

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009).

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
AUTORIDADES NACIONALES
Actora: AGENCIA MARÍTIMA GRANCOLOMBIANA
S.A.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad AGENCIA MARÍTIMA GRANCOLOMBIANA S.A. contra la sentencia de 5 de diciembre de 2002 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la cual se declaró probada la excepción de ausencia de objeto de la acción y se inhibió para pronunciarse de fondo.

I. LA DEMANDA

El 27 de agosto de 1998, la sociedad AGENCIA MARÍTIMA GRANCOLOMBIANA S.A. en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentó la siguiente demanda:

1.1. PRETENSIONES

Conforme al acápite de referencia de la demanda presentada por la sociedad actora, se persigue con la presente acción la declaratoria de nulidad de las Actas de Aprehensión 051 a 057, 059 a 063 y 065 a 069 de 1998 (24 de abril), mediante las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Administración de Aduana Local de Buenaventura aprehendió unas mercancías de propiedad de la sociedad demandante.

Como consecuencia de lo anterior se declare que ante la inexistencia de notificación de dichas Actas de Aprehensión, no existió intervención aduanera, por lo que las declaraciones de legalización y el pago del rescate de la

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

mercancía, se realizaron de manera voluntaria.

Que a título de restablecimiento del derecho, se declare que la sociedad actora no estaba obligada a cancelar el 50% del valor de los bienes aprehendidos en calidad de rescate sino el 30%.

Que se condene a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales – DIAN, al pago por daño emergente de la suma de ciento ocho millones seiscientos ochenta y cuatro mil trescientos cuarenta y cuatro pesos (\$108'684.344.00) y como lucro cesante al monto de actualización de dicha suma y, a título de daño moral el pago de mil quinientos (1500) gramos oro en pesos colombianos.

Además, se condene a la misma persona jurídica al pago de la suma de ocho millones setecientos once mil trescientos ochenta y dos pesos (\$8'711.382.00) por concepto de bodegajes cancelados desde el momento de la aprehensión de la mercancía hasta su retiro de los depósitos.

1.2. HECHOS

Relató que el 18 de abril de 1998 arribaron al puerto de Buenaventura mercancías con fines de importación, cuyos documentos de transporte no fueron presentados en su totalidad por causa de lo que la actora define como un error involuntario.

Mediante Actas 051 a 057, 059 a 063 y 065 a 069 (24 de abril) la DIAN aprehendió las mercancías respecto de las cuales no fueron presentados los documentos de transporte e importación.

Manifestó que los documentos anteriormente reseñados fueron elaborados el 29 de abril de 1998, fecha en la que – en claro desconocimiento de la normativa aplicable – se dispuso su notificación por estado, sin embargo, dichos documentos tienen como fecha de elaboración el 24 de abril de 1998.

Indicó que mediante escrito presentado el 24 de abril de 1998, la sociedad

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

actora solicitó la aplicación del trámite de que trata el artículo 82 del Decreto 1909 de 1992, según el cual se legaliza la mercancía previa liquidación y pago del 30% de su valor a título de rescate, solicitud a la que la Administración omitió dar respuesta.

Como consecuencia de la desatención de la DIAN al requerimiento realizado por la sociedad actora, esta última se vio en la obligación de cancelar a favor de aquella una suma correspondiente al 50% sobre el precio de las mercancías como concepto de rescate para su legalización, lo que devino en perjuicios de carácter económico en su contra.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Con los actos demandados, la actora estima vulnerado el artículo 29¹ de la Constitución Política, los artículos 3^o, 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo² así como el párrafo 1^o del artículo 1^o del Decreto 1800 de

¹ **ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

² **ARTÍCULO 3.** Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.

En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario.

En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Suprema de Justicia**

En virtud del principio de imparcialidad las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos.

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

1994³.

Además considera que con las actuaciones adelantadas por la Administración resultaron violados los artículos 82, 97 y subsiguientes del Decreto 1909 de 1992⁴ y el literal d) del artículo 54 del Decreto 1725 de 1997⁵.

En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

Las autoridades deberán observar estrictamente los principios consagrados en este artículo al expedir los reglamentos internos de que tratan los artículos 1º de la Ley 58 de 1982 y 32 de este código.

[...]

ARTÍCULO 44. [Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2304 de 1989](#) Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código.

ARTÍCULO 45. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.

³ Por medio del cual se unifican procedimientos en materia aduanera y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º Procedimiento para definir la situación jurídica de mercancías aprehendidas.

En todos los casos y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 82 del **Decreto** 1909 de 1992 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, para definir la situación jurídica de mercancías aprehendidas se aplicará el siguiente procedimiento:

Surtidos todos los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de la mercancía, la División de Fiscalización en el término de un (1) mes formulará el correspondiente pliego de cargos al declarante, al tenedor, a quien tenga derecho sobre la mercancía y/o a la empresa transportadora, según el caso. A su turno, el destinatario podrá presentar los respectivos descargos dentro del mes siguiente a la fecha de notificación del mencionado pliego.

Recibidos los descargos o cumplido el término otorgado para el efecto, la Administración, a través de la División de Liquidación o de quien haga sus veces, dispondrá de tres (3) meses, prorrogables por una sola vez y hasta por el mismo término, para decidir la situación jurídica de las mercancías.

Contra el respectivo acto administrativo sólo procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse dentro del mes siguiente a la fecha de su notificación. La Administración contará con tres (3) meses para resolver dicho recurso a través de la División Jurídica o de quien haga sus veces.

PARÁGRAFO 1º Para efectos del presente artículo, cuando no se logre notificar por correo o en forma personal o no sea posible identificar a quien tenga derecho sobre la mercancía y/o a la empresa transportadora, la notificación del pliego de cargos que se refiere el inciso segundo de este artículo se surtirá por edicto fijado en un lugar visible de la respectiva administración por el término de un (1) día, vencido el cual se empezará a contar el plazo para presentar los respectivos descargos. Igual procedimiento se utilizará para notificar el acta de aprehensión, cuando ésta se realice en lugares diferentes al de exhibición, venta o depósito. En todos los casos, quien comparezca como interesado deberá acreditar debidamente tal calidad.

[...]

⁴ Por el cual se modifica la legislación aduanera.

ARTICULO 82. RESCATE. La mercancía aprehendida podrá ser rescatada mediante la presentación de la declaración de legalización, en la cual se cancele por concepto del rescate el cincuenta por ciento (50%) del valor de la mercancía, sin perjuicio del pago de los tributos aduaneros correspondientes. Igualmente podrá ser rescatada la mercancía declarada en abandono, siempre que la resolución que lo disponga no se encuentre ejecutoriada.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

Argumentó que la vulneración del Artículo 82 del Decreto 1909 de 1992 consiste en el desconocimiento por parte de la Administración de la solicitud de aplicación de la legalización voluntaria mediante el pago del 30% del valor de las mercancías a título de rescate, pues conforme a dicha normativa la presentación de la declaración de legalización tendiente a la definición de la situación jurídica de las mercancías aprehendidas en cualquier estado del proceso, es posible, y, con dicha declaración, la mercancía se entenderá declarada y rescatada.

Con base en lo anterior, adujo que una vez presentada la declaración de legalización de las mercancías, la Administración debió proceder a archivar el proceso administrativo adelantado para definir la situación jurídica de las mismas y, en consecuencia, proferir resolución ordenando su devolución.

Recordó que del tenor literal de la normativa en comento, se infiere de manera inequívoca que son dos, las situaciones que pueden presentarse como consecuencia de la aprehensión de mercancías al momento de su ingreso, a saber: que una vez aprehendidas, el propietario proceda de manera voluntaria a presentar la declaración de legalización y cancele el 30% del valor de la mercancía por concepto de rescate, por una parte, y, por otra, que aprehendidas las mercancías, sea necesaria la intervención de la autoridad aduanera para su legalización, de manera que en este último caso, lo que procede es cancelar a favor de aquella el 50% del valor de las mercancías por

Expedida la resolución que ordene el decomiso y siempre que no se encuentre ejecutoriada, podrá rescatarse la mercancía presentando la declaración de legalización, en la cual se cancela además de los tributos aduaneros el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la misma, por concepto del rescate.

Cuando la declaración de la legalización se presente voluntariamente sin intervención de la autoridad aduanera, deberá liquidarse en la misma, además de los tributos aduaneros que correspondan, el treinta por ciento (30%) del valor de la mercancía. De ser procedente la declaración de legalización, ésta se tomará como denuncia de la mercancía, y se entenderá simultáneamente entregada y rescatada.

ARTICULO 97. DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES. La notificación de los actos de la administración aduanera deberá efectuarse a la dirección informada por el declarante en la declaración aduanera o a la dirección procesal, cuando el responsable haya señalado expresamente una dirección.

Cuando no exista declaración ni dirección procesal el acto administrativo se podrá notificar a la dirección que se establezca mediante la utilización de los registros de la Dirección de Impuestos Nacionales, guías telefónicas, directorios especiales y en general, la información oficial, comercial o bancaria.

⁵ Por el cual se organiza internamente y se distribuyen las funciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 54. División de Documentación. Conforme a las políticas e instrucciones de la Secretaría General, del Director Regional, o del Administrador Especial, según el caso o del Administrador Local, y de acuerdo con la naturaleza de la administración definida en este decreto, son funciones de la División de Documentación las siguientes:

[...]

d) Notificar todos los actos proferidos por las distintas dependencias de la Administración, [...]

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

el mismo concepto que en el primero de los supuestos fácticos.

Así, como se dijo en el acápite fáctico de la demanda, la actora presentó ante la DIAN el 24 de abril de 1998, sin que mediara en ese momento la existencia de las actas de aprehensión, una solicitud para que de manera voluntaria se procediera a la legalización de las mercancías y al correspondiente pago del 30% de su valor, conforme al artículo 82 del Decreto 1909 de 1992.

No obstante, la DIAN desconoció la solicitud realizada por la sociedad actora y en consecuencia procedió a la elaboración de las actas de aprehensión cuya notificación se demanda, presumiblemente el 29 de abril de 1998, no obstante su fecha es 24 de abril del mismo año.

Por otra parte, argumentó que la notificación de las actas de aprehensión no se efectuó en debida forma, pues dicho procedimiento en materia aduanera se rige por los artículos 97 y subsiguientes del Decreto 1909 de 1992 así como por el párrafo 1º del artículo 1º del Decreto 1800 de 1994 y de manera general por los artículos 43 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo y su inobservancia en el presente proceso se hace palmaria puesto que las mismas se hicieron por estado.

Así, la procedencia de la notificación por correo, personal o por estado sólo se predica de aquellos actos administrativos proferidos por fuera del proceso de importación, conforme al artículo 98 del Decreto 1909 de 1992.

Como consecuencia de lo anterior resultaron vulneradas las garantías procesales consagradas en el Artículo 29 de la Constitución Política.

II. LA CONTESTACIÓN

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones que denominó «*falta de jurisdicción*» e «*indebida pretensión por parte del actor al no agotar la vía gubernativa*» pues realizado el análisis de los actos administrativos derivados de los hechos de la demanda, se aprecia que se encuentran ajustados a la

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

legalidad del procedimiento administrativo aduanero y que la pretensión consistente en el resarcimiento del presunto perjuicio sufrido no corresponde a los asuntos que son de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

A más de lo anterior, recordó que cuando se presenta el caso de reclamaciones por sumas de dinero pagadas en exceso, el usuario o contribuyente debe remitirse al procedimiento establecido en los artículos 83 a 91 del Decreto 1909 de 1992.

Estimó que la aprehensión de la mercancía se efectuó conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 72 del Decreto 1909 de 1992 y al artículo 4º del Decreto 1105 de 1992, que establecen la obligación para el importador de entregar los documentos de transporte en la Aduana so pena de su aprehensión inmediata, para proceder a declarar su posterior decomiso.

Negó que en el presente caso hubiera existido ausencia de intervención de la autoridad aduanera pues conforme al artículo 2º de la Resolución 0371 de 1992⁶ del Director General de Aduanas, el aviso de llegada al país de la mercancía decomisada tiene las características de este tipo de actuaciones.

Por tanto, a su juicio, al estar demostrada la legalidad de los actos administrativos objeto de la presente acción, por cuanto su expedición se ajustó al procedimiento administrativo aduanero, la pretensión del actor es inexistente.

III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 5 de diciembre de 1998 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró probada la excepción de mérito de ausencia de objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de oficio y, en consecuencia, se declaró inhibido para pronunciarse de fondo en el presente

⁶ **Aviso de llegada del medio de transporte.** La empresa transportadora marítima o aérea responsable del medio de transporte procedente del exterior, deberá dar aviso de arribo al territorio nacional, al Grupo de Registro de Documentos de Viaje de la División Operativa (hoy División del Servicio al Comercio Exterior) de Administración de Aduana de la jurisdicción (sic) de puerto o aeropuerto de llegada, por escrito y con anticipación mínima de doce (12) horas si se trata de vía marítima, y de una (1) hora, cuando corresponde a vía aérea.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

asunto.

A juicio del a *quo* las pretensiones de la sociedad actora no son claras en la medida en que no determinan debidamente los actos administrativos cuya nulidad se solicita, pues al inicio de la demanda señala como tales las Actas de Aprehensión, en tanto que en el acápite de las pretensiones y en el de la estimación de perjuicios, se refiere al acto de notificación.

En consecuencia, consideró procedente acudir a la interpretación armónica de la demanda así como al sentido y orientación de sus alegaciones, lo cual llevó a concluir que el acto cuya nulidad se pretende es la notificación de las Actas de Aprehensión en tanto que no se efectuó conforme al procedimiento que la sociedad actora considera aplicable.

Recordó que la diligencia de notificación de un acto administrativo, aún materializada en un escrito emitido por la entidad pública, no constituye en manera alguna, manifestación de voluntad que pretenda la producción de unos efectos jurídicos diferentes a los de dar a conocer una determinada decisión adoptada en aquél acto, de manera que al no ser acto administrativo definitivo, no es posible solicitar su nulidad en ejercicio de la presente acción contenciosa.

Aun así, argumentó que si se incurre en irregularidad en la notificación de un determinado acto administrativo, no por ello se afecta su validez, sino su eficacia en la forma establecida por el artículo 48 del Código Contencioso Administrativo, por lo que al carecer de la publicidad que demanda su expedición, no será posible que el acto produzca efectos jurídicos respecto de los particulares afectados.

Hechas las anteriores precisiones, con sustento en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo se declaró inhibido para emitir pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la anterior sentencia la sociedad actora interpuso recurso de apelación

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

en los siguientes términos:

Afirma que no es cierto que no se hubieran determinado con la suficiente especificidad los actos demandados, pues en el texto de la demanda se aprecia contra cuáles actos administrativos se dirige la presente acción.

Asegura que si se observa con la debida diligencia, en el acápite de referencia del escrito de demanda aparecen claramente determinadas las actas de aprehensión cuya nulidad se pretende, esto es, de la 051 a 057, 059 a 063 y 065 a 069, notificadas por estado de 29 de abril de 1998 por parte de la División de Servicio al Comercio Exterior de la DIAN.

Así, considera que no le es dado al juez de primera instancia afirmar que no se determinaron con claridad y de manera que no hubiera lugar a equívocos los actos administrativos cuya nulidad se persigue con la presente acción, pues en la presentación misma de la demanda aparecen plenamente identificados.

Cuestiona la circunstancia de que el a *quo* hubiera dado mayor prelación al numeral 8º de la demanda cuyo título es «estimación de los perjuicios» y no a las pretensiones de la demanda que se aprecian de manera clara a folios 1 y 2 de su escrito contentivo.

Acepta como probablemente cierta la circunstancia de que la redacción de la demanda es desafortunada, sin embargo, no por ello considera que conlleve a error o confusión, pues la intención de la sociedad demandante no es otra que obtener la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contentivos de las Actas de Aprehensión de las mercancías de su propiedad.

Reitera que la notificación es un elemento esencial de los actos administrativos, en cuya ausencia se pierden sus efectos. Dicho esto, considera que si no hubo notificación de las Actas de Aprehensión, tampoco pudo haber intervención aduanera por parte de la DIAN, luego, el pago del 50% del valor de las mercancías decomisadas por concepto del valor de rescate excede en todo caso del valor que realmente procedía pagar a favor de la entidad administrativa.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

Recuerda que con la demanda lo que se pretendía probar es que la Administración Especial de Aduanas de Buenaventura, incurrió en la utilización de procedimientos irregulares que resultaron en la afectación del patrimonio del demandante, pues dicha entidad se negó a la aplicación del procedimiento de legalización de mercancías previsto en el artículo 82 del Decreto 1909 de 1992, en tanto que la sociedad demandante se había dirigido por escrito de 24 de abril de 1998 para tal efecto, y, lo que procedía en consecuencia era la correspondiente liquidación del 30% del valor de las mercancías decomisadas a título de rescate de las mismas.

En lugar de aplicar el procedimiento correspondiente, la DIAN dispuso la elaboración de las Actas de Aprehensión cuya nulidad se pretende, aun cuando a la fecha de la presentación de la solicitud de legalización de las mercancías, dichas actas no existían, de tal suerte que, habiéndose expedido dichos actos administrativos ya había existido intervención aduanera y como consecuencia de ello, ya no procedía liquidar el 30% del valor de las mercancías decomisadas sino el 50%, conforme al mismo artículo 82 del Decreto 1909 de 1992.

V. LOS ALEGATOS EN LA SEGUNDA INSTANCIA

Las partes reiteraron los argumentos expuestos en su demanda y contestación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. CONSIDERACIÓN PREVIAS

La Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales propuso las excepciones de fondo que denominó «*falta de jurisdicción*» e «*indebida pretensión por parte del actor al no agotar la vía gubernativa*».

Como las excepciones propuestas constituyen medios de defensa frente a las súplicas de la demanda, se estudiarán en el fondo del presente fallo, no sin antes proceder a realizar las consideraciones de rigor sobre los argumentos expuestos por el a quo que dieron lugar a su declaratoria de inhibición.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

6.2. DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Como ya se dijo en el relato de los antecedentes del presente proceso, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se declaró inhibido para pronunciarse de fondo sobre el presente asunto por encontrar confusas y poco claras las pretensiones de la demanda.

Al respecto, la Sala considera procedente la declaratoria de inhibición pero por razones distintas a las expuestas por el *a quo* pues, aunque verdaderamente en algunas partes de la demanda la redacción es desafortunada, de su lectura se infiere inequívocamente que lo que la actora pretende es la nulidad de las Actas de Aprehensión 051 a 057, 059 a 063 y 065 a 069 por medio de las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales decomisó unas mercancías a la sociedad AGENCIA MARÍTIMA GRANCOLOMBIANA en tanto que a su juicio, el procedimiento de expedición y notificación de dichos actos administrativos no se ajustó a la normativa que reglamenta la materia, en particular, a los artículos 82, 97 y subsiguientes del Decreto 1909 de 1992 y a los artículos 43 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo, lo que configuró la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política.

Dicho esto, para la Sala no basta sino revisar el escrito contentivo de la presente acción de nulidad y restablecimiento para llegar a la indefectible conclusión de que lo que lo pretendido por la demandante es la declaratoria de nulidad de las Actas de Aprehensión 051 a 057, 059 a 063 y 065 a 069 de 1998 (24 de abril) por medio de las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dispuso el decomiso de unas mercancías, de manera principal, y, de manera subsidiaria, que se deje sin efecto la notificación de dichos actos administrativos por haberse efectuado en claro desconocimiento del procedimiento administrativo aduanero que le es aplicable y en general a las reglas básicas de notificación de actos administrativos particulares de que tratan los artículos 43 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01
Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

Así se desprende de algunos apartes relevantes de la demanda⁷, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Ref.: **Acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Actas de Aprehensión No. 051, 052, 053, 054, 055, 056, 057, 059, 060, 061, 062, 063, 065, 066, 067, 068, 069**, notificadas por estado de abril 29 de 1998 por parte de la División de Servicio al Comercio Exterior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – Administración Aduana Local Buenaventura.» (Negrillas de la Sala).

Más adelante se observa:

«OSCAR MAURICIO BUITRAGO RICO, mayor de edad, vecino de Santafé de Bogotá, identificado con la C.C. No. 19'384.193 de Bogotá, abogado titulado con T.P. No. 40.319 del C.S. de la J. obrando como apoderado especial de la sociedad **AGENCIA MARÍTIMA GRANCOLOMBIANA S.A.**-, comedidamente acudo ante esa Honorable Corporación **en ejercicio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra los Actos Administrativos de la Referencia.**» (Negrillas de la Sala).

Hechas las anteriores consideraciones, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia, en cuanto se declaró inhibida para pronunciarse de fondo en el presente asunto, pero por las razones que a continuación se exponen.

6.3. EN REITERADA JURISPRUDENCIA, ESTA SECCIÓN HA DICHO QUE LAS ACTAS DE APREHENSIÓN CONSTITUYEN ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRÁMITE RESPECTO DE LOS CUALES NO PROCEDE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La Sala ya ha tenido oportunidad de sentar su criterio en torno a la cuestión que hoy vuelve a plantearse. En efecto, ha dicho la Sala que contra las Actas de Aprehensión proferidas dentro de los procesos administrativos aduaneros de decomiso de mercancías no procede el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en tanto que se trata de actos administrativos de trámite pues no definen la situación jurídica de las mercancías aprehendidas.

Para el efecto, se reitera el criterio expuesto por esta Sección en sentencia de 22 de noviembre de 2001⁸ que por la similitud de sus presupuestos fácticos con los del sub *examine* le es enteramente aplicable. En aquella ocasión se dijo:

⁷ Folio 233. Cuaderno 2.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

«Ha de definirse primeramente la naturaleza de los actos acusados, toda vez que la DIAN entiende que una y otro son actos de trámite y, como tales, no susceptibles de impugnación en sede contencioso-administrativa.

Para la Sala no se remite a duda que el Acta de Aprehensión es el acto con que se inicia la actuación administrativa encaminada a definir la situación jurídica de la mercancía y que, por lo tanto, es un acto de trámite. En este caso, dicha actuación terminó en virtud de la Resolución 1-060-028 de 7 de febrero de 1994, en que la DIAN dispuso «la entrega definitiva» de la mercancía, en atención a que la importadora PROMIEX optó por presentar la Declaración de Importación que incluía la sanción de rescate igual al 50% del valor de la mercancía.»

Por lo anterior, sí procedía la declaratoria de inhibición realizada por el Tribunal, pero por las razones recién expuestas. Se confirmará en este sentido el fallo apelado.

6.4. LA FALTA DE NOTIFICACIÓN O SU REALIZACIÓN EN INDEBIDA FORMA NO AFECTA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SINO SU INEFICACIA.

En cuanto respecta a la pretensión subsidiaria formulada por la sociedad AGENCIA MARÍTIMA GRANCOLOMBIANA S.A. consistente en dejar sin efectos la notificación de los Actas de Aprehensión 051 a 057, 059 a 063 y 065 a 069 de la División de Servicio al Comercio Exterior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – Administración Aduana Local Buenaventura en tanto que se realizó por estado de 29 de abril de 1994 y, en consecuencia inobservó el procedimiento dispuesto en el artículo 97 y subsiguientes del Decreto 1909 de 1992 y las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan el procedimiento de notificación de los actos administrativos particulares, la Sala considera que es pertinente recordar que la falta de notificación, o su realización en indebida forma, no es causal de nulidad de los actos administrativos, sino de ineficacia por falta de publicidad, conforme lo dispone el artículo 48 del citado compendio de normas jurídicas, que a la letra señala:

«**ARTÍCULO 48.** Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales.

⁸ Sentencia de 22 de noviembre de 2001; 05001-23-15-000-1994-0834-01(6774); C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

Ref.: Expediente 76001-23-25000-1998-01215-01

Actora: Agencia Marítima Grancolombiana S.A.

Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46.»

Por las razones expuestas no prospera el cargo.

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

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia de 5 de diciembre de 2002 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

SEGUNDO.- RECONÓCESE personería para actuar al apoderado de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y, en firme esta providencia, devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada el 16 de julio de 2009.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO