

C-231-98

Sentencia C-231/98

ACCION SANCIONATORIA EN EL PROCESO DE CONTROL DEL REGIMEN CAMBIARIO-Término de prescripción

El término de prescripción corre, en el evento que la disposición contempla, para las autoridades cambiarias, no para las aduaneras, pues no se trata de definir si en este último campo hubo o no infracción. Lo que, en el supuesto normativo, se notifica a la persona es el acto que ya ha definido lo relativo a la declaración del valor aduanero de los bienes introducidos al territorio nacional y su liquidación oficial. De lo cual se deduce que el término de prescripción, en lo referente a la infracción cambiaria, no podría principiar a contarse sino a partir de la certidumbre acerca de la verificación efectuada, respecto del valor de las mercancías, por las autoridades aduaneras. La disposición impugnada, por otra parte, lo que hace justamente es señalar cuándo principia a transcurrir el término de prescripción, por lo cual no puede afirmarse, como lo hace el actor, que consagre una imprescriptibilidad de la sanción cambiaria. El indicado término, que es fijado por el legislador en los procesos administrativos cambiarios, afecta a todos aquellos que se encuentren en la hipótesis descrita, sin diferenciación alguna proveniente de la disposición acusada, por lo cual el argumento del demandante acerca de una posible discriminación, carece de fundamento. No hay violación del artículo 13 de la Carta Política, sencillamente porque la norma impugnada no distingue. Es objetiva y general.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN LA LEY

Ya ha dicho la Corte, con arreglo al artículo 83 de la Carta Política, que quien afirme la mala fe de un organismo o servidor del Estado debe probarla pues la presunción que consagra el sistema jurídico es cabalmente la contraria. El postulado constitucional prohija unas relaciones de buena fe entre el Estado y los particulares; un clima de mutua confianza que exige presumir aquella en todas las actuaciones de uno y otros, siendo lo adecuado a la Constitución que las presunciones de mala fe se proscriban de los ordenamientos legales.

DECLARACION VOLUNTARIA DE LEGALIZACION DE MERCANCIAS

Del texto del párrafo impugnado se infiere sin dificultad que en últimas, respecto de la legislación cambiaria, no se presenta la infracción, pues la hipótesis que el legislador contempla es la del acto espontáneo del particular sin intervención alguna de la autoridad, declarando lo pertinente acerca del valor de la mercancía introducida al territorio nacional. Si ello es así, no encuentra la Corte motivo para que la persona sea sancionada por posible violación a las disposiciones sobre cambios internacionales, pues la declaración -que es lo que importa al Estado en esa materia- es presentada voluntariamente y no bajo la presión de la dependencia oficial competente. No hay hecho materia de investigación y menos de sanción, lo cual explica y justifica la norma.

Referencia: Expediente D-1883

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 15, 16 (todos en forma parcial) y 20 de la Ley 383 de 1997

Actor: Rafael Alfredo Olea Jiménez

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano RAFAEL ALFREDO OLEA JIMENEZ, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 15, 16 (todos en forma parcial) y 20 de la Ley 383 del 10 de julio de 1997.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

## II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto

de proceso:

“LEY 383 DE 1997

(julio 10)

por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 6. Control cambiario en la introducción de mercancías. Se presume que existe violación al régimen cambiario, cuando se introduzcan bienes al territorio nacional sin declarar su valor aduanero existiendo la obligación de hacerlo, o cuando su valor declarado sea inferior en más de un veinticinco por ciento (25%), al valor en aduana de la respectiva mercancía.

El término de prescripción de la acción sancionatoria en el proceso administrativo destinado a la determinación de la infracción cambiaria se contará a partir de la notificación del acto administrativo de Liquidación Oficial de Revisión de Valor.

Para los efectos de este artículo, la sanción cambiaria se aplicará sobre el monto que corresponda al valor en aduana de la mercancía no declarada, o la diferencia entre el valor declarado y el valor en aduana establecido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior.

Parágrafo. Cuando la declaración de legalización se presente voluntariamente sin previa intervención de la autoridad aduanera, no procederá la sanción por la infracción al régimen cambiario establecida en este artículo.

(...)

Artículo 15. Contrabando. Quien introduzca o saque bienes del territorio nacional, sin

declararlos o presentarlos ante la autoridad aduanera, o por lugar no habilitado o sin los documentos soporte de la operación de comercio exterior, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a seis (6) años, y multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor CIF de los bienes involucrados, sin perjuicio del concurso de hechos punibles.

La pena descrita en el inciso primero no se aplicará cuando la cuantía de los bienes involucrados sea inferior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las sanciones administrativas.

Parágrafo 1°. Los vehículos automotores que transiten en departamentos que tienen zonas de frontera de acuerdo con lo estipulado en el artículo 272 de la Ley 223 de diciembre de 1995, no estarán sometidos a lo establecido en este artículo.

Parágrafo 2°. Cuando el contrabando por cuantía superior a mil salarios mínimos legales mensuales vigentes se realice fraccionadamente en diferentes actos de inferior importe cada uno y sean sancionados administrativamente, tendrán éstos el carácter de delito continuado si existe unidad de propósito, y así se infiere de la identidad de su autor y de los medios utilizados en su comisión.

Artículo 16. Favorecimiento de contrabando. El que en cuantía superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, transporte, almacene, distribuya o enajene mercancía introducida al territorio nacional sin haber sido declarada, o sin haber sido presentada ante la autoridad aduanera, o ingresada por lugar no habilitado, o sin los documentos soporte, incurrirá en pena de arresto de seis (6) a veinticuatro (24) meses, y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar.

El juez al imponer la pena, privará al responsable del derecho de ejercer el comercio por el término del arresto y un (1) año más.

Parágrafo transitorio. Para los efectos del presente artículo, no serán responsables penalmente los comerciantes minoristas que, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, presenten ante la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, relación de las mercancías respecto de las cuales no se pueda acreditar su legal introducción o permanencia en el territorio nacional, y que a más

tardar dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, las legalicen de conformidad con lo establecido en los artículos 57, 58 y 82 del Decreto 1909 de 1992.

La eximente de responsabilidad establecida en este párrafo, se aplica de manera exclusiva respecto de las mercancías legalizadas en el plazo aquí establecido.

(...)

Artículo 20. Definición de la situación jurídica de las mercancías. Toda determinación referente a la aprehensión, carácter, valor aduanero, decomiso y disposición de las mercancías, será responsabilidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o de la entidad que haga sus veces”.

### III. LA DEMANDA

El actor sostiene que el artículo 6 de la Ley 383 de 1997, en los apartes que se subrayan, viola los principios de razonabilidad y proporcionalidad, además de que hace imprescriptibles las acciones del Estado para aplicar las sanciones como consecuencia de infracciones administrativas.

Dice que el párrafo del artículo en mención es discriminatorio y de mala fe, “por cuanto sus destinatarios serían tan sólo aquellos infractores tenedores de mercancías de contrabando clasificados odiosamente como comerciantes minoristas”.

Nada más expresa el demandante en relación con dicho artículo. En cuanto a los demás preceptos acusados, ya fueron objeto de decisión, según Sentencia C-194 del 7 de mayo de 1998.

### IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, los ciudadanos JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y ELIZABETH WHITTINGHAM GARCIA, como apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, intervinieron para solicitar la declaración de constitucionalidad de las normas legales acusadas.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar constitucionales, en lo acusado, los mencionados artículos.

Manifiesta que la prescripción a la que se refiere el artículo 6, impugnado, no es para la investigación de la falta administrativa como equivocadamente lo entiende el demandante, en cuyo caso sí debía contarse el término a partir de la comisión de la falta, sino para hacer efectiva la sanción impuesta en el acto administrativo de liquidación oficial de revisión del valor.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

### 2. Cosa juzgada constitucional

Por lo tanto, habrá de estarse a lo resuelto, pues ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

### 3. El término de prescripción de la acción sancionatoria en el proceso de control del régimen cambiario. La declaración voluntaria de legalización de mercancías y la no procedencia de sanción

El artículo 6 de la Ley 383 de 1997 establece una presunción en el sentido de que existe violación al régimen cambiario cuando se introducen bienes al territorio nacional sin declarar su valor aduanero, existiendo la obligación de hacerlo, o cuando su valor sea inferior en más de un 25% al valor en aduana de la respectiva mercancía.

En torno a la sanción aplicable en este caso, el inciso segundo del artículo -que es el demandado parcialmente- dispone que el término de prescripción de la acción en el proceso administrativo destinado a la determinación de la infracción cambiaria se contará "a partir de

la notificación del acto administrativo de liquidación oficial de revisión de valor”.

Para el actor esta norma es discriminatoria y fue establecida de mala fe, toda vez que, según él piensa, sus destinatarios serían tan sólo aquellos infractores tenedores de mercancía de contrabando clasificados como comerciantes minoritarios.

La Corte no lo considera así. Se trata, por el contrario, de una disposición general, que no contempla excepciones ni trato diverso según la cantidad de mercancía introducida de contrabando, y que pretende conferir certeza acerca del término de prescripción de la acción sancionatoria en el aspecto cambiario.

Es evidente que antes de la liquidación oficial sobre el valor de la mercancía no puede comenzar a transcurrir término alguno de prescripción de la acción, por cuanto todavía no se tiene motivo para pensar que se haya presentado una infracción al declarar los valores o bienes introducidos al territorio.

Y, desde luego, la definición a la que arribe la autoridad aduanera deberá ser notificada al interesado con el objeto de garantizar su derecho de defensa y simultáneamente para que la autoridad cambiaria inicie la actuación administrativa en su contra por tal concepto.

El término de prescripción corre, en el evento que la disposición contempla, para las autoridades cambiarias, no para las aduaneras, pues no se trata de definir si en este último campo hubo o no infracción. Lo que, en el supuesto normativo, se notifica a la persona es el acto que ya ha definido lo relativo a la declaración del valor aduanero de los bienes introducidos al territorio nacional y su liquidación oficial. De lo cual se deduce que el término de prescripción, en lo referente a la infracción cambiaria, no podría principiar a contarse sino a partir de la certidumbre acerca de la verificación efectuada, respecto del valor de las mercancías, por las autoridades aduaneras.

La disposición impugnada, por otra parte, lo que hace justamente es señalar cuándo principia a transcurrir el término de prescripción, por lo cual no puede afirmarse, como lo hace el actor, que consagre una imprescriptibilidad de la sanción cambiaria.

Ahora bien, el indicado término, que es fijado por el legislador en los procesos administrativos cambiarios, afecta a todos aquellos que se encuentren en la hipótesis

descrita, sin diferenciación alguna proveniente de la disposición acusada, por lo cual el argumento del demandante acerca de una posible discriminación, carece de fundamento. No hay violación del artículo 13 de la Carta Política, sencillamente porque la norma impugnada no distingue. Es objetiva y general.

No es admisible la afirmación del accionante sobre posible mala fe del Congreso al dictar la disposición. Ya ha dicho la Corte, con arreglo al artículo 83 de la Carta Política, que quien afirme la mala fe de un organismo o servidor del Estado debe probarla pues la presunción que consagra el sistema jurídico es cabalmente la contraria. El postulado constitucional prohija unas relaciones de buena fe entre el Estado y los particulares; un clima de mutua confianza que exige presumir aquella en todas las actuaciones de uno y otros, siendo lo adecuado a la Constitución que las presunciones de mala fe se proscriban de los ordenamientos legales.

También formula acusación el demandante contra las expresiones del párrafo en virtud de las cuales no procederá la sanción por la infracción al régimen cambiario cuando la declaración de legalización se presente voluntariamente, es decir, antes de la intervención de la autoridad aduanera.

Aunque el actor no formula ningún cargo específico contra este acápite normativo y lo cobija con su aseveración sobre mala fe del Congreso, la Corte entrará a definir si es no constitucional.

Del texto del párrafo impugnado se infiere sin dificultad que en últimas, respecto de la legislación cambiaria, no se presenta la infracción, pues la hipótesis que el legislador contempla es la del acto espontáneo del particular sin intervención alguna de la autoridad, declarando lo pertinente acerca del valor de la mercancía introducida al territorio nacional.

Si ello es así, no encuentra la Corte motivo para que la persona sea sancionada por posible violación a las disposiciones sobre cambios internacionales, pues la declaración -que es lo que importa al Estado en esa materia- es presentada voluntariamente y no bajo la presión de la dependencia oficial competente. No hay hecho materia de investigación y menos de sanción, lo cual explica y justifica la norma.

Las frases acusadas serán declaradas exequibles. La declaración de exequibilidad se

extenderá a los contextos a los que tales expresiones pertenecen (inciso segundo y párrafo del artículo 6), dada la íntima e inescindible relación existente, la cual lleva a la Corte a integrar, para efectos del fallo, la proposición jurídica completa.

## DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Primero.- ESTESE a lo resuelto por la Corte en Sentencia C-194 del 7 de mayo de 1998 respecto de los artículos 15, 16 y 20 de la Ley 383 de 1997.

Segundo.- Decláranse EXEQUIBLES el inciso segundo y el párrafo del artículo 6 de la Ley 383 de 1997, que dicen:

“El término de prescripción de la acción sancionatoria en el proceso administrativo destinado a la determinación de la infracción cambiaria se contará a partir de la notificación del acto administrativo de Liquidación Oficial de Revisión de Valor.

(...)

Parágrafo. Cuando la declaración de legalización se presente voluntariamente sin previa intervención de la autoridad aduanera, no procederá la sanción por la infracción al régimen cambiario establecida en este artículo”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General