

**TERMINO DE VIGENCIA DE LA RENOVACION DE UNA INSCRIPCION  
AUTORIZACION O HABILITACION DE UN AUXILIAR DE LA FUNCION  
PUBLICA ADUANERA**

De las normas transcritas del Estatuto Aduanero y del Decreto 1071 de 1999, que sustentan el acto acusado, no observa la Sala que la DIAN tenga potestad alguna para fijar a su juicio o arbitrio el término de vigencia de la renovación de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones que concede a los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera (sin sobrepasar los términos del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999), por lo que no podía afirmar la DIAN que la norma era clara y sobre esta premisa aplicar el artículo 27 del Código Civil, de manera que la hermenéutica utilizada transgrede, como lo considera la actora, el artículo 121 de la Constitución Política. Cabe tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el párrafo 1° del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, norma esta aplicable por analogía, la autoridad aduanera en cualquier momento puede verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la inscripción, autorización o habilitación y tomar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de los mismos, lo cual se aplica también para los que se han renovado, pues la entidad no pierde su función de administración y control por esta circunstancia. De ahí que la razón aducida por la demandada no sea de recibo, pues su función de vigilancia la puede desarrollar en cualquier tiempo sin que para ello se vea precisada a reducir los plazos previstos en la Ley para las autorizaciones, habilitaciones o renovaciones.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2685 DE 1999 – ARTICULO 77 / DECRETO 2685 DE 1999 – ARTICULO 84 / DECRETO 3600 DE 2005 – ARTICULO 7 – CODIGO CIVIL – ARTICULO 27 / DECRETO 1071 DE 1999 – ARTICULO 4 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 121.

**NOTA DE RELATORIA:** Conceptos de la DIAN que son demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 26 de octubre de 1995, Rad. 3088, MP. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

**NORMA DEMANDADA:** CONCEPTO ADUANERO 00059 DE 2007 (23 de agosto) DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (Anulado).

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00432-00**

**Actor: LUZ MILA ARCINIEGAS ABELLO**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

**Referencia: ACCION PUBLICA DE NULIDAD**

Se decide en única instancia la demanda que interpuso la señora **LUZ MILA ARCINIÉGAS ABELLO**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, contra el Concepto Aduanero núm. 00059 de 23 de agosto de 2007, expedido por el Jefe de la Oficina Jurídica de la DIAN.

**I.- LA DEMANDA.**

Solicita la actora que se declare la nulidad del Concepto Aduanero núm. 00059 de 23 de agosto de 2007, que se relaciona con el término de vigencia de la renovación de una inscripción, autorización o habilitación de un usuario o auxiliar de la función pública aduanera.

**I.2.-** Considera que los actos acusados violan los artículos 2°, 6°, 13, 29, 84, 121 y 209 de la Constitución Política; 2°, 76, 77 y 84 del Decreto 2685 de 1999; 1° del Código Contencioso Administrativo; 27, inciso 1° 30 y 32 del Código Civil; y 4° del Decreto 1071 de 1999 y el Decreto 1265 de 1999.

Presenta cinco cargos contra el acto acusado, que la Sala resume, así:

**Primer cargo:** Violación por errónea interpretación de los artículos 76, 77 y 84 del Decreto 2685 de 1999 que, respectivamente, en forma taxativa, se refieren a los requisitos para obtener la autorización inicial y su renovación; plazos iniciales para las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones; y la oportunidad y condiciones en las que se debe presentar la solicitud para su renovación.

Advierte que el Decreto 2685 de 1999 fija expresamente el término inicial de las

inscripciones, autorizaciones o habilitaciones, pero no se refiere al plazo por el cual debe renovarse; que, por lo tanto, se debe razonar por analogía, lo que lleva a la conclusión de que el término de renovación debe ser igual al inicial, porque si se exigen los mismos requisitos y el cumplimiento de los mismos términos, ello quiere decir que a la misma hipótesis de hecho se debe dar igual solución de derecho.

Que la palabra “renovar” según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “hacer como de nuevo una cosa”, o volverla a su primer estado”, por lo que la renovación debe concederse por el mismo término inicial, pues ese fue “el primer estado de la autorización”; que el espíritu de la norma no puede ser otro, pues no es razonable que la Ley haya dejado el plazo de la renovación sujeto al parecer discrecional de la DIAN, con el agravante de que aquella no le concedió tal facultad.

**Segundo cargo:** Violación por indebida aplicación del artículo 27 del Código Civil, inciso 1°, y por falta de aplicación de los artículos 30 y 32, ibídem.

Considera que el artículo 27 del C.C. fue erróneamente aplicado e invocado por la DIAN, porque se estaría proscribiendo el razonamiento analógico al aplicar el texto literal del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999; que por lo anterior, la DIAN no tuvo en cuenta que si se aplicaran otras normas del mismo Código la conclusión sería que el plazo de la renovación de las autorizaciones aduaneras debe ser el mismo que el de la autorización inicial.

Que es así como los artículos 30 y 32, se refieren, respectivamente, a la interpretación sistemática y a la interpretación por equidad.

**Tercer cargo:** Violación por desviación de poder por parte de la DIAN al

establecer vía Concepto Aduanero unos plazos diferentes a los consagrados en el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, en contravía de los artículos 6° y 121 de la Constitución Política, y en los Decretos 1071 y 1265 de 1999, usurpando competencias exclusivas del Legislador. Trae a colación la sentencia C-337 de 1993, por medio de la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre la “cláusula general de competencia”.

Aduce que existiendo un vacío legal acerca de los plazos aplicables a las renovaciones de las autorizaciones concedidas por la DIAN, ese silencio no la habilita para fijarlo a su arbitrio.

Anota que la tesis sostenida por la DIAN en el concepto acusado es contradictoria, porque por un lado pretende no aplicar a las renovaciones el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, alegando que éste sólo establece la vigencia de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones y no el término de renovación de las mismas; y, sin embargo, indica implícitamente que dicha norma fija un plazo “máximo” para las renovaciones, por lo cual la “tesis jurídica” termina diciendo que la DIAN puede renovarlas “por un plazo inferior”; que la contradicción es evidente, porque si la disposición contenida en dicho artículo no fuera en verdad aplicable a las renovaciones, nada impediría que para éstas la Administración fijara unos plazos que excedan los que él contempla.

Que de lo anterior se deduce que la DIAN sí está teniendo en cuenta el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, pero sólo para efectos de fijar un máximo de vigencia de la renovación de la inscripción, autorización o habilitación que concede a los usuarios o auxiliares de la función pública aduanera.

**Cuarto cargo:** Violación por falta de aplicación de los artículos 13, 29 y 84 de la

Constitución Política, porque el concepto acusado es inconstitucional e ilegal en la medida en que la DIAN se atribuyó una competencia que no le ha sido conferida, y porque abre la posibilidad de fijar plazos distintos para personas que se encuentran en igualdad de condiciones y exigencias frente al cumplimiento de los requisitos de la normativa aduanera, lo que viola el principio de igualdad; precisa que el Concepto defiende la tesis de que la DIAN puede renovar las autorizaciones por un plazo inferior a los del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999 “atendiendo razones de control y seguimiento a los usuarios o auxiliares de la función pública aduanera”.

Menciona que anexa tres actos administrativos por medio de los cuales se otorgaron a tres empresas diferentes renovaciones para ejercer actividades como sociedades de intermediación aduanera con diferentes plazos (un año a dos de ellas y seis meses a la otra), cuando todas cumplieron con los requisitos y presentaron todos los documentos exigidos por las normas aduaneras.

Que además, el acto demandado viola los principios del debido proceso y contradicción, porque impone a los particulares requisitos no previstos en la Ley, y si se aplicara a las renovaciones del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, una Sociedad de Intermediación Aduanera debería pedir su renovación cada tres años, y no cada vez que se venza el plazo que la DIAN fija, por lo cual se abre la puerta a comportamientos abusivos, que no respetan la normativa vigente ni la seguridad jurídica.

**Quinto cargo:** Violación de los artículos 2º, 29 y 209 de la Constitución Política de 1991, 3º del Código Contencioso Administrativo, 2º del Decreto 2685 de 1999 y 4º del Decreto 1071 de 1999.

Señala que las anteriores normas coinciden en consagrar la facilitación y dinamismo que debe operar en el ejercicio de la actividad del Estado, a través de un servicio ágil, transparente, oportuno y sin obstáculos; que el concepto demandado crea la posibilidad de otorgar plazos de renovación menores a los establecidos en la norma, lo cual se traduce en un sinnúmero de trámites innecesarios e inoficiosos, que implica un desgaste para la Administración y costos para el solicitante, situación que contraría los principios que regulan tanto la actuación administrativa, consagrados en la Constitución Política, así como la función pública aduanera, como son la economía, la eficiencia y la celeridad, haciendo más dispendioso el desarrollo de las operaciones de comercio exterior y, por ende, la actividad del Estado.

## **II.- TRÁMITE DE LA ACCION.**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

### **II.1.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-**, solicita denegar las pretensiones de la demanda; se refiere a cada uno de los cargos, en los siguientes términos:

**Primer cargo:** Violación por errónea interpretación de los artículos 76, 77 y 78 del Decreto 2685 de 1999.

Considera que tanto para la actora como para la DIAN, existe un vacío legal sobre el término de renovación de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones de

los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera; que el concepto aduanero reconoce un término máximo, por lo que el de renovación no puede ser superior.

Arguye que como bien lo dice la norma, se trata de usuarios y auxiliares de la “función pública aduanera”, es decir, que colaboran con el Estado al cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a la función aduanera y al comercio exterior, y a garantizar el pago de los tributos aduaneros que se generan en dichas operaciones, por lo que en ejercicio de sus competencias estableció que el término máximo de las renovaciones debe ser igual al establecido para las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones.

**Cargo segundo:** Violación por indebida aplicación del artículo 27 del Código Civil y por falta de aplicación de los artículos 30 y 32 del mismo cuerpo normativo.

Señala que el artículo 5° del Decreto 1071 de 26 de junio de 1999, establece que a la DIAN le compete actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria, aduanera y de control de cambios en relación con los asuntos de su competencia; que como autoridad aduanera interpreta lo expresado por la norma y emite un concepto que se enmarca dentro de los preceptos legales establecidos, utilizando un término máximo establecido por el Legislador para renovar el plazo de los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera; que se estaría dentro del marco de la ilegalidad, si concediera un término de renovación por fuera del plazo máximo legal.

Aduce que el artículo 4° del Decreto 1071 de 1999, dispone que sus funciones deben ser cumplidas en condiciones de equidad, transparencia y legalidad, y por ello puede establecer a su buen juicio y criterio el término apropiado para renovar las inscripciones, autorizaciones y habilitaciones, revisando los requisitos

establecidos en el Estatuto Aduanero, pero sin perder de vista el control al debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras, por lo que existen situaciones que requieran un mayor control, y en consecuencia dicho término de renovación puede ser inferior al inicial.

**Tercer cargo:** Violación por desviación de poder al establecer el concepto aduanero unos plazos diferentes a los establecidos en el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, violando los artículos 6° y 121 de la Constitución Política, y los Decretos 1071 y 1265 de 1999, usurpando competencias exclusivas del Legislador.

Precisa que la DIAN como máxima autoridad aduanera tenía, para ese momento, definidas sus competencias en el Decreto 1071 de 26 de junio de 1999; resalta nuevamente lo dispuesto por sus artículos 4° y 5°; y señala que los artículos 76, 77 y 84 del Decreto 2685 de 1999 se desprenden de aquellas.

Que, contrario a lo afirmado por la actora, la Autoridad Aduanera tiene competencias Constitucionales y legales para que por medio de conceptos interprete y aplique el ordenamiento jurídico en materia aduanera, como lo reconoció el Consejo de Estado mediante sentencia proferida por la Sección Cuarta el 27 de octubre de 2005 (Expediente núm. 2003 00288 01 (14699), Consejera ponente doctora María Inés Ortiz Barbosa).

Insiste en que el acto acusado no está creando derechos ni obligaciones ni pretende usurpar al Legislador, ni atenta contra el derecho a la igualdad ni los demás derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, pues siempre que se cumplan los requisitos la entidad ha renovado la autorización, inscripción o habilitación de los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera.



Que situación diferente es que la DIAN en cumplimiento de sus funciones y de los objetivos institucionales otorgue un término inferior al inicial, para garantizar el control y seguimiento de los usuarios o auxiliares de la función pública aduanera y verificar el cabal cumplimiento de las obligaciones de aduanas; que no se viola el debido proceso porque se garantiza la oportunidad al solicitante de presentar la solicitud y todos los documentos anexos que se requieren, y en complemento, se otorga la oportunidad de interponer los recursos de Ley y se resuelven las solicitudes en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto; que no se imponen requisitos adicionales.

**Quinto cargo:** Violación de los artículos 2º, 29 y 209 de la Constitución Política, 3º del C.C.A., 2º del Decreto 2685 de 1999 y 4º del Decreto 1071 de 1999.

Anota que, como ya lo explicó, las autorizaciones, inscripciones y habilitaciones de los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera, son servicios públicos de gran importancia, que por su naturaleza no pueden ser entregados a cualquier clase de persona, ya sea natural o jurídica, ni puede ser ejercida sin que sea objeto de control y seguimiento por parte de la DIAN; que no existe desgaste administrativo ni mayores costos para los particulares cuando se está frente a su deber de administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras, y por ello los administrados se encuentran en la obligación de cumplir con las cargas para el cofinanciamiento de la Administración Estatal, por lo que la DIAN cumple sus funciones y objetivos establecidos en el Decreto 1071 de 1999, vigente para la época, y garantiza un mayor recaudo, entre otros, de los tributos aduaneros, lo que redundará en la protección de los recursos necesarios para la inversión y el funcionamiento del Estado, pues el interés general prima sobre el particular.

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

Solicita que se declare la nulidad del Concepto Aduanero acusado, porque las normas que este acto invoca, a saber, los artículos 77 del Decreto 2685 de 1999 que regula la vigencia de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones y 4° del Decreto 1071 de 1999, no le dan sustento legal al Concepto, porque la DIAN no tenía facultad para disponer del término de vigencia de la renovación de la suscripción, autorización o habilitación del usuario o auxiliar de la función pública aduanera, por lo que transgredió el artículo 121 de la Constitución Política que dispone “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Que el Capítulo II del Decreto 2685 de 1999, artículos 78 a 85, que regula el trámite de las solicitudes de inscripción, autorización, habilitación y renovación de usuarios aduaneros permanentes, usuarios altamente exportadores y auxiliares de la función aduanera, en manera alguna otorga a la DIAN la potestad de fijar, a su arbitrio, el término de vigencia de las renovaciones.

Considera que para evitar que la autoridad abuse de su potestad legal fijando términos de vigencia sin ningún tipo de razón técnica, debe en este caso acudir al Principio de Analogía, establecido en el artículo 8° de la Ley 157 de 1887, que permite una extensión de la Ley a otros casos similares o semejantes, pues se cumplen los elementos que dan lugar para aplicarla, como son: la ausencia de norma exactamente aplicable al caso; que la norma a aplicar sea similar o semejante al asunto carente de norma; y, que exista la misma razón, motivo o fundamento para aplicar al caso no previsto el precepto normativo, razón por la cual los términos de vigencia de la inscripción, autorización o habilitación inicial,

consagrados en el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, se deben aplicar para su renovación.

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

En el presente caso el problema jurídico que se plantea, consiste en dilucidar si el Concepto Aduanero núm. 00059 de 23 de agosto de 2007, expedido por la DIAN y publicado en el Diario Oficial núm. 46.763 de 26 de septiembre de 2007<sup>1</sup>, transgrede las normas que la actora señala, ante la ausencia de norma jurídica que regule la fijación del plazo o término de vigencia de la renovación de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones concedidas por la DIAN a los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera.

Se precisa que los conceptos de la DIAN no son demandables ante esta Jurisdicción cuando sólo manifiestan una opinión, pero sí lo son cuando son actos administrativos que producen efectos jurídicos<sup>2</sup>; es indudable que el Concepto Aduanero acusado, al tratar el tema del tiempo de vigencia o término durante el cual se concede la renovación de una inscripción, autorización o habilitación de un usuario o auxiliar de la función pública aduanera, lleva a producir efectos jurídicos sobre los administrados obligados a realizar tantas renovaciones como se requieran, dependiendo de los términos durante los cuales la DIAN la conceda, lo que le otorga carácter de acto administrativo sujeto al control de legalidad por esta Jurisdicción.

El Concepto Aduanero acusado, consagra:

---

<sup>1</sup> Asimismo, se publicó en el CODEX núm. 148 de julio – agosto de 2007 de la DIAN.

<sup>2</sup> Consultar sentencia de 26 de octubre de 1995 (Expediente núm. 3088, Consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz), a partir de la cual se ha mantenido la Jurisprudencia al respecto.

**“Problema jurídico:**

¿El término de renovación de una inscripción, autorización o habilitación de un usuario o auxiliar de la función pública aduanera debe ser igual al término inicialmente concedido conforme a lo previsto en el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, o puede otorgarse por un plazo inferior por razones de control y seguimiento de los mismos por parte de la autoridad aduanera?. (Negrilla y subraya fuera de texto).

**Tesis jurídica:**

El artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, solo establece la vigencia de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones y no el término de renovación de las mismas, razón por la cual, la autoridad aduanera puede renovarlas por un plazo inferior, atendiendo razones de control y seguimiento a los usuarios o auxiliares de la función pública aduanera.

**Interpretación Jurídica:**

El artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 7° del Decreto 3600 de 2005, establece en su primer inciso:

**“Vigencia de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones.**  
*Las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones que conceda la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, tendrán las siguientes vigencias:(...) (resalta el concepto)*

Nótese que el texto de la norma transcrita sólo se refiere a la vigencia de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones concedidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y no al término de su renovación.

Es claro el tenor literal de la norma transcrita, razón por la cual no habrá lugar a desconocerlo, so “*pretexto de consultar su espíritu*”, en acatamiento al principio interpretativo consagrado en el artículo 27 de nuestra codificación civil.

Por esta razón, forzoso resulta colegir que el término de vigencia establecido en la norma en cita para las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones de los usuarios y auxiliares aduaneros, no constituye un imperativo categórico para la autoridad aduanera al momento de su renovación.

Lo anterior genera como obvia consecuencia la inquietud sobre el término de vigencia que ha de tener la renovación de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones de los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera, razón por la cual aborda este Despacho el análisis pertinente.

Para efectos de un esclarecimiento metódico de tal inquietud, resulta necesario precisar en primer término que la vigencia de las renovaciones no puede exceder en ningún caso el plazo establecido para las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones concedidas inicialmente por la autoridad aduanera conforme al artículo 77 del Decreto 2685 de 1999; lo que expresado en otras palabras equivale a señalar que **el término de renovación se encuentra limitado en**

**cuanto a su extensión máxima, pero no en cuanto a su margen mínimo.** (Resalta la Sala)

Y esto último resulta razonable si se atiende lo previsto por el artículo 4° del Decreto 1071 de junio 26 de 1999, "Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones".

Dispone la citada norma en su artículo 4°, que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, "*tiene como objeto coadyuvar o garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad*". (Resaltó la entidad demandada en el Diario Oficial)

Es por lo anterior que la citada entidad, en su papel de entidad aduanera para los efectos en estudio, tiene la facultad de otorgar autorizaciones, inscripciones y habilitaciones a personas jurídicas solicitantes, una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos señalados en el Decreto 2685 de 1999 y "*se establezca que los socios, directores, administradores y representantes legales de la sociedad, satisfacen adecuadas condiciones éticas, de responsabilidad e idoneidad profesional*". (Decreto 2685/99, artículo 82).

Esta última condición constituye especial relevancia al momento de la renovación del registro de las personas jurídicas que ostentan la calidad de usuarios o auxiliares de la función pública aduanera, toda vez que la autoridad aduanera puede revisar las citadas calidades, con fundamento en la actuación de la sociedad solicitante durante el período inicial de inscripción, autorización o habilitación.

Por otra parte, el artículo 82 del Decreto 2685 de 1999 citado, en ningún momento establece término de la renovación y señala que mientras la administración resuelve la solicitud de autorización presentada en debida forma, la cual debe resolverse antes de que expire la vigencia de la inscripción, autorización o habilitación, continúa vigente hasta que la autoridad aduanera se pronuncie, es decir que el único término en que se extiende por un plazo determinado la autorización, es el supuesto antes mencionado.

**Así las cosas la renovación no está sujeta al plazo inicial otorgado mediante autorización en los términos del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, sino que puede renovarse hasta por dicho término a juicio de la autoridad aduanera.** (Resalta la Sala)

Es por lo precedente que el legislador no determinó de manera expresa la obligación para la autoridad aduanera de renovar las inscripciones, autorizaciones y habilitaciones por el mismo término concedido inicialmente, siéndole otorgada en consecuencia la potestad a la referida autoridad de conceder las renovaciones por

períodos menores a los establecidos para la inscripción o autorización inicial, soportada en razones de de control y seguimiento de los usuarios o auxiliares de la función pública aduanera conforme al objetivo institucional consagrado normativamente.

En los anteriores términos se corrige el Concepto 019 de marzo 16 de 2007, y se modifica el último párrafo del Oficio 143 de mayo 17 de 2006”.

El anterior Concepto Aduanero dispuso que ante la ausencia de norma jurídica que regule el término de vigencia de la “renovación” de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones concedidas por la DIAN a los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera que consagra el artículo 82 del Decreto 2685 de 1999, dicha entidad puede renovarlas por el tiempo que a “su juicio” considere, siempre y cuando no exceda del término inicial establecido en el artículo 77 del Decreto 2685 de 1999 (modificado parcialmente por el artículo 7° del Decreto 3600 de 2005), porque, según lo dice en el concepto acusado, al existir vacío normativo debe aplicar el artículo 27 del Código Civil, y de conformidad con el artículo 4° del Decreto 1071 de 26 de junio de 1999, el objeto de la entidad consiste en coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado y la protección del orden público económico nacional mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Las normas aplicables a las autorizaciones, suscripciones o habilitaciones y a las renovaciones de éstas, que la DIAN concede a los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera, están contempladas, respectivamente, en los artículos 77 (para la época de los hechos modificado parcialmente por el artículo 7° del Decreto 3600 de 2005) y 84 del Decreto 2685 de 1999, que disponen:

**“ARTICULO 77. VIGENCIA DE LAS INSCRIPCIONES,  
AUTORIZACIONES O HABILITACIONES.**

Las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones que conceda la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, tendrán las siguientes vigencias:

- a) La habilitación de muelles y puertos de servicio público bajo la responsabilidad de una sociedad portuaria regional, cuya vigencia será de diez (10) años;
- b) La habilitación de muelles y puertos de servicio público bajo la responsabilidad de una sociedad portuaria, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- c) La habilitación de los depósitos públicos para el almacenamiento de mercancías, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- d) La habilitación de los depósitos privados para el almacenamiento de mercancías, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- e) La habilitación de los depósitos privados transitorios, cuya vigencia máxima será por el término de dos (2) meses prorrogables por dos (2) meses adicionales;
- f) La inscripción de empresas transportadoras y operadoras de Transporte Multimodal, cuya vigencia será de cinco (5) años<sup>3</sup>.
- g) La habilitación de depósitos francos, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- h) La habilitación de depósitos de provisiones de a bordo, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- i) <Literal modificado por el artículo 7 del Decreto 3600 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> La inscripción de intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes y la habilitación de los depósitos que se utilicen para el efecto, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- j) <Literal modificado por el artículo 7 del Decreto 3600 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> La habilitación de muelles y puertos de servicio privado, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- k) La autorización de sociedades de intermediación aduanera, cuya vigencia será de cinco (5) años (texto modificado por el Decreto 3600 de 2005)<sup>4</sup>.
- l) <Literal modificado por el artículo 7 del Decreto 3600 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> La inscripción de Agentes de Carga Internacional, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- m) <Literal modificado por el artículo 7 del Decreto 3600 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El reconocimiento e inscripción de los Usuarios Aduaneros Permanentes, cuya vigencia será de cinco (5) años;
- n) <Literal modificado por el artículo 7 del Decreto 3600 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El reconocimiento e inscripción de los Usuarios Altamente Exportadores, cuya vigencia será de cinco (5) años.
- o) La habilitación de instalaciones industriales requeridas para desarrollar la modalidad de importación temporal para perfeccionamiento activo de bienes de capital, cuya vigencia será de tres (3) años;
- p) El diligenciamiento simplificado de la Declaración Andina del Valor, cuya vigencia será de un (1) año y,
- q) La habilitación de aeropuertos, cuya vigencia será indefinida.

---

<sup>3</sup> Modificado por el artículo 5° del Decreto 390 de 2009.

<sup>4</sup> Modificado por el artículo 2° del decreto 2883 de 2008.

r) <Literal adicionado por el artículo 2 del Decreto 3731 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> La inscripción de los beneficiarios de los Programas Especiales de Exportación, PEX, cuya vigencia será de tres (3) años.

s) ...<sup>5</sup>

**PARAGRAFO 1o. La autoridad aduanera podrá en cualquier momento verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la inscripción, autorización o habilitación y tomar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de los mismos. (resalta la Sala)**

PARAGRAFO 2o. Los términos previstos en los literales a), b) y j) de este artículo, estarán condicionados a la vigencia de la respectiva concesión portuaria”.

**“ARTICULO 84. RENOVACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES, AUTORIZACIONES O HABILITACIONES.**

La renovación de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones que otorgue la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá solicitarse tres (3) meses antes de la expiración de su vigencia, cumpliendo para el efecto los requisitos exigidos para la renovación de la inscripción, autorización o habilitación. Si la solicitud de renovación de la inscripción, autorización o registro no se formula en la oportunidad y condiciones antes señaladas quedará sin efecto la inscripción, autorización o registro, a partir de la fecha en que expire su vigencia.

La solicitud de renovación deberá resolverse en el término de un (1) mes contado a partir del día siguiente a la fecha de formulación de la solicitud en debida forma, término que podrá suspenderse en las condiciones previstas en el artículo 81o. del presente Decreto. La solicitud de renovación presentada en debida forma, deberá resolverse antes de que expire la vigencia de la inscripción, autorización o habilitación, so pena de que la autorización, inscripción o habilitación continúe vigente hasta que la autoridad aduanera se pronuncie, siempre que la garantía sea renovada”.

De lo anterior, se colige que en efecto la disposición relacionada con la renovación de la inscripción, autorización o habilitación, no contempla el término de vigencia; la DIAN en el Concepto Aduanero acusado consideró que la entidad, a su juicio o discreción, la podía renovar por el tiempo que considerara (sin sobrepasar el

---

<sup>5</sup> <Literal adicionado por el artículo 4 del Decreto 380 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La autorización de las Sociedades de Comercialización Internacional, cuya vigencia será indefinida, sujeta al mantenimiento de los requisitos y al cumplimiento de las condiciones fijadas para el efecto en el presente decreto.



máximo inicial que se permite), porque el artículo 4° del Decreto 1071 de 1999<sup>6</sup>, la autoriza para ello, entre otras, por la función que tiene de administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Dispone esta norma:

**“ARTÍCULO 4°. OBJETIVO DE LA ENTIDAD.** La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad”.

Por lo anterior, al considerar la DIAN que tenía dicha facultad discrecional debido al vacío normativo, resolvió, según lo expresa en el acto acusado, aplicar el artículo 27 del Código Civil, que dispone:

“Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.  
...”

De las normas transcritas del Estatuto Aduanero y del Decreto 1071 de 1999, que sustentan el acto acusado, no observa la Sala que la DIAN tenga potestad alguna para fijar a su juicio o arbitrio el término de vigencia de la renovación de las inscripciones, autorizaciones o habilitaciones que concede a los usuarios y auxiliares de la función pública aduanera (sin sobrepasar los términos del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999), por lo que no podía afirmar la DIAN que la norma era clara y sobre esta premisa aplicar el artículo 27 del Código Civil, de manera que la hermenéutica utilizada transgrede, como lo considera la actora, el artículo 121 de la Constitución Política.

---

<sup>6</sup> Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones.

En efecto, de conformidad con el artículo 121 de la Constitución Política "*Principio de legalidad de las actuaciones estatales. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley*".

Como lo consideró y explicó el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, la DIAN bien pudo acudir al principio de analogía, de que trata el artículo 8°, de la Ley 157 de 1887 que indica que "*Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho*".

Cabe tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo 1° del artículo 77 del Decreto 2685 de 1999, norma esta aplicable por analogía, la autoridad aduanera en cualquier momento puede verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la inscripción, autorización o habilitación y tomar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de los mismos, lo cual se aplica también para los que se han renovado, pues la entidad no pierde su función de administración y control por esta circunstancia. De ahí que la razón aducida por la demandada no sea de recibo, pues su función de vigilancia la puede desarrollar en cualquier tiempo sin que para ello se vea precisada a reducir los plazos previstos en la Ley para las autorizaciones, habilitaciones o renovaciones.

Lo anterior, es razón suficiente para que la Sala declare la nulidad del Concepto Aduanero núm. 00059 de 23 de agosto de 2007, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia, por lo que se abstiene de pronunciarse sobre los demás cargos endilgados por la actora.

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 :**

**DECLÁRASE** la nulidad del Concepto núm. 00059 de 23 de agosto de 2007, expedido por la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

**TIÉNESE** a la doctora **ELVIRA SIERRA PALACIOS**, como apoderada de la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-**, de conformidad con el poder y los documentos anexos obrantes a folios 108 a 114 del expediente.

**TIÉNESE** a la doctora **CAROLINA VEGA GONCALVEZ**, como apoderada de la actora, de conformidad con la sustitución del poder visible a folio 115 del expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de enero de 2014.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**