

Concepto Jurídico 5935 del 2014 Diciembre 15
Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina

Tema: Aduanas.

Descriptor

Sanciones - Aplicación.

Fuentes formales

Decreto 2685 de 1999 artículos 34, 476 y 486.

Se pregunta si el no presentar la declaración consolidada de pagos a través del sistema informático aduanero dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, conforme al artículo 34 del Decreto 2685 de 1999, ¿sería viable aplicar al usuario aduanero permanente (en adelante UAP) la sanción establecida en el numeral 2.2 del artículo 476 ibídem?

Es de precisar, que la obligación de presentar la declaración consolidada de pagos a través del sistema informático aduanero para los UAP se encuentra en el artículo 34 del Decreto 2685 de 1999 que el texto original señalaba:

“Los usuarios aduaneros permanentes deberán presentar la declaración consolidada de pagos a través del sistema informático aduanero y cancelar en los bancos y demás entidades financieras autorizadas, **a más tardar el último día hábil de cada mes**, la totalidad de los tributos aduaneros y/o sanciones a que hubiere lugar, (...)” (énfasis añadido).

Y el incumplimiento de esta obligación se convertía en una infracción aduanera a la cual le correspondía la sanción establecida en el numeral 2.2 del artículo 486 ibídem, que señala:

(...) No cancelar en los bancos y entidades financieras autorizadas **a más tardar el último día hábil de cada mes**, la totalidad de los tributos aduaneros y/o sanciones a que hubiere lugar, liquidados en las declaraciones de importación que hubieren presentado a la aduana y obtenido levante durante el respectivo mes (énfasis añadido).

El artículo 3º del Decreto 4136 del 2004 modificó el primer inciso del ya citado artículo 34 de la siguiente manera:

“**Dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes** los usuarios aduaneros permanentes deberán presentar la declaración consolidada de pagos a través del sistema informático aduanero y cancelar en los bancos y demás entidades financieras autorizadas la totalidad de los tributos aduaneros y/o sanciones liquidados en las declaraciones de importación presentadas ante la aduana y sobre las cuales se hubiere obtenido levante durante el mes inmediatamente anterior. Se exceptúa de lo anterior, el pago relativo a las declaraciones de importación temporal para reexportación en el mismo Estado, cuya cuota se pagará en la oportunidad establecida en las normas correspondientes para dicha modalidad. (...)” (énfasis añadido).

Posteriormente el artículo 3º del Decreto 2557 del 2007 modificó el segundo inciso del artículo 34 ibídem, señalando;

“El incumplimiento de lo previsto en el inciso anterior, **ocasionará la suspensión automática de las prerrogativas consagradas en este decreto para los usuarios aduaneros permanentes**, mientras se acredita el cumplimiento de dichas obligaciones, sin perjuicio de que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

pueda hacer efectiva la garantía por el pago de los **tributos aduaneros, los intereses moratorios y la sanción que corresponda** (énfasis añadido).

De la norma expuesta se advierte de manera palmaria que la obligación prevista para los UAP consistente en presentar la declaración consolidada de pagos a través del sistema informático aduanero, se modificó para ser realizada dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, con dicha modificación de la conducta, debió modificarse, a su vez, el texto correspondiente a la sanción prevista en el numeral 2.2 del artículo 476 del Decreto 2685 de 1999, hecho que no se efectuó dejando la sanción sin conducta típica para aplicarse.

Ahora bien, es conveniente referir los apartes de la Sentencia C-475 del 2004 de la Corte Constitucional relacionados con el principio de legalidad:

“La finalidad del principio de legalidad de las sanciones, que justifica su adopción constitucional, consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables. Y aunque la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal, aun así el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente, a fin de garantizar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior”.

“El principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento.

Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, **las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida.** Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa” (énfasis añadido).

“El principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. **Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida.** Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa” (énfasis añadido).

De igual manera, la doctrina vigente ha reiterado lo establecido por el artículo 476 del Decreto 2685 de 1999, que dispone:

“Ámbito de aplicación. El presente título, establece las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los sujetos responsables de las obligaciones que se consagran en el presente decreto. Así mismo, establece las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones; las causales que dan lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías y los procedimientos administrativos para la declaratoria de decomiso, para la determinación e imposición de sanciones y para la formulación de liquidaciones oficiales.

Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a la formulación de una liquidación oficial, deberá estar previsto en la forma en que se establece en el presente título. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de la norma” (énfasis añadido).

Por último, mediante Concepto 46 del 2006, que se adjunta, se concluyó, sobre el tema en estudio, que:

“Igual principio debe aplicarse a la segunda inquietud expuesta, relativa a la viabilidad de imponer sanción al usuario permanente que no cancele en los bancos y entidades financieras autorizadas a más tardar “el último día hábil de cada mes” tal como lo contempla el numeral 2.2 del artículo 486 del Decreto 2685 de 1999, lo cual resulta a todas luces improcedente, habida cuenta que conforme a la modificación incorporada por el artículo 3º del Decreto 4136 del 2004, al artículo 34 del Decreto 2685 de 1999, la referida obligación quedó consagrada “dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes”, para los tributos aduaneros y/o sanciones liquidados en las declaraciones de importación sobre las cuales se hubiere obtenido levante durante el mes inmediatamente anterior”.

De la motivación expuesta se concluye que no es viable imponer la sanción contemplada en el numeral 2.2 del artículo 486 del Decreto 2685 de 1999 al UAP que no presenta la declaración consolidada de pagos a través del sistema informático aduanero dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes