sobre la facultad de impugnación del Ministerio Público, la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que:

*"Es decir, existe una carga argumentativa en cabeza del Ministerio Público que consiste en señalar de manera expresa cuáles son las circunstancias, razones o motivos en virtud de las cuales ejerce los medios de oposición a las providencias, así como identificar el apoyo constitucional de su postura. En otros términos, es preciso que el Procurador General de la Nación o sus delegados determinen el escenario constitucional que sirve de fundamento para la impugnación (v.gr. la defensa del orden jurídico, el patrimonio público o las garantías fundamentales) y las razones expresas por las cuales el respectivo recurso se orienta a la protección de alguno de esos fines, varios de ellos o todos.*

<sup>9</sup> La Sección Primera ha determinado la naturaleza de los actos administrativos mediante los cuales se formula un requerimiento especial en los siguientes términos: "Esta Sala ha indicado que el procedimiento previsto para definir la situación jurídica de una mercancía es diferente al señalado para imponer sanciones o multas; el primero se inicia con la aprehensión de la mercancía y el segundo con la formulación del pliego de cargos o, como en el caso en estudio, con el requerimiento especial aduanero; éste igualmente es el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad de la facultad sancionadora de la Administración. Ha dicho la Sala:

*"La Sala ha distinguido entre la actuación para definir la situación jurídica de la mercancía, por un lado, y la actuación para sancionar el autor de la falta, así:*

*"Considera la Sala que el ordenamiento aduanero, desde el Decreto 1750 de 1991, distingue entre la actuación encaminada a definir la situación jurídica de una mercancía —que se inicia con la aprehensión y puede concluir con el decomiso—, por una parte, y la actuación que tiene por objeto imponer multa al responsable de la correspondiente infracción administrativa, ..."*



Como corolario de lo anterior, siempre será susceptible que los agentes del Ministerio Público –como representantes de la sociedad– actúen en el proceso contencioso administrativo, inclusive a través de la interposición de recursos legales, **pero** deben razonar y justificar de manera expresa la relación que existe entre el mecanismo de impugnación específico y cualquiera –o todos– de los objetivos de intervención delimitados en la Constitución Política de 1991 (negrita y subraya fuera de texto)."

En reciente pronunciamiento de unificación de fecha 26 de febrero de 2018, la Sección Tercera del Consejo de Estado abandona la postura anterior y considera que:

(...) el Ministerio Público no ejerce su función en calidad de representante de la sociedad en procesos contencioso administrativos para favorecer el interés individual de una parte – demandante– o de la otra parte – demandado–. Su autonomía e independencia convierten a la institución en instrumento al servicio del interés público al paso que la tornan en factor generador de balance, equilibrio e igualdad de cargas, cuandoquiera que el desconocimiento del ordenamiento jurídico y de los derechos constitucionales fundamentales lo rompan. Por ello mismo, resulta poco factible fijar de antemano cómo y con qué alcances deberán proceder en cada asunto particular el Ministerio Público o sus agentes judiciales para restaurar el balance o el equilibrio perdido y para asegurar la igualdad de cargas de modo que se sirva óptimamente el interés público.

Puesto de manera diferente: sus actuaciones a favor del interés público en sede de procesos contencioso administrativos están encaminadas a restablecer el equilibrio roto al contravenirse preceptos constitucionales o legales y, en tal sentido, justamente con miras a servir ese interés público, habrá de apoyar a quien se vio más afectado sin que ello le signifique asumir la posición de parte interesada.

La autonomía e independencia características de la institución, a lo que se añade las tareas que le son confiadas por Constitución y por ley, convierten al Ministerio Público –como ya se dijo–, en un órgano de moderación, balance y restablecimiento de equilibrio al servicio del interés general. En el marco de sus actuaciones en procesos contencioso administrativos debe cumplir fines de servicio público y no puede soslayarlos: i) la efectiva protección del patrimonio



13001-33-33-007-2015-00549-01

público; ii) la defensa del orden jurídico; iii) la protección y garantía de los derechos fundamentales.

Brevemente: al actuar en calidad de representante de una sociedad diversa como la colombiana en sede contencioso administrativa el Ministerio Público tiene la obligación de velar por el interés público y de equilibrar las cargas allí donde ellas se inclinan hacia un extremo o hacia el otro de modo desproporcionado o arbitrario, contrariando mandatos constitucionales o legales; así que no es dable afirmar que en sus actuaciones como sujeto procesal en los juicios contencioso administrativos la Procuraduría y sus agentes judiciales al impugnar las decisiones puedan obrar en interés – particular–, de una parte o de la otra.

El interés con que actúa el Ministerio Público en sede contencioso administrativa es siempre y a un mismo tiempo general, público, formal y sustantivo; jamás únicamente formal o interesado en favorecer per se a una de las partes del proceso, o pendiente de relevarlas de cargas que ellas deben cumplir o atento a sustituirlas en sus obligaciones procesales. En ese sentido acierta la Sala cuando, de manera insistente, sostiene que la tarea de la Procuraduría no consiste en “desplazar a las partes o demás sujetos procesales, así como relevarlas de cualquier carga o deber procesal”, –folio 27 del auto de unificación–. Y es que prima facie ello es así. De cualquier modo, vale recordar que los procesos contencioso administrativos tienen una particularidad, esto es, que la parte demandada es el Estado.

Ocasionalmente, puede suceder que quien demanda por múltiples motivos, pero especialmente por encontrarse en especial situación de indefensión (artículo 13 superior) no esté en posibilidad de cumplir con una carga o deber procesal. En tal caso, la obligación de la Procuraduría y de sus agentes judiciales –hasta tanto el legislador disponga otra cosa–, es restablecer el equilibrio perdido sin que le pueda ser achacado el haber obrado en interés particular de alguna de las partes del proceso, pues, como ya se vio, uno de los principios que rigen su función consiste precisamente en velar por el interés público asegurando la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

En el sentido antes indicado, la argumentación desarrollada en el auto del 27 de septiembre de 2012 no logra justificar constitucionalmente la necesidad de trazar una distinción artificial y contraria a los preceptos legales (artículo 127 C.C.A.) y





13001-33-33-007-2015-00549-01

constitucionales (artículo 277 superior) dirigida a interpretar el papel que le es dado desempeñar al Ministerio Público en cuanto sujeto procesal en juicios contencioso administrativos desdoblándolo en dos, pues si bien se admite que la Procuraduría General y sus agentes judiciales son sujetos procesales, de un lado, se la tiene como parte en sentido material y, del otro, se la califica de parte en sentido formal.

Según el auto, cuando obra como parte en sentido formal, no le es dado a la Procuraduría, ni a sus agentes judiciales, impugnar las decisiones adoptadas en el curso de un proceso contencioso administrativo, toda vez que al hacerlo asumen de inmediato "la posición de coadyuvante[s] en el proceso para defender un interés individual con miras a 'sostener las razones de un derecho ajeno', o suplir la negligencia de las partes demandante o demandada en el plano estrictamente procesal, lo cual de contera, lo ubicaría en un plano de desigualdad" –folio 6 del Auto–. Y más adelante agrega que le es totalmente lícito al Ministerio Público y a sus agentes judiciales cuestionar decisiones en sede de procesos contencioso administrativos "[p]articularmente cuando se trata de la impugnación de providencias, la protección de los intereses públicos, [que] es lo que determina, de manera general, el interés para recurrir por parte del Ministerio Público" –folio 7 del Auto–.

Este deslinde artificial de las atribuciones que corresponde ejercer a la Procuraduría y a sus agentes judiciales riñe, con el sentido y alcance que le otorga la Constitución a dicho organismo y a sus funcionarios. Como ya antes se señaló, sus actuaciones siempre deberán estar motivadas por el interés público, a saber, bien sea para lograr la efectiva protección del patrimonio público; la defensa del orden jurídico o la protección y garantía de los derechos fundamentales, de modo que, si no obra inspirada en cualquiera de estos objetivos –o en todos a la vez–, su actuación carecería de justificación formal y material.

En suma, lo formal y lo material en este caso configuran una unidad inescindible; delinear una distinción con el propósito de restringir el derecho de acceso a la justicia al impedir que el Ministerio Público y sus agentes impugnen decisiones en el marco de procesos contencioso administrativos bajo el pretexto de que solo actúan como parte en sentido formal, resulta a todas luces injustificado, pues si la Procuraduría impugna una decisión adoptada en sede contencioso administrativa es porque los bienes jurídicos atrás





13001-33-33-007-2015-00549-01

*citados deben ser protegidos; de lo contrario, no le está permitido siquiera intervenir y menos impugnar.*

*(...)*

*Con independencia de lo anterior, lo que sí resulta a todas luces claro es que el recurso de impugnación instaurado por la Procuraduría o por sus agentes judiciales en sede contencioso administrativa ha de contener la debida fundamentación y ha de ejercerse de conformidad con las formalidades exigidas en el ordenamiento jurídico, como se exige respecto de todos los demás sujetos procesales; si carece de la debida fundamentación o no se ajusta a las formalidades requeridas, entonces la impugnación no estará llamada a prosperar."*

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que la facultad para apelar por parte del Ministerio Público, se entenderá interpuesta en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o las garantías fundamentales sin que le sea exigible manifestar esto expresamente, so pena de ser rechazado el recurso de alzada, razón por la cual le asiste interés al Ministerio Público para recurrir las decisiones de manera autónoma.

## **5. Caso en concreto**

### **5.1. Hechos Probados**

- Mediante Resolución 0001 de fecha 07 de enero de 2014 la DIAN formula requerimiento especial aduanero a la compañía IMPORTADORA Y EXPORTADORA DE TEXTILES Y CALZADO LTDA. IYETECA S.A.S. por haber declarado una base gravable inferior al valor en aduana correspondiente en las declaraciones de importación.<sup>10</sup>
- Mediante Resolución No. 00369 del 17 de marzo de 2014 la DIAN profirió liquidación oficial de revisión de valor y ordenó liquidar la suma de CIENTO DIECISEIS MILLONES SEICIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$116.657.554) correspondientes a la diferencia de tributos dejados de percibir.<sup>11</sup>
- Mediante Resolución No. 00971 del 08 de julio de 2014 se resuelve recurso de reconsideración interpuesto por la entidad sancionada

<sup>10</sup> Folios 100-114 cdr.1

<sup>11</sup> Folios 79-91 cdr.1





13001-33-33-007-2015-00549-01

contra la Resolución 0369 de 2014, confirmando en todas sus partes dicha resolución.<sup>12</sup>

## **5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

De los hechos probados a lo largo del proceso se advierte que la entidad demandante fue sancionada a pagar una multa por la suma de CIENTO DIECISEIS MILLONES SEICIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$116.657.554), debido a que declaró una base gravable inferior al valor que correspondía en aduana en las declaraciones de importación No. 238300153249933/24940/24926/24958/24808/24919/24901/24815/94831/24822/24879/24847/24854/24861/24886 y 24893.

Se observa que mediante la Resolución 0001 de fecha 07 de enero de 2014 se formula el requerimiento especial aduanero a nombre de IMPORTADORA Y EXPORTADORA DE TEXTILES Y CALZADO LTDA. IYETECA S.A.S. y a su vez, se propuso hacer efectiva la póliza 1510172540801 de la Compañía Seguros Comerciales Bolívar a nombre de IYETECA S.A.S. por un valor de CIENTO DIECISEIS MILLONES SEICIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$116.657.554).

A su vez, a través de la Resolución 00369 de fecha 17 de marzo de 2014 del 2013 la DIAN profiere la liquidación oficial de revisión de valor y sancionó a la entidad demandante al pago de una multa por haber configurado la infracción prevista en el numeral 3 del artículo 499 del Decreto 2685 de 1999 citada en el marco normativo y jurisprudencial.

El Juez de primera instancia consideró que para configurar la sanción prevista en numeral 3 del artículo 499 del Estatuto Aduanero necesariamente se debe determinar si existe un valor en aduana diferente al declarado, razón por la cual estableció que el término de caducidad de la acción sancionatoria empezará a contarse a partir de la fecha en que se hace el requerimiento especial aduanero.

En consecuencia el a-quo decide negar las pretensiones de la demanda, toda vez que en el presente asunto la autoridad aduanera expidió el requerimiento especial aduanero y la liquidación oficial de revisión de

<sup>12</sup> Folios 35-67 cdr.1





13001-33-33-007-2015-00549-01

valor, en donde se impone la sanción, en la misma anualidad por lo que no operó el fenómeno de caducidad.

El agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la decisión del fallador de primera instancia y manifiesta que este debió declarar la nulidad de la Resolución 00369 del 17 de marzo de 2014 a través de la cual se impone la sanción a IYETECA S.A.S. pues a su juicio operó el fenómeno de caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999.

Para resolver esta problemática, se debe observar en primera medida, lo consignado en el acto demandado que impuso la sanción, el cual contiene las siguientes fundamentaciones normativas y fácticas:

**"Decreto 2685 de 1999**

*Artículo 499. Modificado por el artículo 46 del Decreto 1232 de 2001.*

*Las infracciones aduaneras en materia de valoración aduanera y las sanciones aplicables:*

*"3. Modificado Decreto 1161 de 2002, art. 5ª. Declarar una base gravable inferior al valor en aduana que corresponda de conformidad con las normas aplicables.*

*La sanción aplicable será del cincuenta por ciento (50%) de la diferencia que resulte entre el valor declarado como base gravable para las mercancías importadas y el valor en aduana que corresponda de conformidad con las normas aplicables. La sanción prevista en este numeral, sólo se aplicará cuando se genere un menor pago de tributos.*

**Resolución 4240 del 2000**

**Artículo 151.** *Tipos de declaración de importación. Las declaraciones importación pueden ser:*

a) (...)

c) *(Literal modificado por el artículo 48 de la Resolución 7002 de 2001.) Declaración de corrección: Es aquella declaración que se diligencia para subsanar los errores de que trata el artículo 234 del Decreto 2685 de 1999. De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del citado artículo, la Declaración de Corrección voluntaria sólo procede por una vez para aquellas declaraciones que hayan sido aceptadas. La Declaración de*



13001-33-33-007-2015-00549-01

Corrección provocada por la autoridad aduanera procederá en los siguientes eventos:

1. En el proceso de importación:

Dentro de los cinco (5) o treinta (30) días siguientes a la práctica de la diligencia de inspección aduanera, según corresponda, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Decreto 2685 de 1999.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la aceptación de la declaración, cuando el importador tenga conocimiento del valor definitivo en aduanas, o dentro del mes siguiente a la notificación oficial del valor en aduana definitivo, conforme a lo establecido en el artículo 252 del Decreto 2685 de 1999.

2. A solicitud del declarante o del importador, cuando se pretenda corregir errores en el diligenciamiento en la Declaración de Importación, diferentes a los contemplados en el inciso primero del artículo 234 del Decreto 2685 de 1999.

3. **En el procedimiento sancionatorio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del Requerimiento Especial Aduanero, en el que se propone liquidación oficial de corrección o de revisión de valor.** No procederá la Declaración de Corrección cuando se hubiere formulado liquidación oficial de corrección o revisión. (Lo resaltado fuera de texto)."

El Consejo de Estado ha mantenido una línea jurisprudencial en lo que respecta al tema del presente asunto y dispone que para el cómputo del término de caducidad de la acción sancionatoria se debe tener en cuenta como fecha de ocurrencia de los hechos aquella en que la DIAN hizo el requerimiento especial aduanero.<sup>13</sup>

En este entendido, se observa que los reproches efectuados por el demandante y por el Ministerio Público contra los actos acusados, sobre la caducidad de la acción sancionatoria, no se encuentran debidamente fundamentados en las disposiciones normativas y jurisprudenciales fijadas por el Consejo de Estado y que han sido referenciadas en la presente decisión.

En este orden de ideas, el argumento expuesto por el Juez de primera según el cual la caducidad de la acción aduanera no opera sino hasta

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, marzo del 2017 radicado: 08001 23 31 000 2010 00781 01



13001-33-33-007-2015-00549-01

tanto se haya expedido el Requerimiento Especial Aduanero, resulta acertado, pues como se ha visto es para dicho momento en que la administración conoce de manera clara la existencia de la infracción cometida por el declarante, a través del análisis y estudio de la documentación aportada.

Así las cosas, al haber sido expedido el requerimiento especial aduanero el día el 7 de enero de 2014 y proferida la liquidación de revisión de valor el 7 de marzo de la misma anualidad, puede determinarse sin duda alguna que no operó la caducidad de la sanción en los términos del artículo 478 del Decreto 2685 de 1999.

En conclusión, no se logró demostrar en el presente asunto la configuración de la caducidad de la acción aduanera establecida en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, razón por la cual las sanciones fueron impuestas en el término establecido para ello, por lo que habrá lugar a confirmar la decisión de primera instancia.

#### **6. Condena en Costas.**

El artículo 188 del CPACA dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

El artículo 365 del Código General del Proceso señala a su vez, que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En este orden, el recurso de apelación tiene como apelante único al Ministerio Público, razón por la cual no hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.



13001-33-33-007-2015-00549-01

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

**LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS**

ERC

JRBL