

DESCRIPCION DE LA MERCANCIA-Número de identificación único en las plaquetas de cada pieza una máquina y en ésta para establecer el modelo%DECOMISO DE LA MERCANCIA-No descripción de la mercancía por sus plaquetas de identificación

De lo reseñado se infiere, en primer lugar, que la máquina en conjunto, no tiene una identificación individual y concreta, sino que esa individualización se da respecto de las piezas que la conforman, y que los datos respectivos se encuentran grabados en una plaqueta que tiene cada pieza, especialmente el número de identificación único (MFG NO), de suerte que para su descripción en la declaración de importación, ellos son los datos que se han de relacionar. En segundo lugar, que en ese orden es evidente que la apreciación del a quo sobre la situación expuesta es totalmente correcta, pues es cierto que la DIAN confunde el número de serie con la referencia general de la pieza, incluso de la máquina y que, no obstante, al comparar la descripción con la plaqueta de cada pieza decomisada y atendiendo el dictamen pericial rendido en el proceso, se tiene que no aparece relación entre la identificación en la plaqueta de las piezas decomisadas con la identificación que de ellas se hace en la declaración de importación, siendo que la identificación de la mercancía es el número de identificación único que aparece en la plaqueta de la máquina, que por ser número de modelo es determinante para su individualización, y por ello debía ser consignado en la respectiva declaración de importación y así poder identificar plenamente la mercancía importada, sin que pudiera confundirse con otra. En esas circunstancias salta a la vista que la mercancía decomisada no aparece amparada en la Declaración de importación en comento, lo cual significa que la situación se encuadra en el artículo 72, inciso primero, del Decreto 1909 de 1992, norma que justamente fue la aplicada a los hechos en los actos enjuiciados, y no el Decreto 2685 de 1999 como infundadamente lo alega el memorialista; luego la sentencia apelada es acertada sobre el tema a la luz de dicha norma.

DECRETO 1909 DE 1992 ARTICULO 72 INCISO 1

DECLARACION DE IMPORTACION-Relación con descripción de la mercancía es inescindible para la diferenciación e individualización de la misma%DOCUMENTOS DE TRANSPORTE-“Relación” de la mercancía%DESCRIPCION DE LA MERCANCIA-Aspecto que comprende; fines de diferenciación e individualización; difiere de la relación de la mercancía en documentos de transporte%RELACION DE LA MERCANCIA-Difiere de la descripción de la mercancía

A lo anterior conviene agregar lo que la Sala ha advertido reiteradamente, en el sentido de que la relación que hay entre la mercancía y la declaración de importación es muy distinta a la que se da entre la mercancía y el manifiesto de carga y documentos de embarque, como quiera que aquella es el instrumento o documento único de identificación individualizada de la mercancía y por ende de su amparo una vez introducida al territorio nacional y efectuado su levante, tanto que se ha dicho que cabe asimilarla a lo que es la cédula de ciudadanía para las personas; de allí que en la misma la mercancía debe ser descrita, entendiendo éste como un concepto más restrictivo y exigente, en la medida en que implica anotar mayores detalles y que sean determinantes para la individualización de la mercancía, teniendo en cuenta su naturaleza; mientras que en el manifiesto de carga lo que se requiere es la relación de la mercancía, concepto mucho más amplio, de donde su individualización puede ser completada o respaldada con base en los documentos de transporte, y que se está en la etapa de desembarque de la mercancía, en la cual se hace presentación de la misma ante las autoridades

y queda bajo el control de ésta hasta cuando se surta la nacionalización y consecuente levante de la misma. En tanto que sobre la distinción de los aludidos conceptos de declaración y descripción de la mercancía, en providencia de 4 de septiembre de 2003, expediente núm. 5976, consejero ponente doctor Manuel Santiago Urueta Ayola dejó dicho lo siguiente “se trata de dos conceptos distintos y por ende de dos requisitos o formalidades diferentes, de suerte que vale decir que del manifiesto de carga se exige que la mercancía esté relacionada y de la declaración de importación, que esté descrita. Sobre el alcance de la descripción hay instrucciones precisas, que hablan de la indicación de los aspectos relevantes que permitan individualizar la mercancía, tales, por ejemplo, como serie, clase, calidad, cantidad, marca, entre otros, datos que se piden de la declaración de importación debido al papel que ésta cumple en la legalización y amparo de la mercancía en el tráfico o comercio interno.

DECRETO 1909 DE 1992 ARTICULO 72

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO ADUANERO-Requisitos en casos de mercancía aprehendida: legalización y pago de tributos%DECLARACION DE LEGALIZACION-Requisito para obtener beneficios del silencio administrativo positivo

De otra parte, no se observa la ocurrencia del silencio administrativo positivo que invoca el memorialista, atendiendo el alcance de esa figura en la norma que la consagra, el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, que a la letra dice: “Artículo 519. Incumplimiento de términos. Los términos previstos en el presente Capítulo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo. Cuando el procedimiento se haya adelantado para imponer una sanción, se entenderá fallado a favor del administrado. Cuando el procedimiento se haya adelantado para formular una liquidación oficial, dará lugar a la firmeza de la declaración. En los casos de mercancía aprehendida para definición de situación jurídica, dará lugar a la entrega de la misma al interesado, previa presentación y aceptación de la declaración de legalización, cancelando los tributos aduaneros a que hubiere lugar y sin el pago de sanción alguna por concepto de rescate. (...). En este caso es claro que se trata de un procedimiento administrativo tendiente a definir la situación de la mercancía que fue aprehendida y luego decomisada, luego lo que procede como efecto del vencimiento del término enunciado es la entrega de la mercancía previa legalización de la misma; beneficio éste que no aparece invocado por la actora dentro de ese procedimiento administrativo y menos que se hubiera allanado a efectuar tal legalización.

DECRETO 2685 DE 1999 ARTICULO 519

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00093-01

Actor: SERVICIO AUTOMOTRIZ MOLINA Y CIA. LTDA.

Demandado: DIAN

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 10 de marzo de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual niega las súplicas de la demanda, ~~19 de marzo de 1999~~, en el proceso de la referencia.

I.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

SERVICIO AUTOMOTRIZ MOLINA Y CIA. LTDA., mediante apoderado, demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del C.C.A., en procura de que el Tribunal accediera a las siguientes

1. 1. Pretensiones

Primera.- Declarar la nulidad de la Resolución Núm. 03-064-191-636-1000-00-1129 de 26 de marzo de 2002, de la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, por la cual ordenó el decomiso administrativo a favor de la Nación, de una mercancía de su propiedad.

Segunda.- Declarar la nulidad de la Resolución 03-072-193-601 de 16 de agosto de 2002 de la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, que resolvió el recurso de reconsideración contra la resolución de decomiso precitada.

Tercera.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones, condenar a la entidad demandada al restablecimiento del derecho consistente en liberar la mercancía afectada por la medida de decomiso; así como al pago de todos los perjuicios materiales que le han sido causados, en monto de \$ 60.000.000.00 por daño emergente, y el de la ganancia dejada de percibir por la explotación regular del bien decomisado, cuyos valores deben ser actualizados según el índice de precios al consumidor. Igualmente, al pago de agencias en derechos y costas que genere el proceso.

1. 2. Los hechos

La demandante refiere que por intermedio de COLDEMAR S.I.A. LTDA importó en debida forma y con el pago de los respectivos derechos aduaneros por \$9.120.205.00, una máquina enderezadora de chasis, denominada en Colombia banco de prueba, para reparación y reconstrucción de los vehículos automotores colisionados, la cual fue inspeccionada el 16 de septiembre de 1996 por un funcionario aduanero, y al finalizar el trámite de importación la ubicó en sus instalaciones situada en la carrera 13 No. 125-71.

Sin embargo, el 5 de abril de 2000 funcionarios de la DIAN practicaron una visita en dichas instalaciones, quienes encontraron que los referentes de dos (2) partes de la máquina (gato elevado y rampa de acceso) no coinciden con los registrados en la declaración de importación, por lo cual procedieron a la aprehensión de esas dos piezas, según acta de 14 de junio de 2000.

Seguidamente le fue formulado el requerimiento especial aduanero 03 070 2001 213 449 de 6 de diciembre de 2001, proponiéndole decomiso de las mismas por presunta infracción del artículo 72, inciso 1º, del Decreto 1909 de 1992.

En las explicaciones dadas a ese requerimiento puso de presente que tanto en el manifiesto de importación como en la factura del exterior el equipo se describe mediante el despiece, asignándole un número de referencia interno

dado por el fabricante y no con los números seriales registrados en las plaquetas ubicadas en el equipo; y al respecto dice la actora que, por el contrario, los funcionarios de la DIAN, en forma equivocada, cruzaron la información registrada en esas plaquetas con la información de la declaración de importación, en donde lo que figura es la referencia original asignada por el fabricante, que en este caso es la base para legalizar la importación respectiva.

Luego se expidieron los actos demandados, decretando el decomiso de tales piezas de la máquina y decidiendo el recurso que interpuso la actora, según la relación que atrás se hace de dichos actos y en el sentido ya anotado.

Como parte de los hechos, la demandante afirma que todos los elementos y cantidad de piezas descritos en la declaración corresponden exactamente a los relacionados en la factura de venta original de fábrica, que no son otros que los mismos que fueron observados por los funcionarios de la DIAN en la inspección practicada a la máquina, sin que se pueda predicar que hubo error en la descripción de las partes, y que se puede colegir que las inconsistencias encontradas no se ajustan a la realidad.

3. Normas violadas y concepto de la violación

La demandante indica como vulnerados los artículos 72, inciso primero, del Decreto 1909 de 1992, por los hechos antes expuestos, según los cuales no hubo omisión de la descripción de la mercancía en la declaración de importación, ni error en esa descripción.

Al interpretar erróneamente dicho artículo, se violó también el artículo 83 de la Constitución Política, pues se deja de presumir la buena fe de la actora en su condición de importadora de la mercancía, así como el artículo 29 ibídem, en cuanto hace al principio de legalidad debido a que la conducta por la cual se aplica la sanción acusada sólo entró a ser infracción desde el 1º de julio de 2000, fecha en que empezó a regir el Decreto 2685 de 1999,

artículo 502, mientras que los hechos ocurrieron el 5 de abril de 2000; y en cuanto hace al debido proceso, en razón a que se desconoció la configuración del silencio administrativo positivo previsto en el artículo 519 del Código Aduanero.

También se viola el artículo 34 de la Constitución Política porque los funcionarios administrativos no pueden aplicar la pena de extinción del dominio, ya que es de reserva legal.

4. Contestación de la demanda

La **DIAN**, en representación de la Nación, como entidad demandada, hace un recuento de los hechos, manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda y sostiene que los cargos no están llamados a prosperar por cuanto la mercancía aprehendida no es la misma descrita en la declaración de importación, por la tanto no está amparada en ella, único documento que demuestra la legal introducción y permanencia de la mercancía en el país, de conformidad con el inciso primero del artículo 72 del Decreto 1909 de 1992, debiéndose tener en cuenta que por corresponder a la subpartida 84.62 ... era obligatoria e indispensable su descripción con su identificación completa serial y modelo, cosa que en este caso no se hizo. La mercancía inspeccionada corresponde a unas referencias diferentes a las de las mercancías declaradas.

Por lo tanto solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

~~núms. 001135 de 27 de noviembre de 1996 y 00183 de 20 de febrero de 1997, proferidos por la UAE - DIAN - Administración Especial de Buenaventura, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento del tránsito aduanero núm. 001328 de 29 de abril de 1996 y se resolvió el recurso de apelación, respectivamente.~~

~~A título de restablecimiento, como consecuencia de las declaraciones pedidas, pretende la actora que se declare que no está obligada "... a/~~

~~cumplimiento de hacer efectiva la póliza expedida por COLSEGUROS y en el monto de \$16'719.581.00 M/cte."~~

~~2, 13, 23, 83, 90, 209 y 363 de la Constitución Política; 2 y 3 del C.C.A.; el Decreto núm. 2402 de 1991; la Resolución 3333 de 6 de diciembre de 1991; 850 y ss. del Estatuto Tributario y demás normas concordantes.~~

~~En síntesis, la violación denunciada se apoya en que la motivación que apoya la resolución núm. 001135 de 27 de noviembre de 1996 es falsa porque, no obstante que la ley exige la existencia de unos motivos precisos para que se adopte una decisión como la demandada, la Administración profirió la resolución citada sin que esos motivos se hayan presentado en la práctica. En la oportunidad procesal correspondiente, la sociedad demandante formuló y motivó los recursos correspondientes, bajo los argumentos, sustentados en las pruebas correspondientes, de que se cumplió y agotó el tránsito aduanero. La Jefe División de Fiscalización de la DIAN hizo caso omiso de tales documentos, "... quien constriñe al usuario aduanero, posiblemente por unas horas de retardo atribuibles al funcionario aduanero de Cali encargado de visar las mismas."~~

~~"Para el evento los factores que pueden mediar no en el incumplimiento al D.T.A., sino mas bien a su retardo, ya que para la ocasión había problemas de transporte en el puerto, como era su paro, el congestionamiento al pesar los vehículos tractomulas y la habilitación de un solo carril dentro del carreteable Buenaventura Cali.~~

~~"Estos son elementos de fuerza mayor y caso fortuito, que la misma ley los considera como eximentes de cualquier conducta.~~

~~"El Señor Jefe de la División de Fiscalización sabe que el primero (1) de Mayo de todos los años es festivo. Y, según términos de ley se interrumpe cuando no hay servicio al público y por el mismo derecho se aplaza al día posterior hábil. Esto no implica el presupuesto de incumplimiento, sino la aclaración de lo que la ley dispone y no puede desconocerse."~~

~~La actuación de la DIAN desconoce los postulados contenidos en los artículos constitucionales citados al desconocerse el orden justo y los principios de buena fe y equidad, ya que se vulnera el Estatuto Tributario en la medida en que se impone una multa que genera para el Estado un enriquecimiento sin justa causa y un empobrecimiento para el particular, sin que exista motivo para ello.~~

~~Al proferirse la resolución núm. 00183 de 20 de febrero de 1997, por medio de la cual se resolvió la alzada impetrada, “*Ya en correlación para desatar lo incoado, la administración propone recapitulaciones más especulativas, que con asidero jurídico-administrativo; leguleya que la empresa transportadora debió remitirse a la aduana de destino y obtener ciertas visaciones por funcionarios aduaneros, lo que precisamente lo congratula los documentos que aportó el Gerente de la empresa en la coyuntura procesal cuando increpó con los recursos la Resolución ante la División de Fiscalización.*”~~

~~Esta resolución es un caso típico de desviación de poder, ya que la administración ejerció su poder con un fin distinto al que le fue conferido, ya que “*...para que existiera incumplimiento al tránsito aduanero, sería indispensable que la mercancía no hubiera arribado e ingresado a su lugar de destino según el D.T.A., o que en torno de ella se hubiera ejecutado conducta tendiente a eludir la intervención de la autoridad respectiva o prevalida de medios para engañarla, según la Resolución las mismas tuvieron el aval aduanero tanto de aduana de importación como aduana de nacionalización.*”~~

~~Con la expedición de esta resolución se violaron los artículos 6, 29 y 84 de la Constitución Política porque a la demandante se le impuso una sanción sin que hubiera ofendido con su accionar la reglamentación impuesta por la DIAN.~~

II.- ~~2.~~ LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, previa reseña de la actuación administrativa y procesal, concluye que efectivamente la mercancía decomisada no aparece relacionada en la declaración de importación, de allí que la decisión acusada está ajustada al artículo 72, inciso primero, del Decreto 1909 de 1992, y que por ello se han de negar las pretensiones, como en efecto lo hizo en la parte resolutive de la sentencia.

Advierte que en el documento de importación se observa que en la casilla de descripción de la mercancía se señaló la clase de equipo, sus partes y el número de referencia de cada una de ellas, descripción que coincide con la que obra en la factura de venta de la máquina, y que al comparar esa descripción y la contenida en la declaración de importación con la consignada en la Resolución 03-064-191-636-1000-00-1129 de 26 de marzo de 2002, la DIAN confunde el número de serie con la referencia de la pieza, pero que no obstante, con base en el dictamen pericial rendido en el proceso, se tiene que lo que permite la identificación de la mercancía es el número de identificación único que aparece en la plaqueta de la máquina, que por ser número de modelo es determinante para su individualización, y por ello debía ser consignado en la respectiva declaración de importación y así poder identificar plenamente la mercancía importada, sin que pudiera confundirse con otra.

De otra parte concluye que no se violó el artículo 83 de la Constitución Política por cuanto en el trámite administrativo se demostró que la mercancía había entrado al país sin observar las disposiciones aduaneras correspondientes, por lo cual DIAN actuó de conformidad con la Constitución Política y la ley, pues el principio de la buena fe no se opone a que el Estado cumpla con sus funciones y facultades, en este caso, relacionadas con la persecución, investigación y represión del contrabando y la evasión.

Precisa que la única norma que sirve de fundamento al acto acusado es el artículo 72 del Decreto 1909 de 1992, y en su momento era la norma aplicable al caso, por lo cual no se violó el debido proceso, como tampoco se violó por la ocurrencia del silencio administrativo positivo, ya que de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 2685 de 1999 no podía aplicarse el artículo 24 de ese

decreto al presente caso, toda vez que al momento de su entrada en vigencia no se había iniciado el procedimiento administrativo de definición de la situación jurídica de la mercancía.

Finalmente, aclara que el decomiso es una definición de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas por la DIAN y no es un proceso sancionatorio, luego esa medida no es una pena o sanción impuesta a la demandante, y es así que no aparece dentro de las infracciones sancionables por la autoridad aduanera.

En consecuencia, desestimó los cargos y negó las pretensiones de la demanda.

~~al analizar los hechos demostrados en el expediente, puede concluirse que, efectivamente, la demandante incumplió el tránsito aduanero núm. 001328 pues, la empresa transportadora no lo cumplió en el término original que se le otorgó para el efecto.~~

~~Si bien, con fundamento en el recibo núm. 37629 que la actora adujo en la vía gubernativa como prueba del cumplimiento puede establecerse que la mercancía fue entregada físicamente en la aduana de destino el 3 de mayo de 1996, de ese hecho no se deduce que allí hubiera culminado el tránsito en cuestión, pues, como lo sostiene la Administración al confirmar la providencia de primera instancia, era necesaria la presentación de los documentos de transporte ante la autoridad aduanera correspondiente y esa diligencia se cumplió con posterioridad, como lo hizo constar la administración en un documento que no fue controvertido.~~

~~No es de recibo la justificación basada en la fuerza mayor esbozada por la demandante pues, tal como lo administración lo reprocha, el motivo aducido como fuerza mayor no lo es por no tener las características de imprevisibilidad e irresistibilidad que la jurisprudencia exige para que se configure ese eximente de responsabilidad.~~

~~DE lo dicho se colige que al expedir los actos en cuestión, la administración no violó la Constitución ni la ley, a más de que no se advierte en ellos la falta de motivación o falsa motivación que la demanda denuncia, pues allí se expresan las razones que la administración tuvo en cuenta para adoptar la decisión y ninguna de ellas es contraria a la realidad.~~

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La actora interpuso en tiempo el recurso de apelación contra dicha sentencia, en cuya sustentación aduce, en resumen, lo siguiente:

1.- Hubo aplicación analógica del régimen sancionatorio, debido a que a pesar de que el Tribunal reconoce que la DIAN confunde la serie con la referencia de las piezas, trata de enmendar esa deficiencia para enderezar la resolución sancionatoria demandada, argumentando que de todos modos el número serial es el que permite la identificación sin lugar a dudas y que éste no aparece en la declaración de importación, luego las piezas decomisadas no fueron presentadas, siendo que el hecho que dio lugar a la sanción no fue la omisión de los seriales de las piezas decomisadas, sino la falta de correspondencia de lo que los “expertos” de la DIAN dieron en llamar número de series, que en realidad eran los números de referencia de las partes.

Concluye diciendo que la sanción se edificó sobre un error de conocimiento y de apreciación por los funcionarios de la DIAN que trató de corregir el *a quo*.

2. Está demostrado que lo sucedido es que hubo un error de la demandante en la adición de un solo dígito a los diez que componen el número de referencia del conjunto compuesto por gato elevador y estructura central referencia 13305000015; que las piezas decomisadas no fueron relacionadas como independientes sino como unidad, tal como aparece en la factura de compraventa, las cuales no supieron identificar los funcionarios de la DIAN, según se ha expuesto y persisten en el error según se aprecia en el acta de retiro de tales piezas, suscrita el 12 de julio de 2004.

3.- Hay incoherencia en la actuación de la DIAN por cuanto en la declaración de importación no se relacionaron los números seriales de ninguna de las piezas que componen la máquina, sólo sus referencias y, sin embargo, la DIAN sólo decomisó el gato elevador y la estructura central, cuando si ese fuera el motivo de aprehensión y decomiso – ausencia del serial – tendría que haber decomisado las más de veintidós piezas que componen todo el equipo, cuyo número único serial parece ser 3193 96011, que los funcionarios de la DIAN no buscaron por ninguna parte de la maquinaria y que, eventualmente, no podría encontrarse dado que tanto las referencias como las series solo se colocan a las piezas separadas, para evitar una doble marcación.

4.- Por último, insiste en la ocurrencia del silencio administrativo positivo.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSION

1. La parte apelante retoma razones expuestas en la sustentación de los cargos y del presente recurso, y adicionalmente se remite a los alegatos de primera instancia.

2. La parte demandada hace un recuento de la actuación administrativa, y niega la ocurrencia de las irregularidades enunciadas en las razones en que se fundamenta la alzada, y advierte que la prueba del error en que incurrió la importadora y la consecuente infracción de la ley es evidente, de allí que la controversia debía estar dándose en la justicia ordinaria entre la actora y quien efectuó el trámite de la importación en comento, menos cuando esa clase de mercancía no admite siquiera la descripción errónea y menos la omisión de ella. Por lo tanto, solicita que se confirme la sentencia apelada.

~~Al corolario inicial es bien sabido que no existe norma legal alguna que establezca como causal de NULIDAD del Acto Administrativo su falsa o errónea motivación. Por lo tanto, cuando la instancia descarta la unidad de la causales hace una dosimetría judicial que no recoge los presupuestos legales y de allí la inconformidad del recurrente frente a dicha sentencia~~

discutida y aprobada mediante Acta No. 040 de la Sección Segunda del Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca."

V.H- EL CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO

En el presente asunto, el Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

VI.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- El acto acusado y sus fundamentos de hecho y de derecho.

Está conformado por las Resoluciones Núms. 03-064-191-636-1000-00-1129 de 26 de marzo de 2002, de la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá y 03-072-193-601 de 16 de agosto de 2002 de la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, mediante las cuales, en su orden se ordenó el decomiso administrativo a favor de la Nación, de la mercancía en referencia y fue resuelto el recurso de reconsideración interpuesto contra aquella.

Los fundamentos fácticos de esa decisión se resumen en que al practicar inspección aduanera en las instalaciones de la actora el 14 de junio de 2000, por el Grupo Operativo GOFA, encontraron que dos componentes de la maquinaria descrita en la demanda no coincidían con los datos de su

descripción consignados en la declaración de importación de dicha maquinaria, cuyas diferencias aparecen expuestas en el siguiente cuadro que se toma textualmente de la Resolución Núm. 03-064 de 26 de marzo de 2002.

it	Acta aprehensión y acta de avalúo	Cant	Declaración	Descripción en la Declaración	Observaciones
1	Gato elevador y estructura central marca CAR-O-LINER Modelo MFG1673 serie 1331316210	1	02230020509765	...Que en conjunto está compuesta de una estructura central y gato elevador ref 13305000015, bomba electrohidráulica ref. 1331316221	No coinciden las referencias 1331316210 con la 1331316221
2	Rampa de acceso (dentro del mismo equipo de enderezamiento de chasis)	1	02228010002937	Alineador para chasis de vehículo, marca CHIFF-Automotive Systems Inc. Modelo EZ LINER CLASSIC	Las marcas no coinciden marca CAR-o-LINER marca CHIFF

Esa situación fue encuadrada en el artículo 72, inciso 1º, del Decreto 1909 de 1992, hoy reproducida en el Decreto 2685 de 1999, artículo 502, numeral 1.6, que la letra dice:

*“Artículo 72. **Mercancía no declarada o no presentada.** Se entenderá que la mercancía no fue declarada, cuando no se encuentra amparada por una declaración de importación, cuando en la declaración se haya omitido la descripción de la mercancía, o ésta no corresponda a la descripción declarada, o cuando la cantidad encontrada sea superior a la señalada en la declaración.*

(...)”

2.- La réplica de la actora

En la demanda se alega que la mercancía sí está amparada con la declaración 02230020509765 de 9 de septiembre de 1996, donde expresamente se relacionan una a una las partes de la máquina enderezadora de chasis, al final de la cual se menciona el número serial 3193, /96011/modelo 1331316221 correspondiente a toda la unidad como tal; número que el funcionario de la DIAN no se preocupó de buscar. Agrega que todos los elementos descritos en la declaración corresponden exactamente a

los relacionados en la factura de venta original de fabrica, y que basta observar los elementos descritos en el manifiesto de importación y las facturas de ventas y confrontarlos con los elementos inspeccionados, para concluir que son los mismos.

3.- El problema jurídico a resolver

La cuestión central consiste, entonces, en verificar si la mercancía decomisada aparece o no amparada en las declaraciones que aduce la actora. Al efecto se hacen las siguientes precisiones:

3.1.- En la Declaración de Importación 02230020509765 de 9 de septiembre de 1996, dentro de la mercancía importada, se describe “UN EQUIPO COMPLETO DE BANCADA PARA ENDEREZAR, PLEGAR PIEZAS, MARCA CAR-O-LINER, QUE EN CONJUNTO ESTA COMPUESTA DE: 1 ESTRUCTURA CENTRAL Y GATO ELEVADOR REF. 1330300015, 1 BOMBA ELECTROHIDRAULICA REF. 13313136221, 1 RAMPA DE ACCESO REF. 1330500009, (...)”

3.2.- A folio 67 milita una factura de compraventa en inglés librada por CAR-O-LINER donde aparecen relacionados las referencias 1330300015, 13313136221, y 1330500009, y las demás que aparecen indicadas en la precitada Declaración de Importación 02230020509765, al lado de expresiones en inglés, lo que denota que es la factura de la mercancía de esta declaración de importación.

3.3.- En la Declaración de Aduanas Núm. 228 01000293 7, de 10 de junio de 1993, se describe como mercancía importada “ALINEADOR PARA CHASISES DE VEHÍCULOS, MARCA CHEF AUTOMOTIVE SYSTEMS INC. MODELO EZ LIMER CLASSIC, CON PLATAFORMA DE SOPORTE, SISTEMA HIDRÁULICO Y DE CONTROL COMPLETO, SISTEMA DE MEDICION COMPUTARIZADO MODELO GENESIS, SISTEMA DE ANCLAJE UNIVERSAL Y TODOS SUS ACCESORIOS COMPLETOS.”

3.4.- Al plenario se aportó un dictamen pericial como prueba decretada en el proceso (folios 253 a 263), del cual sirve destacar aspectos relevantes para la cuestión planteada, a saber:

- Los peritos establecieron que el número 133 13 16 210 es común a todos los gatos elevadores de ese tipo de máquina, al encontrarlo en otras máquinas de la mencionada marca que se encuentran funcionando en diferentes partes de la ciudad, luego no es el número de serie que individualice dicha pieza.

- Igualmente, que el serial 13305000[0]15 (el 0 en corchete fue incluido erróneamente) anotado en la declaración de importación es un número global de todas las máquinas BENCH RACK 5000, o sea para la estructura completa y gato elevador “y no es determinado en ninguna de las plaquetas”.

- Los datos que individualizan las piezas de cada máquina se encuentran en una plaqueta adherida a las mismas, los cuales son el **número identificación único** (MFG NO) y el año de construcción (MFG DATE o YEAR OF CONSTRUCTION).

3.5.- De lo reseñado se infiere, en primer lugar, que la máquina en conjunto, no tiene una identificación individual y concreta, sino que esa individualización se da respecto de las piezas que la conforman, y que los datos respectivos se encuentran grabados en una plaqueta que tiene cada pieza, especialmente el número de identificación único (MFG NO), de suerte que para su descripción en la declaración de importación, ellos son los datos que se han de relacionar.

En segundo lugar, que en ese orden es evidente que la apreciación del a quo sobre la situación expuesta es totalmente correcta, pues es cierto que la DIAN confunde el número de serie con la referencia general de la pieza, incluso de la máquina y que, no obstante, al comparar la descripción con la plaqueta de cada pieza decomisada y atendiendo el dictamen pericial rendido en el proceso, se tiene que no aparece relación entre la identificación en la

plaqueta de las piezas decomisadas con la identificación que de ellas se hace en la declaración de importación, siendo que la identificación de la mercancía es el número de identificación único que aparece en la plaqueta de la máquina, que por ser número de modelo es determinante para su individualización, y por ello debía ser consignado en la respectiva declaración de importación y así poder identificar plenamente la mercancía importada, sin que pudiera confundirse con otra.

A lo anterior conviene agregar lo que la Sala ha advertido reiteradamente, en el sentido de que la relación que hay entre la mercancía y la declaración de importación es muy distinta a la que se da entre la mercancía y el manifiesto de carga y documentos de embarque, como quiera que aquella es el instrumento o documento único de identificación individualizada de la mercancía y por ende de su amparo una vez introducida al territorio nacional y efectuado su levante, tanto que se ha dicho que cabe asimilarla a lo que es la cédula de ciudadanía para las personas; de allí que en la misma la mercancía debe ser descrita, entendiendo éste como un concepto más restrictivo y exigente, en la medida en que implica anotar mayores detalles y que sean determinantes para la individualización de la mercancía, teniendo en cuenta su naturaleza; mientras que en el manifiesto de carga lo que se requiere es la relación de la mercancía, concepto mucho más amplio, de donde su individualización puede ser completada o respaldada con base en los documentos de transporte, y que se está en la etapa de desembarque de la mercancía, en la cual se hace presentación de la misma ante las autoridades y queda bajo el control de ésta hasta cuando se surta la nacionalización y consecuente levante de la misma.

Es así como la Sala, sobre lo primero puso de presente que *“se ha de tener en cuenta que según la norma aplicada al caso, el objeto de la descripción de la mercancía es determinar su individualización en la forma más precisa posible, con el fin de asegurar la diferenciación de cada una de las unidades que la componen, tanto entre las importadas en una misma operación como respecto de las demás operaciones, y evitar así que con una misma declaración de importación se amparen mercancías de la misma clase*

*adicionales a las legalmente importadas*¹; que el papel de la declaración de importación en el manejo y tráfico de la mercancía importada en el territorio nacional es *“fundamental ... para amparar o acreditar la legalidad de las mercancías de origen extranjero que se encuentren en el territorio nacional, tanto que, haciendo un símil, se puede decir que ésta es la cédula de ciudadanía de las mismas”*².

En tanto que sobre la distinción de los aludidos conceptos de declaración y descripción de la mercancía, en providencia de 4 de septiembre de 2003, expediente núm. 5976, consejero ponente doctor Manuel Santiago Urueta Ayola dejó dicho lo siguiente:

“se trata de dos conceptos distintos y por ende de dos requisitos o formalidades diferentes, de suerte que vale decir que del manifiesto de carga se exige que la mercancía esté relacionada y de la declaración de importación, que esté descrita.

*Sobre el alcance de la descripción hay instrucciones precisas, que hablan de la indicación de los aspectos relevantes que permitan individualizar la mercancía, tales, por ejemplo, como serie, clase, calidad, cantidad, marca, entre otros, datos que se piden de la declaración de importación debido al papel que ésta cumple en la legalización y amparo de la mercancía en el tráfico o comercio interno*³.

¹ Sobre el particular, la Sala, en sentencia de 21 de septiembre de 2001, Consejero Ponente doctor **Manuel Santiago Urueta Ayola**, Expediente núm. 6839, reiteró un pronunciamiento suyo en el sentido de que *“es claro que la descripción que se exige en la declaración de aduanas de las mercancías importadas es equivalente a su identificación o particularización, con el fin de asegurar su diferenciación o individualización tanto respecto de las demás unidades o especies de la misma importación, como de todas las restantes de su misma clase o género que hayan sido o puedan ser objeto de otras operaciones de importación, v. gr. un automotor con relación a los restantes cuando son varios los importados en una misma operación, así como a los demás automotores que se encuentren en el país, o en general que hayan sido o no importados”*.

² *Ibidem*.

³ Por ejemplo, el artículo el artículo 1º de la Resolución núm. 0362 de 1996 dispone: *“... en el diligenciamiento de la casilla correspondiente a descripción mercancía, deberán identificarse las mercancías con los elementos que le caracterizan, indicando cuando sea del caso según la*

En esas circunstancias salta a la vista que la mercancía decomisada no aparece amparada en la Declaración de importación en comento, lo cual significa que la situación se encuadra en el artículo 72, inciso primero, del Decreto 1909 de 1992, norma que justamente fue la aplicada a los hechos en los actos enjuiciados, y no el Decreto 2685 de 1999 como infundadamente lo alega el memorialista; luego la sentencia apelada es acertada sobre el tema a la luz de dicha norma.

3.6.- De otra parte, no se observa la ocurrencia del silencio administrativo positivo que invoca el memorialista, atendiendo el alcance de esa figura en la norma que la consagra, el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, que a la letra dice:

“Artículo 519. Incumplimiento de términos.

Los términos previstos en el presente Capítulo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo. Cuando el procedimiento se haya adelantado para imponer una sanción, se entenderá fallado a favor del administrado. Cuando el procedimiento se haya adelantado para formular una liquidación oficial, dará lugar a la firmeza de la declaración. En los casos de mercancía aprehendida para definición de situación jurídica, dará lugar a la entrega de la misma al interesado, previa presentación y aceptación de la declaración de legalización, cancelando los tributos aduaneros a que hubiere lugar y sin el pago de sanción alguna por concepto de rescate.

No procederá la entrega de la mercancía respecto de la cual no sea procedente la legalización de que trata el artículo 228 del presente decreto, ni de aquellas mercancías sobre las cuales

mercancía de que se trate, marcas, números, referencias, series o cualquier otra especificación y que las tipifiquen y singularicen”. (subrayas son de la sala)

existan restricciones legales o administrativas para su importación.

Cuando no sea posible legalizar la mercancía, el procedimiento previsto en el presente Título continuará hasta la definición de la situación jurídica de la mercancía.

Igualmente, transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración, sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará.

Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.”

En este caso es claro que se trata de un procedimiento administrativo tendiente a definir la situación de la mercancía que fue aprehendida y luego decomisada, luego lo que procede como efecto del vencimiento del término enunciado es la entrega de la mercancía previa legalización de la misma; beneficio éste que no aparece invocado por la actora dentro de ese procedimiento administrativo y menos que se hubiera allanado a efectuar tal legalización.

Así las cosas, el recurso examinado no tiene vocación de prosperar, de modo que lo conducente es confirmar la sentencia apelada, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

Por 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:

Primero.- CONFÍRMASE la sentencia apelada, proferida el 10 de marzo de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual niega las súplicas de la demanda, ~~19 de marzo de 1999,~~ en el proceso de la referencia.

~~Segundo.- PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad parcial de los actos administrativos acusados, en cuanto le imponen la obligación a la Cooperativa de Transportadores del Risaralda Ltda. de pagar los tributos aduaneros sobre las mercancías objeto de la declaratoria de incumplimiento del tránsito aduanero.~~

~~SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración anterior y, a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la entidad demandada restituir a la actora, debidamente actualizada, la suma de dinero que haya cancelado por concepto de la obligación impuesta de pagar tributos aduaneros, junto con los intereses legales desde la fecha en que se hizo el pago, hasta cuando se efectúe la devolución.~~

~~ERCERO.- RECONÓCESE al la abogado ANTONIO GRANADOS CARDONA a Patricia Del Pilar Romero Angulo como apoderado a judicial de la **UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN**, en los términos y para los fines del poder conferido que obra a folio 120 de este cuaderno.~~

~~PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad parcial de los actos administrativos acusados, en cuanto le imponen la obligación a la Cooperativa de Transportadores del Risaralda Ltda. de pagar los tributos aduaneros sobre las mercancías objeto de la declaratoria de incumplimiento del tránsito aduanero.~~

~~SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración anterior y, a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la entidad demandada restituir a la actora, debidamente actualizada, la suma de dinero que haya cancelado por concepto de la obligación impuesta de pagar tributos aduaneros, junto~~

con los intereses legales desde la fecha en que se hizo el pago, hasta cuando se efectúe la devolución.

CUARTO.—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 del 4 de octubre de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO