

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD - Concepto, fundamento legal y requisitos / EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD - Improcedencia

La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes. (...) Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea. (...) Las normas Constitucionales, que el actor considera como violadas, disponen que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre ésta y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales (Art. 4°) y que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (Art. 29). A juicio de la Sala la presunta violación no es manifiesta, palmaria o flagrante, es decir, no puede establecerse de la sola confrontación de la Constitución y la Resolución N° 355 de 2002 y mucho menos para declarar, con base en la pretendida excepción de inconstitucionalidad, la nulidad de los actos acusados. Las normas que cita la Resolución N° 355 de 2002 y la entidad demandada en las Resoluciones acusadas, para sustentar su legalidad, como se observa, incluyen leyes, decretos-leyes, decretos y resoluciones, que no riñen con las normas constitucionales que se endilgan como contrariadas. Al no evidenciarse la violación de normas de rango Constitucional, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, es improcedente la aplicación de la referida excepción y, por ende, la declaratoria de nulidad de los actos acusados bajo este cargo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 4 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 / RESOLUCION 355 DEL 22 DE MARZO DE 2002 DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

NOTA DE RELATORIA: Sobre el concepto, el alcance y los requisitos de la excepción de inconstitucionalidad sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente núm. 1996-7762-01 (7212), del 5 de julio de 2002, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero; Expediente núm. 4860, del 19 de noviembre de 1998, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; Expediente núm. 1999-00004, del 1 de noviembre de 2007, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Expediente núm. 1998-00543, del 3 de noviembre de 2005, C.P. María Claudia Rojas Lasso; Expediente núm. 1999-00363-01 (6139), del 22 de febrero de 2007, C.P. Camilo Arciniegas Andrade; Expediente núm. 1996-07997-01, del 21 de febrero de 2008, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Quinta, Expediente núm. 3975-4032, del 14 de diciembre de 2006, C.P. Dario Quiñones Pinilla; Corte Constitucional, Sentencia C-600 de 1998.

SANCION POR INCUMPLIMIENTO EN EL PLAZO PARA EXPORTAR / EXPORTADOR DE CAFE - Aviso del incumplimiento a la Federación Nacional de Cafeteros / GRADUALIDAD DE LA SANCION - Motivación / COMPENSACION - A los compradores internacionales por incumplimiento en la exportación

Tampoco se observa que los actos acusados adolezcan de motivación suficiente en cuanto a la gradualidad de la sanción, pues como se observó del resumen que

antecede, están fundamentados en unas normas que gozan de presunción de legalidad, que ordenan imponer una sanción por incumplimiento del actor-exportador, en sus compromisos de la venta que él mismo anunció a la Federación Nacional de Cafeteros. A juicio de la Sala, varias son las razones que la demandada trajo a colación para aplicar el máximo de la multa, sin que la actora se refiera a ellas. Es así como la demandada en la contestación de la demanda anotó que la actora pudo retirar los anuncios ante la Federación Nacional de Cafeteros y que además sólo avisó del incumplimiento en el mes de mayo siguiente a su ocurrencia. En la Resolución N° 0001 de 13 de septiembre de 2006, la entidad expuso su inconformidad con la conducta de la actora, porque además de que no cumplió con la exportación dentro del plazo señalado, no lo justificó, como tampoco existe prueba en el expediente de que efectivamente hubiese cumplido con los anuncios 32751 y 33263, teniendo en cuenta el plazo otorgado por el comprador Internacional Coffee Corporation, hasta que la situación mencionada por la sociedad vendedora se mejorara, *“para definir si se realizaban las exportaciones a través de éstos o de otro exportador”*. La citada Resolución también se refiere a que la actora no probó los acuerdos a que llegó con los compradores internacionales, a efectos de cumplir con la exportación y/o pagarles una indemnización; en la Resolución N° 0014 de 6 de septiembre de 2006 (...) que respondió al recurso de reposición, se deja constancia de que, en cuanto a los anuncios 33885 y 34704, que *“según el exportador”* fueron cancelados, a los compradores Colombian Coffee Group S.A. y Koval Trading Inc, por valores de US \$22.942.43 y US \$13.289.32, respectivamente, como sanción o multa, compensando tales incumplimientos, la entidad *“no encontró un nexo causal entre los documentos aportados y lo manifestado por la actora, en el sentido de que tales sumas no corresponden a los valores reportados por la Federación Nacional de Cafeteros en los saldos pendientes de exportar y en los cuales no aparece justificación alguna por parte del exportador sobre la diferencia de dichas sumas”*. Lo anterior pone de manifiesto que la demandada sí motivó en las Resoluciones acusadas el monto de la sanción, al expresar la falta de diligencia de la actora, quien, se repite, pese a incumplir los plazos que ella misma fijó para la exportación de los sacos de café, dio aviso tardíamente a la Federación de Cafeteros y además no demostró que hubiera compensado a los compradores internacionales por su incumplimiento. Consecuente con lo precedentemente expuesto, tampoco prospera el cargo de falta de motivación o arbitrariedad de la gradualidad de la sanción, que fue fijada dentro de los parámetros de la Resolución N° 355 de 2002.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 355 DEL 22 DE MARZO DE 2002 DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

ACTIVIDAD CAFETERA - Especial estímulo y protección del Estado / EXPORTACION DE CAFE - Se protege el interés general / SANCION ADMINISTRATIVA - Se aplica con un criterio de objetividad

En cuanto al cargo de ausencia de daño a la Administración, debe la Sala anotar, que este cargo no es de recibo, porque la norma no señala este requisito sine qua non para la imposición de la sanción, pero además, las mismas Resoluciones acusadas explican al actor que en materia de exportación de café, se debe proteger la institucionalidad, porque lo que está en juego no es la aplicación interpartes del incumplimiento de un compromiso, sino la afectación que con ello se puede provocar al superior interés de la colectividad, de lo cual se infiere que una conducta irregular, como la desplegada por el actor, causa un daño al interés general; es un hecho notorio que la actividad cafetera ha sido objeto de especial estímulo y protección del Estado, por el significado que tiene en la vida económica del país y de las personas que se dedican a la misma. Tampoco es de recibo la

ausencia de culpabilidad, porque se trata de una sanción administrativa y no de un asunto disciplinario o penal. En este caso, la sanción se aplica con un criterio de objetividad y como ya se dijo dentro de los parámetros que fija la norma de conformidad con la conducta del sancionado, como ya se observó.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01

Actor: FAMILY COFFEE S.A.

Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 18 de abril de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que declaró no probada la excepción de inepta demanda y denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1- La actora, sociedad Family Coffee S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Risaralda contra el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones N°s 0001 de 13 de febrero, 0014 de 6 de septiembre y 0505 de 10 de noviembre, todas de 2006, expedidas las dos primeras por la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones de la Dirección de Comercio Exterior y la última por la Dirección de Comercio Exterior, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio de las cuales se

declaró el incumplimiento de algunos contratos de exportación, por no haberse realizado esta operación, y se le impuso una multa de \$445.200.725.02.

2. Como consecuencia de lo anterior a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la entidad demandada, abstenerse de cobrarle los valores correspondientes a la citada multa y se le condene en costas.

I.2- La actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que su objeto social y actividad principal consiste en la compra de café pergamino y trilla, para su exportación a los mercados del exterior, para lo cual disponía del correspondiente visto bueno de la Federación Nacional de Cafeteros y del registro ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Relató que en desarrollo de esa actividad y acorde con las normas administrativas y legales vigentes para la época, anunció ante la Federación Nacional de Cafeteros la venta de café correspondiente a 4 contratos, sobre los cuales se impuso la sanción, a los que les fueron asignados los correspondientes códigos de identificación, previa confirmación del tostador designado en cada uno de los casos y para efectos atinentes al procedimiento de exportación.

Señaló que, comoquiera que no exportó los cafés dentro de la oportunidad establecida, el Ministerio, a través de la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones, declaró el incumplimiento de los contratos de exportación e impuso sanción de multa, mediante la Resolución N° 001 de 13 de febrero de 2006.

Que en respuesta al recurso de reposición presentado contra el acto administrativo antes mencionado, la misma dependencia, mediante la Resolución N° 0014 de 6 de septiembre de 2006, confirmó la declaración de incumplimiento y redujo la sanción a la suma de \$445.200.725.02. y, mediante la Resolución N° 0505 de 10 de noviembre de 2006, en respuesta al recurso de apelación, la Dirección de Comercio Exterior confirmó la Resolución N° 0001 de 2006 con la modificación introducida por la N° 0505 de 2006.

I.3- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

La demandante consideró que los actos acusados violan los artículos 4, 6, 29, 333 y 334 de la Constitución Política por varios cargos, que se resumen así:

1. Falta de competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora, porque sólo la Constitución Política y la ley en sentido material y formal, tienen la autoridad para asignar competencias y otorgar poder sancionatorio a cada uno de los órganos de la Administración Pública, lo cual es taxativo; que en este caso el fundamento de los actos sancionatorio fue la Resolución N° 355 de 22 de marzo de 2002, expedida por la misma entidad demandada, luego no fue conferida por ley o decreto-ley, sino por una norma de inferior categoría, con lo cual se vulneró la Constitución Política, en su artículo 4°.

Consideró que la Ley Marco de Comercio Exterior –Ley 7ª de 1991, no otorga a la entidad demandada dicha facultad sancionatoria, como tampoco la tiene en virtud de otras normas de carácter legal, como son la Ley 790 de 2002 ni el Decreto-Ley 210 de 2003, por lo que la Resolución N° 355 de 2002 es inconstitucional y así lo debe declarar el Consejo de Estado, para declarar nulos los actos acusados a los que sirvió de soporte legal.

2. Violación al principio de reserva de ley, porque en materia sancionatoria tanto la conducta como la sanción, se rigen por el principio de legalidad, según lo dispone el artículo 29 de la C.P., por lo que, para que proceda sanción administrativa en contra de un exportador cafetero, es necesario que la comisión de la acción esté precedida de una norma legal que estructure de manera clara y completa la infracción y la sanción.

Que la Corte Constitucional al referirse a las leyes marco, en sentencia C-052 de 1997, ha dicho que corresponde al legislador ordinario en ejercicio de la cláusula general de competencia, o al legislador extraordinario debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc) señalando el procedimiento para aplicar las sanciones que se contemplen; que la sentencia al referirse a las infracciones cambiarias, cuyo tratamiento es similar a las normas de comercio exterior, sostuvo que el señalamiento de las conductas por infracción de las normas cambiarias de competencia de la DIAN al igual que el procedimiento para su aplicación, corresponde al Congreso de la República a través de una ley ordinaria o al Presidente de la República si se le delegan esas funciones garantizando así el

debido proceso de que trata el artículo 29 de la C.P., lo cual fue reiterado mediante sentencia C-343 de 2006.

Mencionó que la facultad para sancionar el incumplimiento de las exportaciones, surgió originalmente en el Decreto 444 de 1967, artículo 62, con ocasión del Acuerdo de Cuotas entre los Países Miembros de la OIC del cual hacía parte Colombia, que pretendía defender el precio del café cuando la oferta era mayor que la demanda, por lo que se asignaron unos cupos y la sanción se justificaba por la necesidad que tenía el país de observar con la mayor seriedad el cumplimiento de los compromisos de exportación correspondientes a las cuotas asignadas.

Considera que además el acto sancionatorio debe cumplir con los presupuestos de razonabilidad y proporcionalidad, que no se observaron en este caso, porque la sanción impuesta no se aviene a ninguna finalidad constitucional importante, pues se trata de una relación de derecho privado, que en caso de incumplimiento corresponde a la jurisdicción civil y que no existe daño para la administración ni para el interés público.

3. Ausencia de procedimiento predeterminado para realizar la actuación administrativa que culminó con los actos sancionatorios y la improcedencia de la acumulación de investigaciones en dicha actuación, porque la actuación y decisión de la administración no puede ser arbitraria; al efecto, cita sentencias de la Corte Constitucional.

4. Violación al derecho de defensa que conlleva el de contradicción e impugnación, por lo que careció de la oportunidad para presentar las pruebas y rebatir los cargos que nunca se endilgaron; que se puede decir que se trató de una sanción de plano; igualmente trae a colación, cita sentencias de la Corte Constitucional.

5. Ausencia de daño en la conducta calificada como infracción, por la realización extemporánea de la exportación, para lo cual cita la Circular N° 075 de 29 de octubre de 2001 del Director de la DIAN, que señala “es claro que tanto dentro del Estatuto Tributario, como del Aduanero y sus respectivas reglamentaciones, como en materia cambiaria, existen hechos tipificados como generadores de infracciones administrativas que dan lugar a la aplicación de sanciones” y que la

jurisprudencia ha determinado que para sancionar debe existir la norma que tipifique el hecho como infracción; que consagre la sanción y el procedimiento; que se configure el daño al Estado y se gradúe la pena según la gravedad de la falta.

Que le faltó claridad al Secretario General de la Federación Nacional de Cafeteros en su comunicación radicada el 15 de agosto de 2006 al informar “En virtud de lo anterior y dado que los compromisos de exportación no han sido cumplidos, la contribución cafetera no ha sido cancelada. Por ese motivo, no es posible determinar si hay o habrá detrimento patrimonial para el Fondo Nacional del Café”.

6. finalmente considera que el acto sancionatorio carece de motivación, porque no expresa la razón o fundamentos de los factores utilizados para fijar el monto de la multa, es decir, que no existe criterio de graduación de la multa impuesta.

I.4. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La entidad demandada, por conducto de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

1. Sobre la falta de competencia de la entidad para el ejercicio de la potestad sancionatoria, anotó que el origen del presente conflicto no son las normas en las cuales se apoyó la entidad demandada para imponer las sanciones, sino que aquella simplemente se aplica por gozar de presunción de legalidad, mientras la autoridad competente no dictamine otra cosa.

Que a la actora le bastaba señalar cuáles eran las circunstancias de derecho o de hecho, que posteriormente a los anuncios, le impedía efectuar sus exportaciones, justificar las causas que la llevaron a su iliquidez o retirar sus anuncios ante la Federación Nacional de Cafeteros para evitar la sanción.

Considera que las Resoluciones demandadas se apoyan en la normativa existente que se cita en ellas.

2. Que el actor no explica en qué consiste la violación del principio de reserva de ley.

3. En cuanto al procedimiento, señala que la Resolución N° 0001 de 2006 se refiere a las facultades que le confieren el numeral 3° del artículo 19 del Decreto 210 de 2003 y la Resolución N° 355 de 2002 y que, la Resolución 0014 de 2006 hace referencia a múltiples normas que indican con claridad la existencia de normas sustanciales y procedimentales, que le permiten a la entidad abrir investigaciones cuando los exportadores de café incumplen sus compromisos sin justificación, e imponer las sanciones pertinentes.

Que a la actora se le concedieron los recursos de ley, precisamente para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso.

4. Considera que no se violó el debido proceso, porque las actuaciones administrativas estuvieron sujetas a debate y contradicción, como lo demuestran las pruebas.

5. Acerca de la ausencia de daño que alega la actora, resalta que quien impuso la sanción fue el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidad completamente diferente a la DIAN, luego sus funciones son distintas; que el Decreto 210 de 2003 mencionado, tiene como objetivo formular, adoptar y coordinar las políticas generales en materia de Desarrollo Económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de Comercio Exterior; que como se observa, en el cumplimiento de dichas funciones no interviene la DIAN.

6. Anota que para los efectos de graduar la sanción, se tiene en cuenta: el volumen del café no exportado y su valor en pesos colombianos, que son factores que se enmarcan dentro de la Resolución N° 355 de 2002, teniendo en cuenta la discrecionalidad que le otorga el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo.

Que el factor relacionado con el volumen y los valores, lo otorga el anuncio a la Federación Nacional de Cafeteros, dato que proviene del exportador; que el daño se causó en la medida en que se incumplió el anuncio, lo que implica que en las

relaciones de carácter comercial debe prevalecer la seriedad y responsabilidad en el cabal cumplimiento de sus compromisos.

Finalmente, observó que en la demanda la actora menciona que indemnizó a sus compradores por el hecho de no haberles satisfecho la solicitud de compra de café en tiempo, pero no aportó prueba que soporte este hecho.

Formuló la excepción de inepta demanda, porque ésta pretende obtener la nulidad de las Resoluciones acusadas y las razones expuestas se refieren a sustentar la ilegalidad de las normas y procedimientos que se aplicaron para imponer la sanción, por lo que la actora debió interponer la acción de nulidad de que trata el artículo 84 del C.C.A. y no la de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A.

II. FALLO IMPUGNADO

El Tribunal mediante el fallo apelado, declaró no probada la excepción de inepta demanda propuesta por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y negó las pretensiones de la demanda.

Sobre la excepción planteada consideró que la actora planteó cuales normas estimó violadas y el alcance del concepto de violación.

Que teniendo en cuenta que la parte demandante pretende que se haga uso de la figura de la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar la Resolución N° 355 de 2002 y consecuentemente se declare la nulidad de los actos administrativos, se tiene que esta figura fue traída por el Constituyente de 1991 en el artículo 4°.

Explicó que para hacer uso de esta figura excepcional, es necesario que la contradicción sea manifiesta, es decir que la norma Constitucional y legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea, como lo ha sostenido la Sección Primera del Consejo de Estado mediante sentencia proferida el 22 de octubre de 2002 dentro del proceso referenciado N° 1996-07386-01, que alude a la sentencia C-600 de 1998 en la cual la Corte Constitucional precisó el alcance de esta figura, de las cuales el a quo transcribe algunos apartes.

Acogiendo el criterio jurisprudencial señalado, consideró que del simple cotejo entre de los artículos 4, 6, 29, 121 y 122 de la Constitución Política con la Resolución N° 355 del 22 de marzo de 2002, expedida por la entonces Ministra de Comercio Exterior, no surge con claridad meridiana que ambas riñan de tal manera que se haga improcedente su aplicación simultánea.

Argumentó que las normas Constitucionales citadas por la actora, disponen que ésta es norma de normas, que los servidores públicos serán responsables por la omisión o por extralimitación en el ejercicio de sus funciones, que en todos los procesos deberá observarse el debido proceso, que ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas a aquellas consignadas en la Constitución y la ley, que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y que ningún funcionario público podrá entrar a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (arts. 4, 6, 29, 121 y 122).

Que la Resolución N° 355 de 2002 en su artículo 9° dispone que la Subdirección de Registros de Comercio Exterior podrá imponer sanción administrativa, previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros en el que se informe sobre el vencimiento del plazo sin que se hubiere realizado la exportación y que, el valor de las multas ingresará al Tesoro Nacional.

Estimó que de la lectura de las normas constitucionales y de la Resolución N° 355 de 2002, no se evidencia contradicción entre ellas, como tampoco que esta última viole normas Constitucionales, por lo que no existe convicción para decretar la excepción de inconstitucionalidad.

Concluyó que por lo explicado, en virtud de la Resolución N° 355 de 2002, norma de alcance nacional y con fuerza material de ley que goza de presunción de legalidad, la Administración estaba plenamente facultada para proferir las Resoluciones acusadas; que a lo anterior se aúna el hecho de que los Tribunales no tienen competencia para realizar el estudio de legalidad sobre actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, función privativa del Consejo de Estado en única instancia.

En relación con los cargos de ausencia de procedimiento predeterminado para realizar la actuación administrativa, de improcedencia de acumular las

investigaciones y de violación al derecho de defensa, señaló que el artículo 10 de la Resolución N° 355 de 2002 establece el procedimiento, que se realizó la diligencia de notificación personal de la Resolución N° 0001 de 13 de febrero de 2006 “Por medio de la cual se declaró el incumplimiento de una obligación de un exportador de café y se impone una sanción a la empresa Family Coffee S.A”, que se presentaron y resolvieron los recursos de reposición y apelación y que los actos administrativos que dieron respuesta a éstos se notificaron personalmente, de lo cual se observa que la demandada cumplió rigurosamente el procedimiento y que la actora tuvo la oportunidad de controvertir en sede administrativa los actos administrativos impugnados.

Que no hay norma que indique que para la imposición de una sanción de la naturaleza que se cuestiona, sea necesaria la existencia de un daño, por lo que el argumento es inocuo para alegar la nulidad de los actos administrativos demandados.

Finalmente, expresó que el monto de la sanción se ajusta a los límites establecidos en la norma que sirvió de fundamento a los actos demandados, sin que se manifieste arbitrariedad alguna.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

En memorial visible a folio 178 del cuaderno N° 1, la parte actora solicita que se revoque el fallo apelado y se declare la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al considerar que éste es demasiado precario, sus consideraciones escuetas y breves y no resolvieron todos los cargos, por lo que solicita que el recurso se decida teniendo en cuenta el concepto de violación expuesto en la demanda.

Considera que si bien es cierto que los actos administrativos se presumen legalmente producidos, tratándose de derechos fundamentales, como el debido proceso, de que trata el artículo 29 Constitucional, tiene el juez administrativo que aplicar oficiosamente la excepción de inconstitucionalidad, declarando la nulidad del acto impugnado, como lo ha señalado la Corte Constitucional mediante sentencia C-131 de 1993, criterio que reiteró en las sentencias C-069 de 1995 y SU-039 de 1997.

Asevera que los actos acusados incurrieron en violación al derecho fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.P. de manera grave y manifiesta, en cuanto a:

- Falta de competencia de la entidad sancionadora para proferir los actos impugnados, porque la Resolución N° 355 de 2002 que les sirvió de fundamento es inconstitucional, ya que estableció una sanción que debió ser impuesta por ley.

- Violación al principio de legalidad, por cuanto la presunta infracción y la sanción impuesta no fueron definidas en ley en sentido material.

- Violación al derecho de defensa, porque el procedimiento llevado a cabo no contempló las etapas que exige el procedimiento sancionatorio administrativo, en especial, el pliego de cargos, que permitieran el ejercicio oportuno del derecho de contradicción.

- Falta de razonabilidad de la supuesta infracción y ausencia de proporcionalidad de la sanción, por ausencia de daño y de culpabilidad y por la cuantía de la sanción.

Argumenta que la potestad sancionadora es un principio constitucional, que tiene su fundamento en norma con fuerza material de ley, por lo que ninguna autoridad Administrativa tiene facultad para expedir acto administrativo general o particular con carácter sancionatorio.

Que la Resolución N° 355 de 2002, no tiene fuerza material de ley, como lo afirma el Tribunal, porque no es posible equiparar los efectos de una resolución con los de una norma de carácter legislativo, como lo ha expresado la Corte Constitucional en Sentencia C-893 de 1999; que tanto la infracción por la que se procede, como la sanción a imponer a quien incurra en dicha conducta, deben tener origen en fuerza material de ley, como también lo dispuso la Corte Constitucional en Sentencias C-827 de 8 de agosto de 2005, C-853 del 17 de agosto de 2005 y T-020 de 1998 y la Sección Cuarta de esta Corporación en sentencia de 3 de junio de 2004.

Considera que la demanda es razonable en la medida en que se solicita hacer valer y prevalecer las normas constitucionales sobre las normas de rango inferior de conformidad con la Carta Política y la Jurisprudencia Constitucional.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante reitera los argumentos expuestos.

La parte demandada reitera lo expresado en la contestación de la demanda e insiste en que las normas acusadas no generaron el conflicto, sino el incumplimiento por parte de la actora de unos contratos o acuerdos de exportación que determinaron la imposición de la multa.

El Ministerio Público no presentó alegato de conclusión.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El argumento central del actor contra la sentencia recurrida, es que considera que la excepción de inconstitucionalidad de que trata el artículo 4° de la C.P., debió prosperar, para que se inaplique la norma en la cual se sustentó la sanción que imponen los actos acusados, esto es, la Resolución N° 355 del 22 de marzo de 2002, por considerarla violatoria del debido proceso consagrado en artículo 29 de la Constitución Política, y que en consecuencia, se declare su nulidad; alega también falta de motivación de las resoluciones acusadas, ausencia de daño y desproporcionalidad o arbitrariedad en la valoración de la multa impuesta.

En este caso no se está discutiendo si la actora incumplió con su obligación de exportar dentro del término señalado, los sacos de café que anunció a la Federación Nacional de Cafeteros, sino la tipificación de esta conducta como irregular y la improcedencia de la sanción, por lo que la Sala se referirá a la parte pertinente de cada resolución acusada.

- **Resolución N° 001 del 13 de febrero de 2006**, por la cual se declara el incumplimiento de una obligación y se impone una sanción, que obra a folios 4 a 9 del Cuaderno N° 1, expedida por la Subdirectora de Diseño y Administración de Operaciones de la Dirección de Comercio exterior, en ejercicio de las facultades

que le confiere el numeral 3° del artículo 19 del Decreto 210 de 1003 y la Resolución N° 355 de 2002.

Considera este acto administrativo que la entidad mediante oficios del año 2005, requirió a la sociedad actora FAMILY COFFEE S.A., para que justificara los incumplimientos reportados por la Federación Nacional de Cafeteros, los cuales fueron atendidos explicando que por la situación en que se encontraba pactó con los compradores extranjeros unos plazos adicionales o un acuerdo económico o multa que compensara dicho incumplimiento.

Que la sociedad al efectuar sus anuncios se había comprometido en forma voluntaria a cumplir con sus obligaciones, con el conocimiento previo de que se le estaban asignando unos cupos por una determinada cantidad de sacos a exportar, para lo cual tenía unos plazos que ella misma fijó y que se podían extender hasta por sesenta días calendario, de conformidad con el artículo 6° de la Resolución N° 355 de 2002; que los plazos se vencieron, respectivamente el 31 de diciembre de 2003, 31 de enero y 28 de febrero de 2004 y sólo hasta el 4 de mayo de este año reportó a la Federación de Cafeteros la situación de iliquidez en que se encontraba y el incumplimiento de los acuerdos que concertó con sus compradores en el exterior.

Que el artículo 9° de la Resolución N° 355 de 2002 la faculta para imponer sanción administrativa hasta en cuantía equivalente al 50% del valor del café amparado por el respectivo anuncio de embarque, previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros que informe sobre el vencimiento del plazo para exportar.

Mencionó que el C.C.A. en su artículo 36, dispone que en la medida en que una decisión puede ser discrecional debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa, por lo que aplicó el 37.5% de la sanción respecto del pedido 32751, porque el incumplimiento fue del 75% del total de la obligación y en los demás casos aplicó el 50% de la sanción, por lo que resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el incumplimiento de la obligación adquirida por la sociedad FAMILY COFFEE S.A., con NIT 816.005.707, de exportar a más tardar el 31 de diciembre de 2003, 31 de enero y 28 de febrero de 2004, el saldo de 750 sacos de café y las cantidades de 1.100, 1000 y 1000 sacos de café correspondientes a los anuncios N°s 32751,

33885, 33263 y 34707 respectivamente, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer sanción consistente en multa a favor del Tesoro Nacional por valor de (\$428.117.925)

ARTÍCULO TERCERO: Notificar la presente resolución conforme al procedimiento establecido en los artículos 44 y ss del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante quien la suscribe y en subsidio el de apelación ante el Director de Comercio Exterior, según lo establecido en el artículo 10 de la resolución 355 de 2002, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

...”

- **Resolución N° 0014 de 6 de septiembre de 2006**, que obra a folios 24 a 37 del cuaderno N° 1, por la cual se resuelve el recurso de reposición que interpuso la actora al considerar, en esencia, que la Constitución Política en sentencia T-386 de 2002 señaló que es esta Carta y la ley en donde se encuentra el fundamento jurídico de la facultad sancionatoria y que en este caso la sanción se fundamentó en la Resolución N° 355 de 2002, que no es una ley en sentido material, por lo que fue violada la reserva de ley en esta materia.

En resumen, la entidad demandada consideró que la Resolución N° 355 de 2002 goza de presunción de legalidad, lo que tiene como consecuencia su ejecutoriedad, sin perjuicio de que se pueda demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este acto administrativo, la entidad hizo un recuento histórico de las funciones legales a ella asignadas, con énfasis en el tema cafetero; explicó que el artículo 62 del Decreto Ley 444 de 1967, dentro del capítulo que regula las exportaciones de café estableció que la Superintendencia de Comercio Exterior, previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros, podrá imponer multa hasta un monto equivalente al 50% del respectivo contrato, cuando sin mediar causas justificativas, se incumpliere la obligación de exportar dentro del término en él previsto; que al crearse el Instituto Colombiano de Comercio Exterior –INCOMEX- mediante el Decreto 2976 de 1968, como un establecimiento público adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, dejó vigentes las funciones precitadas.

Que, posteriormente, el Decreto 151 de 1976 modificó el estatuto Orgánico del Incomex, reafirmando sus funciones.

Explicó que mediante la Ley 7ª del 16 de enero de 1991, conocida como Ley Marco de Comercio Exterior, se creó el Ministerio de Comercio Exterior, ordenando la incorporación del Incomex en cuanto a sus funciones y planta de personal; que el artículo 12 de la citada ley, creó el Consejo Superior de Comercio Exterior como organismo asesor del Gobierno Nacional fijando entre sus funciones, la de expedir normas relativas a la organización y manejo de los registros que sea necesario establecer en materia de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir, el valor de los derechos a que haya lugar y las sanciones que sean imponibles por la violación de tales normas, según lo dispuesto en el artículo 14 numeral 12.

Que la Ley 9ª del 17 de enero de 1991, nuevo Estatuto Cambiario, reguló las operaciones cafeteras y en su artículo 25 consagró la obligación para todos los exportadores de registrarse ante el Incomex o la Institución que haga sus veces, en este caso el Ministerio de Comercio Exterior, que establece los requisitos mínimos que los exportadores deben cumplir.

Anotó que con el propósito de regular la política cafetera, el Gobierno expidió el Decreto 1173 del 6 de mayo de 1991, consagrando en su artículo 2º que además de lo señalado en el inciso 1º del artículo 25 de la Ley 9ª de 1991 y en desarrollo del numeral 7º del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991, el “Consejo Superior de Comercio Exterior podrá determinar requisitos y condiciones que deban cumplir las exportaciones de café, tales como plazos de exportación y sanciones por su incumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en los artículos siguientes de este capítulo”.

Que en uso de las facultades legales otorgadas por las normas citadas, esto es el Decreto-Ley 444 de 1967, el Decreto 151 de 1976 y el Decreto 1173 de 1991, el Consejo Superior de Comercio Exterior expidió la Resolución N° 006 del 30 de julio de 1992, mediante la cual dictó normas relacionadas con la exportación de café, disponiendo que el exportador de café estará obligado a exportar el producto dentro del mes anunciado de embarque, según el procedimiento que indique la Federación Nacional de Cafeteros y si pasados 60 días, contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado no se realizare la

exportación, el INCOMEX, (Ministerio de Comercio Exterior) previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros, podrá imponer multas al exportador hasta por un monto equivalente al 50% del valor del café amparado por el respectivo anuncio y que para esta valoración se debe utilizar el precio mínimo de reintegro correspondiente al día del anuncio.

Que con fundamento en las atribuciones conferidas por la Ley 9ª de 1991, artículo 25, numerales 13 y 18; el Decreto 2553 de 1999, artículo 7º, numeral 16; el Decreto 2681 de 1999 y por la Resolución N° 6 de 1992 del Consejo Superior de Comercio Exterior, la Ministra de Comercio Exterior expidió la Resolución N° 355 de 22 de marzo de 2002.

Dice la Resolución en comento que además el Decreto 210 de 2003, artículo 19, numerales 3º y 9º, dio facultades a la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones para administrar, entre otras, el registro de exportadores de café, de forma similar como se preceptuaba en el numeral 5º del artículo 21 del Decreto 2553 de 1999 y la facultó para expedir los actos administrativos e instrucciones sobre las materias de su competencia; explicó que el artículo 43 del Decreto 210 de 2003, dispuso que todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Ministerio de Comercio Exterior y al Ministerio de Desarrollo Económico en los temas de industria, comercio y turismo, se referirán al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Considera la Sala importante transcribir a continuación la razón de ser de la obligación que tiene el exportador de café de cumplir con los plazos que él mismo señaló en los anuncios, para exportar el café, lo cual se explica en la Resolución que se viene resumiendo, así:

“Efectuado el recuento histórico que tiene la administración para imponer sanciones en materia cafetera, es importante traer a colación de manera suscita el tema del café en lo relacionado con la incidencia que tiene en el país la producción y comercialización de dicho grano, lo que conllevó a que el propio Gobierno Nacional se hubiera visto en la necesidad de reglamentar el tema a través de una política cafetera.

La actividad de exportación de café en Colombia se ha desarrollado en condiciones de amplia competitividad y libre concurrencia, con la participación de la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional de Café (cuenta del Tesoro Nacional de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es estabilizar el ingreso cafetero mediante la reducción de efectos de la volatilidad del precio internacional) y con la participación de los exportadores particulares.

En este sentido, la política cafetera nacional se ha sustentado en la preservación de la institucionalidad cafetera, la cual ha tenido una posición activa en el mercado en concurrencia con los particulares, para asegurar a los productores de café el mejor precio que las condiciones del mercado puedan brindar, y evitar así las distorsiones que en otros países se producen precisamente por el hecho de que la ausencia de institucionalidad cafetera alienta a los grandes intermediarios en el mercado del café a desplegar mecanismos de abuso de su posición dominante, que les facilite comprar el producto a precios ínfimos, mientras que retiene para sí casi parte sustancial

En ese orden de ideas, la Resolución 6 de 1992 del Consejo Superior de Comercio Exterior hace parte de esta política cafetera trazada por el Comité Nacional de Cafeteros ..., toda vez que es determinante para preservar la prima que se reconoce al café en los mercados internacionales; prima que se ha logrado preservar gracias a los controles que se ejercen para verificar la calidad del producto que se exporta y la disciplina que se ha logrado instaurar entre los exportadores, merced al instrumento de la precitada Resolución 6 de 1992, toda vez que de esta manera se incentiva el cumplimiento de los compromisos de los exportadores en el exterior, que se hacen explícitos con el anuncio de la venta de café, y cuya efectividad se asegura mediante la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

*El estímulo de la exportación de café se da, con la existencia de un mercado organizado cuyos actores gocen de credibilidad en el ámbito comercial en el que actúan y, en esos sentido, **la actividad del Estado que prohíje ese cumplimiento mediante mecanismos que lo induzcan es fundamental para los intereses del país, porque lo que está en juego no es la aplicación interpartes del incumplimiento de un compromiso, sino la afectación que con ello se puede provocar al superior interés de la colectividad, que se expresa en este caso en la legítima aspiración de mantener las mejores condiciones posibles que el mercado admita respecto del precio que se reconozca por su café a los productores del país.** (resalta la Sala)*

*En este estado de cosas, el Comité Nacional de Cafeteros tiene entre sus funciones la regulación de los anuncios de venta y la efectiva concreción de las decisiones que en este frente se adopten; **medida ésta asociada con la vigencia de las normas del Consejo Superior de Comercio Exterior y del Ministerio de Comercio Exterior, hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que disponen la obligación de acreditar el cumplimiento de los anuncios de venta, señalando las consecuencias del incumplimiento**". (resalta la Sala)*

- **Resolución N° 0505 de 10 de noviembre de 2006.** Expresó en cuanto a la competencia de la entidad para expedir los actos acusados, que comparte los argumentos expuestos en la Resolución N° 0014 de 2006, en cuanto al procedimiento administrativo aplicable para la imposición de la sanción y consideró que ante la ausencia de uno especial, se aplicó la Parte Primera, Libro

primero del C.C.A., según lo dispuesto por el artículo 1º *ídem*, el cual puede iniciarse de oficio o por petición de parte.

Cargos presentados contra la resoluciones acusadas

La Sala se referirá en primer lugar a la excepción de inconstitucionalidad que solicita la actora, porque el argumento central con el cual pretende desvirtuar la presunción de legalidad de los actos impugnados, es que fueron dictados con base en la facultad dada por la Resolución N° 355 del 22 de marzo de 2002, porque a su juicio sólo la Constitución y la ley pueden establecer sanciones, afirmación que basa en los artículos 4 y 29 de la Constitución Política.

La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4º de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes.

Por considerar que explica el concepto y alcance de la citada excepción, la Sala transcribe lo expresado en sentencia de 1º de noviembre de 2007, Radicación 1999-00004-01, Consejero Ponente, Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Al efecto, dijo la Sección en la precitada sentencia:

“ Es así como, entre los numerosos y repetidos pronunciamientos que en ese sentido ha proferido esta jurisdicción, la Sala¹ tiene señalado que “La excepción de inconstitucionalidad consiste en dejar de aplicar en un caso concreto una norma jurídica por ser contraria a la Constitución Política,” y que “Ello supone necesariamente que la norma en cuestión sea la aplicable al caso controvertido y se busca precisamente a través de tal excepción que la autoridad judicial o administrativa deje de aplicarla, en aras de salvaguardar la supremacía de la Constitución y el orden jurídico”. (subrayas no son del texto)

A su vez, la Sección Quinta de la Corporación la ha precisado de igual forma, a saber:

¹ Sentencia de 19 de noviembre de 1998, expediente 4860, Sección Primera, consejero ponente doctor ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

“La jurisprudencia constitucional ha reconocido en el sistema jurídico colombiano la existencia de un sistema mixto de control de constitucionalidad, pues mientras que a la Corte Constitucional y, de manera residual, al Consejo de Estado se les confía el control de constitucionalidad en abstracto (artículos 241 y 237, numeral 2°, de la Constitución Política), el control de constitucionalidad concreto tiene lugar en desarrollo del artículo 4° de la Carta Política cuando, al momento de aplicar una norma legal o de inferior jerarquía, el servidor encargado de aplicarla advierte su ostensible e indudable oposición a mandatos constitucionales.

En efecto, el fundamento de la llamada excepción de inconstitucionalidad, se encuentra en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual "En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Y se le califica como control de constitucionalidad concreto porque carece de la nota de generalidad que es propia del control en abstracto, puesto que la definición acerca de si existe o no incompatibilidad entre la norma inferior y las constitucionales debe producirse en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo, sin que pueda exceder ese marco jurídico preciso. Se habla, por tanto, en este caso de un efecto inter partes, o circunscrito a quienes tienen interés en el caso."² (subrayas no son del texto)

La Corte Constitucional también lo ha puesto de presente, v. gr. en sentencia C-600 de 1998 al decir que "El artículo 4° de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codificación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica. Ello tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular."³

Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea. En este sentido la Sección prohija la sentencia de 5 de julio de 2002, radicado 1996-7762-01 (7212) Consejera Ponente, Dra Olga Inés Navarrete Barrera⁴, en la cual se sostuvo:

² Sentencia de 14 de diciembre de 2006, Sección Quinta, expediente núm. 3975-4032, consejero ponente doctor Darío Quiñónez.

³ Sentencia C-600 de 1998.

⁴ Este criterio ha sido reiterado por la Sección. Ver entre otras sentencias de 3 de noviembre de 2005, rad 1998-00543, C.P. Dra María Claudia Rojas Lasso, 22 de febrero de 2007, rad. 1999-00363-01 (6139), C.P.

“Pero esta excepción de inconstitucionalidad debe reunir ciertos requisitos para su procedencia, uno de los cuales es la palmaria y flagrante oposición entre los textos constitucionales y la norma cuya inaplicación se pretende. (resalta la Sección) Es pertinente aludir a la sentencia C-600 de 1998, en la cual la Corte Constitucional precisó el alcance de esta figura:

“La inaplicación de una norma de jerarquía inferior con apoyo en el artículo 4 de la Carta supone necesariamente la incompatibilidad entre su contenido y el de los preceptos constitucionales. Si tal incompatibilidad no existe, no cabe la inaplicación y la circunstancia no es otra que la de incumplimiento o violación de los mandatos dejados de aplicar.

Por el contrario, en el supuesto de un palmario enfrentamiento entre la norma y la Constitución, la obligación del funcionario o autoridad que en principio debería aplicar aquélla es la contraria: no darle aplicación.

Al respecto, esta Corte ha señalado:

“El artículo 4º de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codificación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica. Ello tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular.

Para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo, debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad. Esta, desde luego, es desvirtuable por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles.

Subraya la Corte el concepto de incompatibilidad como elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la incompatibilidad en términos generales como “repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí”.

En el sentido jurídico que aquí busca relievase, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.

De lo cual se concluye que, en tales casos, si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos "erga omnes" el juez de constitucionalidad según las reglas expuestas.

Fluye de lo anterior con toda claridad que una cosa es la norma - para cuyo anodamiento es imprescindible el ejercicio de la acción pública y el proceso correspondiente- y otra bien distinta su aplicación a un caso concreto, la cual puede dejar de producirse -apenas en ese asunto- si existe la aludida incompatibilidad entre el precepto de que se trata y los mandatos constitucionales (artículo 4º C.N.) (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-614 del 15 de diciembre de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo). (Subrayado fuera de texto). (resalta la Sala)

La Sala Plena de la Corporación, al fijar el alcance del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, que declaró exequible, supeditando la exequibilidad al acatamiento del artículo 4 de la Constitución, manifestó:

"Considera la Corte que el texto constitucional ha de hacerse valer y prevalece sobre la preservación de normas de rango inferior. La función de la Constitución como determinante del contenido de las leyes o de cualquier otra norma jurídica, impone la consecuencia lógica de que la legislación ordinaria u otra norma jurídica de carácter general no puede de manera alguna modificar los preceptos constitucionales, pues la defensa de la Constitución resulta más importante que aquellas que no tienen la misma categoría.

Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.

Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada

inexequible, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.).

Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para los particulares "salvo norma expresa en contrario" como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena -se repite- que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto)".(Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-600 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

La Resolución N° 355 de 22 de marzo de 2002, que la actora afirma tiene visos de inconstitucionalidad, que aplicó la demandada en los actos acusados, dispone:

“RESOLUCION 355 DE 2002

(marzo 22)

Diario Oficial No 44.757, de 3 de abril de 2002

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

Por la cual se establecen los requisitos mínimos para la inscripción de los exportadores de café en el respectivo Registro de Exportadores y se dictan disposiciones sobre su administración.

LA MINISTRA DE COMERCIO EXTERIOR,

en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 25 de la Ley 9a. de 1991, 5o. numerales 13 y 18 y 7o. numeral 16 del Decreto 2553 de 1999, y con base en lo previsto en los artículos 2o. de la Resolución 6 de 1992 del Consejo Superior de Comercio Exterior y en el Decreto 2681 de 1999,

Resuelve:

....

ARTÍCULO 6°. OBLIGACIONES DEL EXPORTADOR INSCRITO. *El exportador de café inscrito en el Registro de Exportadores de Café deberá cumplir con las siguientes obligaciones:*

1. Efectuar el anuncio de venta de café ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y realizar su embarque en la fecha anunciada para el efecto o a más tardar dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir del último día

del mes de embarque originalmente anunciado.

....

9. Pagar las multas que le imponga la Subdirección de Registros de Comercio Exterior de la Dirección General de Comercio Exterior.

ARTÍCULO 9°. *MULTA.* La Subdirección de Registros de Comercio Exterior de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, podrá imponer sanción administrativa consistente en multa a favor del Tesoro Nacional hasta en cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor del café amparado por el respectivo anuncio de embarque, valorado en pesos colombianos según el precio mínimo de reintegro y la tasa de cambio representativa del mercado correspondientes al día del anuncio, previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en el que se informe sobre el vencimiento del plazo de sesenta (60) días calendario, contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado, sin que se hubiere realizado la exportación, y se precisen los mencionados precio mínimo de reintegro y tasa de cambio.

Parágrafo. El valor de las multas, ingresará al Tesoro Nacional por conducto de la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y podrá hacerse efectivo a través del Grupo de Cobro Coactivo del Ministerio de Comercio Exterior.

ARTÍCULO 10°. *PROCEDIMIENTO.* La sanción de multa prevista en este Capítulo, será impuesta mediante acto administrativo susceptible de los recursos de reposición o de apelación ante el Director General de Comercio Exterior, el cual deberá ser notificado al exportador, en la forma prevista por los artículos 44 y 47 o 45 del Código Contencioso Administrativo”.

Las normas Constitucionales, que el actor considera como violadas, disponen que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre ésta y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales (Art. 4°) y que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (Art. 29).

A juicio de la Sala la presunta violación no es manifiesta, palmaria o flagrante, es decir, no puede establecerse de la sola confrontación de la Constitución y la Resolución N° 355 de 2002 y mucho menos para declarar, con base en la pretendida excepción de inconstitucionalidad, la nulidad de los actos acusados.

Las normas que cita la Resolución N° 355 de 2002 y la entidad demandada en las Resoluciones acusadas, para sustentar su legalidad, como se observa, incluyen leyes, decretos-leyes, decretos y resoluciones, que no riñen con las normas constitucionales que se endilgan como contrariadas.

Al no evidenciarse la violación de normas de rango Constitucional, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, es improcedente la aplicación de la referida

excepción y, por ende, la declaratoria de nulidad de los actos acusados bajo este cargo.

Al gozar la Resolución N° 355 de 2002 de presunción de legalidad, la administración tenía competencia y estaba facultada para proferir las resoluciones acusadas, razón por la cual, se entra en el estudio de los demás cargos endilgados por la actora a los actos acusados.

Sobre el particular la Sala Advierte lo siguiente:

- El procedimiento que establece el artículo 10° de la Resolución N° 355 de 2002, fue seguido por la entidad demandada, pues la sanción fue impuesta mediante acto administrativo, contra el cual procedieron los recursos de reposición y apelación, que fueron respondidos por otros actos que fueron notificados personalmente al señor José Frederman Hincapié Parra, representante legal de la sociedad actora (folios 2, 23 y 39 del cuaderno N° 1).

Entonces la actora tuvo la oportunidad procesal de controvertir los actos demandados, por lo que no prospera el cargo de ausencia de procedimiento y de violación al derecho de defensa.

- Tampoco se observa que los actos acusados adolezcan de motivación suficiente en cuanto a la gradualidad de la sanción, pues como se observó del resumen que antecede, están fundamentados en unas normas que gozan de presunción de legalidad, que ordenan imponer una sanción por incumplimiento del actor-exportador, en sus compromisos de la venta que él mismo anunció a la Federación Nacional de Cafeteros. A juicio de la Sala, varias son las razones que la demandada trajo a colación para aplicar el máximo de la multa, sin que la actora se refiera a ellas.

Es así como la demandada en la contestación de la demanda anotó que la actora pudo retirar los anuncios ante la Federación Nacional de Cafeteros y que además sólo avisó del incumplimiento en el mes de mayo siguiente a su ocurrencia.

En la Resolución N° 0001 de 13 de septiembre de 2006, la entidad expuso su inconformidad con la conducta de la actora, porque además de que no cumplió con la exportación dentro del plazo señalado, no lo justificó, como tampoco existe

prueba en el expediente de que efectivamente hubiese cumplido con los anuncios 32751 y 33263, teniendo en cuenta el plazo otorgado por el comprador Internacional Coffee Corporation, hasta que la situación mencionada por la sociedad vendedora se mejorara, “para definir si se realizaban las exportaciones a través de éstos o de otro exportador”.

La citada Resolución también se refiere a que la actora no probó los acuerdos a que llegó con los compradores internacionales, a efectos de cumplir con la exportación y/o pagarles una indemnización; en la Resolución N° 0014 de 6 de septiembre de 2006 (folio 27) que respondió al recurso de reposición, se deja constancia de que, en cuanto a los anuncios 33885 y 34704, que “según el exportador” fueron cancelados, a los compradores Colombian Coffee Group S.A. y Koval Trading Inc, por valores de US \$22.942.43 y US \$13.289.32, respectivamente, como sanción o multa, compensando tales incumplimientos, la entidad “no encontró un nexo causal entre los documentos aportados y lo manifestado por la actora, en el sentido de que tales sumas no corresponden a los valores reportados por la Federación Nacional de Cafeteros en los saldos pendientes de exportar y en los cuales no aparece justificación alguna por parte del exportador sobre la diferencia de dichas sumas”.

Lo anterior pone de manifiesto que la demandada sí motivó en las Resoluciones acusadas el monto de la sanción, al expresar la falta de diligencia de la actora, quien, se repite, pese a incumplir los plazos que ella misma fijó para la exportación de los sacos de café, dio aviso tardíamente a la Federación de Cafeteros y además no demostró que hubiera compensado a los compradores internacionales por su incumplimiento.

Consecuente con lo precedentemente expuesto, tampoco prospera el cargo de falta de motivación o arbitrariedad de la gradualidad de la sanción, que fue fijada dentro de los parámetros de la Resolución N° 355 de 2002.

- En cuanto al cargo de ausencia de daño a la Administración, debe la Sala anotar, que este cargo no es de recibo, porque la norma no señala este requisito sine qua non para la imposición de la sanción, pero además, las mismas Resoluciones acusadas explican al actor que en materia de exportación de café, se debe proteger la institucionalidad, porque lo que está en juego no es la aplicación interpartes del incumplimiento de un compromiso, sino la afectación que con ello

se puede provocar al superior interés de la colectividad, de lo cual se infiere que una conducta irregular, como la desplegada por el actor, causa un daño al interés general; es un hecho notorio que la actividad cafetera ha sido objeto de especial estímulo y protección del Estado, por el significado que tiene en la vida económica del país y de las personas que se dedican a la misma.

- Tampoco es de recibo la ausencia de culpabilidad, porque se trata de una sanción administrativa y no de un asunto disciplinario o penal. En este caso, la sanción se aplica con un criterio de objetividad y como ya se dijo dentro de los parámetros que fija la norma de conformidad con la conducta del sancionado, como ya se observó

Por las razones expuestas se confirmará el fallo apelado, que denegó las pretensiones de la demanda.

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

CONFÍRMASE la sentencia de 18 de abril de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 11 de noviembre de 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

