

Bogotá, D. C. 15 JUL. 2014

100202208 - 8 2 4

2014 JUL 15 P 4:37

041678

Doctora

CLAUDIA FERNANDA RINCÓN PARDO

Directora de Gestión de Fiscalización

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Cra 7 No 6 - 54 Piso 7

La Ciudad.

Publiar D O Hual
S-J.D.

Ref: Radicado 0220 del 06/05/2014

TEMA:

DESCRIPTORES

FUENTES FORMALES

Aduanas

CADUCIDAD ACCIÓN SANCIONATORIA -
TERMINO

Decreto 2685 de 1999, art. 478

Ley 1437 de 2011, art. 52

Código Civil, art. 28

Cordial saludo Dra. Claudia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 4048 de 2008 y la Orden Administrativa 000006 del 21 de agosto de 2009, esta Dirección es competente para absolver las consultas escritas que se formulen sobre interpretación y aplicación de las normas tributarias nacionales, aduaneras o de comercio exterior y en materia de control cambiario en lo de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, razón por la cual su consulta se absolverá en el marco de la citada competencia.

Solicita en su escrito la revisión de la doctrina contenida en el Concepto 076 de 2007, relativo al término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria en materia aduanera.

Soporta la solicitud argumentando la existencia de pronunciamientos jurisprudenciales en sentido diverso al establecido por la doctrina oficial de la entidad e invoca adicionalmente los cambios normativos sucedidos con posterioridad a dicho pronunciamiento, en materia de procedimiento administrativo general.

Entra en consecuencia este despacho a efectuar el análisis de coherencia y consistencia jurídica del referido pronunciamiento doctrinal.

Xirina

El Concepto 076 del 16 de noviembre de 2007, de la entonces Oficina Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, determinó en su tesis jurídica:

"El término contemplado en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, se refiere a la caducidad de la acción administrativa sancionatoria en materia aduanera y no a la caducidad para la imposición de la sanción mediante acto administrativo en firme; razón por la cual, el límite temporal establecido en la citada norma debe entenderse referido al inicio de la acción sancionatoria, materializado con la notificación dentro del término allí previsto, del correspondiente requerimiento especial aduanero".

Señalan los apartes argumentativos de dicho pronunciamiento, que el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, hace referencia expresa a la **"acción"** administrativa sancionatoria y no a la **"imposición"** de la sanción misma, como es el caso de lo preceptuado por el artículo 38 del entonces vigente Código Contencioso Administrativo y que teniendo la norma aduanera carácter especial, aplica de manera preferente sobre la norma general del citado Código.

Para efectos del presente análisis es pertinente revisar los cambios normativos ocurridos con posterioridad al pronunciamiento doctrinal que nos ocupa, así como pronunciamientos jurisprudenciales ulteriores relacionados con el asunto.

Con tal propósito resulta necesario revisar primeramente lo determinado al efecto por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, cuyo tenor literal dispone:

"CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver".

Ahora bien, la norma es clara al determinar que lo allí establecido se da sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, lo cual comporta que para efectos aduaneros se aplica lo determinado por el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, que dispone:

"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".

Sin embargo, es preciso efectuar una revisión de la solidez argumentativa del pronunciamiento doctrinal que nos concita, a efectos de determinar su vigencia y aplicabilidad.

Constituyó punto central del argumento doctrinal bajo estudio, el elemento de carácter semántico referido al alcance de la expresión **"acción"** administrativa sancionatoria a que hace referencia la norma aduanera especial y su diferencia con la **"imposición"** de la sanción misma contenida en la norma administrativa general, soportado en lo cual determinó el doctrinante de la época, que el artículo aduanero aplicable *"debe entenderse referido al inicio de la acción sancionatoria, materializado con la notificación dentro del término allí previsto, del correspondiente requerimiento especial aduanero"*.

Sin embargo, resulta pertinente revisar este argumento a la luz de los principios generales de hermenéutica jurídica, en particular del establecido por el artículo 28 de nuestra codificación civil, según el cual: *"Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal"*.

Es claro que en este caso la palabra **"acción"** no fue definida por el legislador, razón por la cual, para desentrañar su sentido natural y obvio, lo procedente es acudir a su genuino sentido.

Para tal efecto, acudimos a lo determinado por el Diccionario de la Real Academia Española, el cual, en su vigésima segunda edición define la palabra **"acción"** en los siguientes términos:

"acción.

(Del lat. *actio*, -ōnis).

1. f. Ejercicio de la posibilidad de hacer.
(...)"

Así las cosas, entendida la **"acción"** como el *"ejercicio de la posibilidad de hacer"*, resulta evidente que la acción sancionatoria aduanera no se circunscribe a la notificación del requerimiento especial aduanero dentro del término previsto en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, -tal como afirma la doctrina bajo examen-, pues con este no se está ejerciendo la posibilidad de sancionar sino que tan solo se limita a la proposición administrativa sancionatoria por parte de la autoridad aduanera, que abre la discusión con el administrado sobre la procedencia de imponer la sanción misma, lo cual concluye, -luego de adelantar todo un procedimiento reglado-, con la eventual imposición de la sanción mediante el acto administrativo debidamente notificado.

Es justamente en este sentido en el que se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Ejemplo de ello es lo manifestado por la Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejera ponente: Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, en sentencia del 29 de septiembre 2011, Exp. 17970, en la que expresó:

"El requerimiento, es un acto de trámite que no obliga al importador o declarante, y ante la negativa de aceptar las modificaciones y sanción propuestas por la entidad, se dicta Liquidación Oficial de Revisión de Valor que representa la voluntad de la Administración que modifica las declaraciones de importación e impone las sanciones del caso.

Por tanto, si bien en el requerimiento especial se anuncian sanciones aduaneras, por ello, es que sólo con la expedición de la liquidación oficial de revisión de valor, que modifica el valor declarado en aduanas, y además, ordena una sanción, evenlo este último que permite afirmar que se ha ejercido la facultad sancionatoria, por cuanto se ha definido que la conducta del declarante o importador es contraria a derecho, siendo el momento de notificación de dicho acto, que se enerva la caducidad de la acción administrativa sancionatoria, y no con la notificación del requerimiento especial que se insiste no fija o impone sanciones aduaneras".

Así mismo, la Sala Plena de esta Corporación, a fin de unificar jurisprudencia sobre la materia, mediante Sentencia de 29 de septiembre de 2009, expediente 2003-00442-01, M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia, precisó lo siguiente:

"Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse "impuesta la sanción", la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, que la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa. Asimismo sostuvo que los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado..."

En este orden de ideas, de derecho resulta colegir que para dar correcta aplicación al término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria prevista en el artículo 478 del Decreto 2685 de 1999, la autoridad aduanera debe expedir y notificar la resolución que impone la sanción, dentro del término de tres (3) años allí previsto.

En los anteriores términos se revoca el Concepto 076 del 16 de noviembre de 2007.

Por último, nos permitimos informarle que tanto la normatividad en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como los conceptos emitidos por la Dirección de Gestión Jurídica en estas materias pueden consultarse directamente en nuestra base de datos jurídica

ingresando a la página electrónica de la DIAN: <http://www.dian.gov.co> siguiendo los iconos: "Normatividad" - "técnica" y seleccionando los vínculos "Doctrina" y "Dirección de Gestión Jurídica".

Cordialmente,



DALIA ASTRID HERNANDEZ CORZO
Directora de Gestión Jurídica

P. JFZM. R. CNYD

CC. **Patricia del Pilar Romero Angulo**
Jefe División de Gestión Jurídica
Dirección de Seccional de Aduanas de Bogotá
Calle 26 #92-32 G5
Bogotá D.C.