



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero Ponente (E): ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÈS**

Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 13001233100020010202301**

**Actora: INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA.**

**Demandada: DIAN**

**Tema: INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO PARA LA REALIZACIÓN DEL TRÁNSITO ADUANERO. FALTA DE NOTIFICACIÓN NO ATENTA CONTRA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO, SINO QUE AFECTA SU EFICACIA. LÍMITES DEL RECURSO DE APELACIÓN EN LOS PROCESOS ORDINARIOS.**

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por las sociedades INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. y ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. en contra de la sentencia proferida el 24

de noviembre de 2011 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

La sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA., en demanda presentada el 12 de diciembre de 2001, solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones 50471 de 1996 (9 de diciembre), 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio), mediante las cuales la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN) de Cartagena, declaró el incumplimiento del tránsito aduanero de la mercancía amparada con el documento de transporte No. 10 y manifiesto de carga No. 503750 19-10-95, consistente en “*hormigoneras y aparatos para mezclar cemento*”; y ordenó hacer efectiva, en la parte proporcional, la Póliza Global de Cumplimiento No. 000017, expedida por la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO PESOS (\$86.243.188.00).

#### **1.1. HECHOS**

El consignatario, la sociedad LEASING COLMENA S.A., a través de su intermediario aduanero, la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA., solicitó a la DIAN de Cartagena el tránsito de la mercancía amparada con el documento de transporte No. 10 y manifiesto de carga No. 503750 19-10-95, consistente en “*hormigoneras y aparatos para mezclar cemento*”, avaluada en DOSCIENTOS SESENTA MIL DOLARES (US\$260.000.00).

Para el efecto, la sociedad LEASING COLMENA S.A. presentó a la DIAN de Cartagena la Póliza Global de Cumplimiento No.000017, expedida por la

sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., por valor de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000.00).

El 25 de octubre de 1995 la DIAN de Cartagena autorizó el transporte de la mercancía descrita desde dicha ciudad hacia Bogotá, según Declaración de Tránsito Aduanero (en adelante DTA) No. 03458. Además, fijó el 30 de octubre de 1995 como plazo máximo para su realización.

De conformidad con el Aviso de Arribo de Declaraciones de Tránsito Aduanero de 1 de noviembre de 1995, la DIAN de Bogotá informó a la DIAN de Cartagena que la mercancía descrita en la DTA No. 03458 no había llegado dentro del plazo autorizado.

En tal virtud, mediante Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre), la Jefe de la División de Liquidación de la DIAN de Cartagena declaró el incumplimiento del tránsito aduanero de la mercancía descrita en la DTA No. 03458 e hizo efectiva la Póliza Global de Cumplimiento No.000017, en la parte proporcional, por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO PESOS (\$86.243.188.00).

El 11 de diciembre de 1996 la DIAN envió a la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. y a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. los Oficios No. 3760 y 3761, respectivamente, para que comparecieran ante el Grupo de Documentación de Cartagena a notificarse personalmente de la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre).

La sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. se notificó personalmente dentro de dicho término. Sin embargo, debido a que transcurrieron cinco (5) días desde el envío de la citación sin que la aseguradora compareciera a notificarse personalmente, el 19 de diciembre de 1996 se fijó edicto por diez (10) días para notificarla de dicho acto. La

Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre) se notificó por edicto el 3 de enero de 1997.

Inconforme con la decisión, el 20 de diciembre de 1996, la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos por la Jefe de la División de Liquidación de la DIAN de Cartagena y la Administradora Especial de Aduanas (E) de la DIAN de la misma ciudad, mediante Resoluciones 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio), respectivamente, confirmando lo decidido en la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre).

La Resolución 000394 de 1999 (30 de marzo) se notificó por correo a la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. y a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., el 7 de abril de 1999.

No obstante, la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio) sólo se notificó por correo a la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA., el 13 de agosto de 2001, pues, a juicio de la DIAN, “...sí... [la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA.] *no presentó recurso alguno... la administración no tenía por qué notificarle una resolución que no decidía nada frente a las súplicas del recurso...*”.

## **1.2. LAS PRETENSIONES**

La actora pide lo siguiente:

1. Declarar nula la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre), mediante la cual la Jefe de la División de Liquidación de la DIAN de Cartagena declaró el incumplimiento del tránsito aduanero de la mercancía amparada con el documento de transporte No. 10 y manifiesto de carga No. 503750 19-10-95, consistente en “*hormigoneras y aparatos para mezclar cemento*”, y ordenó hacer efectiva, en la parte proporcional, la Póliza Global de Cumplimiento No. 000017, expedida por la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., por valor de OCHENTA Y SEIS

MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO PESOS (\$86.243.188.00).

2. Declarar nula la Resolución 000394 de 1999 (30 de marzo), mediante la cual la Jefe de la División de Liquidación de la DIAN de Cartagena resolvió el recurso de reposición propuesto por la actora, confirmando lo decidido en la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre).

3. Declarar nula la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio), mediante la cual la Administradora Especial de Aduanas (E) de la DIAN de Cartagena resolvió el recurso de apelación propuesto por la actora, confirmando lo decidido en la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre).

4. Declarar que ni ella ni la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. están obligadas a pagar a la DIAN suma alguna por concepto del tránsito aduanero de la mercancía amparada con el documento de transporte No. 10 y el manifiesto de carga No. 503750 19-10-95.

5. Declarar que para el momento en que se expidieron las Resoluciones 50471 de 1996 (9 de diciembre), 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio) la potestad sancionatoria de la DIAN había prescrito.

6. Declarar que operó el silencio administrativo positivo “...por pronunciarse la administración sobre el recurso de apelación, con posterioridad al 1 de julio de 2001”.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La actora considera que los actos acusados contrarían los artículos 1º de la Resolución 4325 de 1995<sup>1</sup>, 9º del Decreto 2402 de 1991<sup>2</sup>, 369 del Decreto 2685 de 1999<sup>3</sup>, 24 del Decreto 1198 de 2000<sup>4</sup> y 58 y 59 del Código Contencioso Administrativo. Para sustentar los argumentos de la demanda expone los siguientes cargos:

### **1.3.1. EXPEDICIÓN IRREGULAR**

Afirma que la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre) es ilegal, debido a que no se expidió dentro de los quince (15) días siguientes al 1º de noviembre de 1995, fecha en que la DIAN de Cartagena recibió el Aviso de Arribo de Declaraciones de Tránsito Aduanero de la mercancía que transportó hacia Bogotá.

Al efecto, pone de presente que el artículo 1º de la Resolución 4325 de 1995 prevé: *“La División de Liquidación de la Administración de Impuestos y Aduanas correspondiente o la que haga sus veces, declarará de oficio, mediante resolución motivada, el incumplimiento de las obligaciones aduaneras respaldadas con garantía bancaria o de compañía de seguros, previa recepción del expediente que contenga las pruebas correspondientes remitidas por la División competente de la Administración de Impuestos y Aduanas, donde ocurrieron los hechos y de la fotocopia autenticada de la garantía, enviada por la dependencia donde repose el original de la misma,*

---

<sup>1</sup> Por la cual se establecen los plazos, modalidades y condiciones en que deben otorgarse las garantías que respalden obligaciones aduaneras

<sup>2</sup> Por el cual se modifica parcialmente el Régimen de Aduanas

<sup>3</sup> Por el cual se modifica la Legislación Aduanera

<sup>4</sup> Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999

*dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de tales documentos...”.*

### **1.3.2. FALSA MOTIVACIÓN**

Sostiene que las resoluciones acusadas se encuentran falsamente motivadas, pues, a su juicio, no era dable a la DIAN declarar el incumplimiento del tránsito aduanero de la mercancía ni hacer efectiva la Póliza Global de Cumplimiento No. 000017, ya que la obligación de registrar la DTA en la Aduana de Destino no era de su cargo.

Sobre el particular señala que el artículo 9º del Decreto 2402 de 1991 dispone: *“El declarante será responsable de la presentación o entrega de las mercancías en la Aduana de Paso o de Destino, según sea pertinente. El régimen terminará por las siguientes causales... 2. La cancelación del tránsito se efectuará con la presentación conforme de la mercancía en la Aduana de Destino; y la devolución de la garantía procederá mediante la entrega de la Declaración de Tránsito correspondiente en la Aduana de Partida o mediante la comunicación oficial por telefax o radiograma del Administrador de la Aduana de Destino al de la Aduana de Partida...”.*

### **1.3.3. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD**

Arguye que la DIAN debió aplicar el principio de favorabilidad al expedir la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio), pues el artículo 369<sup>5</sup> del Decreto 2685 de 1999, establece que la terminación del tránsito aduanero finaliza con la entrega de documentos en el Depósito o al Usuario Operador de la Zona Franca.

### **1.3.4. SILENCIO ADMINISTRATIVO**

---

<sup>5</sup> *“Artículo 369. Finalización de la modalidad. La modalidad de tránsito aduanero finaliza con: a) La entrega de la carga al depósito o al Usuario Operador de la Zona Franca, según corresponda, quien recibirá del transportador la Declaración de Tránsito Aduanero, ordenará el descargue y confrontará la cantidad, el peso y el estado de los bultos con lo consignado en dicho documento. Si existiere conformidad registrará la información en el sistema informático de la Aduana.”*

Señala que la DIAN carecía de competencia para expedir las Resoluciones 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio), debido a que había operado el silencio administrativo positivo, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1198 de 2000: *“...la sustanciación, trámite y decisión de los procesos que se encuentren en curso en el momento de entrada en vigencia del Decreto 2685 de 1999 [1º de julio de 2000], deberá realizarse dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a dicha vigencia, so pena de que se produzca el silencio administrativo positivo”*.

### **1.3.5. PRESCRIPCIÓN DEL TÉRMINO PARA RESOLVER LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN**

Afirma que las Resoluciones 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio) son nulas, pues transcurrieron más de dos (2) años desde el momento que interpuso los recursos de reposición y apelación y la fecha en que éstas se expedieron.

## **2. CONTESTACIONES**

2.1. La DIAN se opuso a las pretensiones de la demanda manifestando que expidió las resoluciones acusadas atendiendo a lo dispuesto en la Resolución 2450 de 1997<sup>6</sup> y en el Decreto 2295 de 1996<sup>7</sup>.

Puso de presente que declaró el incumplimiento del tránsito aduanero de la mercancía y ordenó hacer efectiva la Póliza Global de Cumplimiento No. 000017, debido a que la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. transportó la mercancía fuera del término fijado para su finalización en el DTA No. 03458, esto es, el 30 de octubre de 1995.

---

<sup>6</sup> Por la cual se establece el procedimiento para la autorización, trámite y finalización de las operaciones de tránsito aduanero, cabotaje, transporte multimodal y se dictan otras disposiciones

<sup>7</sup> Por el cual se dictan normas relativas al régimen de tránsito aduanero nacional, transporte multimodal, cabotaje y se dictan otras disposiciones

Sostuvo que no expidió las resoluciones acusadas con base en las normas que regulan la facultad sancionatoria, sino atendiendo a la normativa que reglamenta el incumplimiento del tránsito de mercancía.

Finalmente, afirmó que no se generó silencio administrativo positivo al expedir las Resoluciones 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio), pues el incumplimiento del tránsito de mercancía no hace parte de los supuestos de hecho a que hace referencia el artículo 512<sup>8</sup> del Decreto 2685 de 1999, el cual regula los actos administrativos que deciden de fondo las actuaciones dentro del régimen aduanero.

2.2. La sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, alegando que las Resoluciones 50471 de 1996 (9 de diciembre), 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio) se expidieron en forma ilegal.

Por lo demás, sostuvo que la DIAN violó su derecho de contradicción, pues no le notificó las resoluciones acusadas en forma personal.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes y la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. reiteraron, respectivamente, los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación de la misma.

### **4. LA SENTENCIA APELADA**

La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda, pues consideró que la DIAN expidió las

---

<sup>8</sup> “Artículo 512. Acto administrativo que decide de fondo. Vencido el término previsto en el inciso primero del artículo 505-1 del presente Decreto o el término previsto en el inciso segundo del artículo 510 sin que se hubiere presentado el documento de objeción a la aprehensión o la respuesta al requerimiento especial aduanero, la autoridad aduanera dispondrá de quince (15) días para decidir de fondo sobre la situación jurídica de la mercancía aprehendida, mediante resolución motivada y de treinta (30) días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, la formulación de la Liquidación Oficial o el archivo del expediente, si a ello hubiere lugar...”

resoluciones acusadas en debida forma, luego de constatar que la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. incumplió el plazo máximo para la realización del tránsito aduanero fijado en el DTA No. 03458.

Indicó que la entidad demandada sí tenía competencia para expedir los actos acusados, pues mediante ellos no impuso “...una sanción por infracción a una obligación aduanera, sino que... [declaró] la ocurrencia del riesgo amparado en una póliza de seguro...” cuya prescripción, al amparo de lo dispuesto en el artículo 1081<sup>9</sup> del Código de Comercio, es de dos (2) años.

Asimismo, explicó que nunca se produjo un silencio administrativo positivo, pues el trámite del tránsito de la mercancía se rigió por el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, que dispone: “*transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación, sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa... La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo*”.

Indicó que la DIAN notificó las Resoluciones 50471 de 1996 (9 de diciembre), 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio) en debida forma, pues lo hizo personalmente y por edicto.

## **5. LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

5.1. La actora solicita revocar la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2011 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, pues considera que evaluó indebidamente las pruebas que obran en el expediente.

En este sentido, afirma que las resoluciones acusadas: i) no se notificaron en debida forma a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., ni ii) aplicaron el artículo 20 del Decreto 2295 de 1996, que impone el

---

<sup>9</sup> “Artículo 1081. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho. Estos términos no pueden ser modificados por las partes.”

pago de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes por incumplir obligaciones originadas en el régimen de tránsito aduanero, lo cual es una suma más favorable que aquella que se le obligó pagar.

5.2. La sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. solicita revocar la sentencia apelada, alegando que la DIAN no le notificó las resoluciones acusadas en debida forma.

## **6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

6.1. La actora reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

6.2. La DIAN manifestó que notificó cabalmente las Resoluciones 50471 de 1996 (9 de diciembre), 000394 de 1999 (30 de marzo) y 001559 de 2001 (23 de junio). Asimismo, afirmó que no era posible controvertir en el recurso de apelación la forma como se liquidó el monto que le ordenó pagar a la actora, pues dicho asunto no fue “...*expuesto como un cargo dentro de la presentación de la demanda, razón por la cual en esta instancia procesal no es viable traer nuevos argumentos que no fueron expuestos y controvertidos por la entidad que represento y que tampoco fueron analizados por el a quo...*”.

6.3. La sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a la Sala examinar los argumentos expuestos por la actora y por la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. en los recursos de apelación, a los cuales se circunscribirá el análisis en esta instancia, para determinar si es dable revocar o no la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2011 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda.

En este sentido, se advierte que los recursos de apelación señalan que los actos acusados: i) no se notificaron en debida forma a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. ni ii) aplicaron el artículo 20 del Decreto 2295 de 1996, que impone el pago de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes por incumplir obligaciones originadas en el régimen de tránsito aduanero, lo cual es una suma más favorable que aquella que se le obligó pagar a la actora.

Bajo el anterior contexto, a continuación pasa la Sala a estudiar los cargos expuestos por las recurrentes.

### **1. Omisión en la notificación de las resoluciones acusadas a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA.**

El 25 de octubre de 1995, el consignatario, la sociedad LEASING COLMENA S.A., a través de su intermediario aduanero, la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA., solicitó a la DIAN de Cartagena el tránsito de la mercancía amparada con el documento de transporte No. 10 y manifiesto de carga No. 503750 19-10-95, consistente en “*hormigoneras y aparatos para mezclar cemento*”, avaluadas en DOSCIENTOS SESENTA MIL DOLARES (US\$260.000.00)<sup>10</sup>.

Para ello, en la misma fecha, la sociedad LEASING COLMENA S.A. presentó a la DIAN de Cartagena la Póliza Global de Cumplimiento No.000017, expedida por la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., por valor de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000.00)<sup>11</sup>.

Evaluado lo anterior, la DIAN de Cartagena autorizó el transporte de la mercancía descrita desde dicha ciudad hacia Bogotá, según DTA No. 03458, fijando el 30 de octubre de 1995 como plazo máximo para su realización<sup>12</sup>.

No obstante, el 9 de diciembre de 1996, mediante Resolución 50471, la Jefe de la División de Liquidación de la DIAN de Cartagena declaró el incumplimiento del tránsito aduanero de la mercancía y ordenó hacer efectiva, en la parte proporcional, la Póliza Global de Cumplimiento No. 000017, por valor de OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO PESOS (\$86.243.188.00). El tenor literal de la resolución dice:

*“Artículo Primero. Declarar el incumplimiento del régimen de tránsito aduanero señalado en la Resolución 3333 de 1991, autorizado con el DTA No. 03459 de fecha octubre 25 de 1995, en la*

---

<sup>10</sup> Folio 123, Cuaderno 1

<sup>11</sup> *Ibídem*

<sup>12</sup> *Ibídem*

que figura como consignatario LEASING COLMENA y cuyo transporte lo efectuó TRANSPORTES INANTRA.

**Artículo Segundo. Hacer efectiva en la parte proporcional la póliza número 000017 expedida por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, en la suma de \$86.243.188.00, la cual deberá ser cancelada una vez quede ejecutoriada la presente resolución.**

**Artículo Tercero. Notificar la presente resolución a ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA... y a TRANSPORTES INANTRA...**<sup>13</sup>(Se resalta)

El 11 de diciembre de 1996, la DIAN envió los Oficios No. 3760 y 3761 a la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. y a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., respectivamente, para que comparecieran ante el Grupo de Documentación de Cartagena a notificarse personalmente de la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre)<sup>14</sup>.

La sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. se notificó personalmente dentro de dicho término. Sin embargo, debido a que transcurrieron cinco (5) días desde el envío de la citación sin que la aseguradora compareciera a notificarse personalmente del asunto, el 19 de diciembre de 1996 se fijó edicto por diez (10) días para notificarla de dicho acto. La Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre) se notificó por edicto a la aseguradora el 3 de enero de 1997<sup>15</sup>.

El 20 de diciembre de 1996, la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. interpuso los recursos de reposición y apelación contra la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre), pues estuvo inconforme con lo decidido.

Por Resolución 000394 de 1999 (30 de marzo) la Jefe de la División de Liquidación de la DIAN de Cartagena resolvió el recurso de reposición

---

<sup>13</sup> Folio 18, Cuaderno 1

<sup>14</sup> Folio 114, Cuaderno 1

<sup>15</sup> Folio 113, Cuaderno 1

confirmando lo decidido en la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre). En la parte resolutive de la resolución se lee:

*“Artículo Primero. **Confirmar la Resolución 50471 de diciembre 9 de 1995**, proferida por este despacho, por medio de la cual se declara el incumplimiento del DTA 03458 de octubre 25 de 1995 y se ordena afectar en \$86.243.188.00... la garantía global a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA..*

*Artículo Segundo. **Notificar la presente resolución al... Gerente Seccional de la Compañía Transportadora INANTRA LTDA... igualmente a la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA....**”<sup>16</sup>*

El 7 de abril de 1999, la DIAN notificó por correo la Resolución 000394 de 1999 (30 de marzo) a la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. y a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., enviando los Oficios No. 6206820711 y 6206820710, respectivamente, junto con una copia de la resolución. De ello quedó constancia en la planilla No. 517 del correo certificado de la DIAN<sup>17</sup>.

Por Resolución 001559 de 2001 (23 de junio), la Administradora Especial de Aduanas (E) de la DIAN de Cartagena resolvió el recurso de apelación interpuesto por la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA. contra la Resolución 50471 de 1996 (9 de diciembre) confirmando lo decidido<sup>18</sup>. En ella se lee:

*“Artículo Primero. **Confirmar la Resolución No. 50471 del 9 de diciembre de 1996**, proferida por la División de Liquidación Aduanera, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.*

*Artículo Segundo. **Notificar el contenido de esta providencia al representante legal de INANTRA LIMITADA...de conformidad con lo establecido en los artículos 562 y siguientes del Decreto 2685 de 1999...**”*

El 13 de agosto de 2001, la DIAN notificó la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio) a la sociedad INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA., enviando por correo el Oficio No. 0006073-3524, junto con una copia del acto. Dicha decisión no se notificó a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE

---

<sup>16</sup> Folio 27, Cuaderno 1

<sup>17</sup> Folios 125 y 126, Cuaderno 1

<sup>18</sup> Folios 154 y 156, Cuaderno 1

COLOMBIA LTDA., pues, a juicio de la DIAN, “...si la aseguradora no presentó recurso alguno... la administración no tenía por qué notificarle una resolución que no decidía nada frente a las súplicas del recurso...”<sup>19</sup>.

En suma, advierte la Sala que la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio) no se notificó a la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA., tal y como lo sostienen las recurrentes en el recurso de apelación.

No obstante, debe recordarse que la falta de notificación de un acto administrativo no lo torna en ilegal, sino que lo hace inoponible e ineficaz frente a quien(es) lo desconoce(n). Así lo puso de presente esta Sección en sentencias de 23 de agosto de 2012 y 14 de mayo de 2015, cuando manifestó: “...la falta de notificación no atenta contra la validez del acto administrativo sino que afecta su eficacia”<sup>20</sup> y “la no notificación del acto es un factor extrínseco que sólo puede generar la no producción de efectos jurídicos y no es, por lo tanto, causal de nulidad, las cuales están claramente señaladas en el artículo 84 del C.C.A.”<sup>21</sup>.

En vista de lo expuesto se advierte que el presente cargo no tiene vocación de prosperidad, pues la falta de notificación de la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio) no la torna en ilegal.

No sobra destacar que la sociedad ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA LTDA. conoce el contenido de la Resolución 001559 de 2001 (23 de junio) desde el momento en que se le notificó la presente demanda, pues en la contestación de la misma se refirió expresamente a ella. Debe recordarse que “La notificación por conducta concluyente tiene lugar cuando **i) la parte interesada revele que conoce el acto, ii) consienta la decisión o iii) interponga los recursos legales (artículo 72, ídem). En estos eventos, si la notificación personal no se ha realizado, pero la persona a quien debe hacerse manifiesta su conocimiento acerca del contenido de la decisión o se refiere a ésta concretamente, se entiende surtida su notificación por conducta concluyente**”<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Folio 152 Cuaderno 1 y Folio 17 Cuaderno 2

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 23 de agosto de 2012, Rad.: 25000232400020020106001, Actora: SISVAL LTDA, M.P. María Claudia Rojas Lasso

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 14 de mayo de 2015, Rad.: 25000232400020060090401, Actora: Carol Lina Rojas Rubio, M.P. María Elizabeth García González

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 19 de febrero de 2015, Rad.: 25000234100020130180101, Actora: MASTER SEGURIDAD PRIVADA LTDA Y OTROS, M.P. María Elizabeth García González

## 2. Aplicación del artículo 20 del Decreto 2295 de 1996

La actora considera que los actos acusados son nulos porque no aplican el artículo 20 del Decreto 2295 de 1996, que impone el pago de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes por incumplir obligaciones originadas en el régimen de tránsito aduanero, lo cual equivale a una suma más favorable que aquella que se le obliga pagar.

Por su parte, la DIAN afirma que no es posible controvertir en el recurso de apelación la forma como se liquidó el monto que le ordenó pagar a la actora, pues dicho asunto no fue “...*expuesto como un cargo dentro de la presentación de la demanda...*” y por tal razón no fue controvertido oportunamente ni analizado por el *a quo*.

Bajo el anterior contexto, debe la Sala comenzar por advertir que según lo dispone en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, el recurso de apelación “...*se entiende interpuesto en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella*”.

No obstante, es menester destacar que en los procesos ordinarios el recurso de apelación tiene límites, pues debe guardar correspondencia con el *petitum* de la demanda, los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan, los argumentos de oposición a la misma y las consideraciones que sirven de sustento al *a quo* para fundamentar su sentencia. No de otra forma se respetan los derechos al debido proceso, a la igualdad procesal y la garantía de la doble instancia.

Justamente, acerca de los límites del juez en segunda instancia, esta Corporación, en sentencia de 5 de julio de 2007 (M.P. Jaime Moreno García.) precisó que: “... ***en el recurso de apelación... la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la***

---

**demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia.**<sup>23</sup>.

Igualmente, esta Sección, en sentencia de 28 de febrero de 2008 (M.P. Martha Sofía Sanz Tobón) dijo “*al tenor de lo dispuesto por el artículo 357 del C.P.C. la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y que **el marco que limita al fallador en la segunda instancia es la sentencia y el recurso***”<sup>24</sup>.

Asimismo, en sentencia de 20 de mayo de 2010 (M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila) también se manifestó: “...**los motivos de inconformidad planteados mediante el recurso de apelación deben guardar correspondencia con el fallo recurrido, esto es, con las consideraciones expuestas por el juez de primera instancia que determinaron una decisión total o parcialmente adversa a los intereses de quien apela**”.

Más recientemente, en sentencia de 26 de julio de 2012 (M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) la Sección Cuarta de la Corporación expresó que el recurso de apelación “...*pretende... provocar la revisión de la providencia que cuestiona por parte del superior funcional de quien la profirió, para que, según su ponderado análisis y juicio jurídico, la revoque, modifique o, si lo encuentra pertinente, la confirme. **La especialidad y exclusividad de este objeto, unido al principio de congruencia de la sentencia, sugiere plena unidad temática y consecuente entre el petitum de la demanda, las razones fácticas y jurídicas que lo fundamentan, los argumentos de oposición a las mismas, la sentencia que examinó y proveyó sobre***

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 5 de julio de 2007, Rad.: 97082005, Actora: Aura Isabel Rubio Morán, M.P. Jaime Moreno García.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 28 de febrero de 2008, Rad.: 25000231500020060226201, Actor: Josue Martínez, M.P. Martha Sofía Sanz Tobón

***éstos y aquéllas, y los cuestionamientos de la apelación, conforme al parámetro fijado por el ya referido artículo 350.”.***

La anterior argumentación guarda correspondencia con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia T - 516 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), frente a los límites de la competencia del juez de segunda instancia. En ella se lee:

***“...la competencia del superior jerárquico... no debe ser entendida únicamente en términos de economía procesal, sino que se encuentra limitada por el respeto al derecho fundamental del debido proceso, por la garantía de la doble instancia, y el derecho a la igualdad procesal... en el trámite de la segunda instancia, un juez no tiene siempre plena competencia para pronunciarse sobre todos los asuntos que tengan alguna relación con la apelación, pues podría estar actuando por fuera del marco de su competencia, por ejemplo, cuando profiere decisiones que resuelven de manera directa un asunto que no fue objeto de decisión por parte del a quo”.***  
(Se resalta)

En consecuencia, de conformidad con los argumentos expuestos, debe la Sala despachar desfavorablemente el presente cargo, pues advierte que la falta de aplicación del artículo 20 del Decreto 2295 de 1996, por indebida tasación del monto que debe pagarse por incumplir el régimen del tránsito aduanero, no se adujo en el libelo de la demanda para controvertir la legalidad de los actos acusados, ni en las contestaciones de la misma, ni en la sentencia de primera instancia. Estudiar éste cargo implicaría, entonces, violentar el derecho al debido proceso, la garantía de la doble instancia y el derecho a la igualdad procesal de la parte demandada.

Al analizar un caso análogo, en sentencia de 24 de mayo de 2012 (M.P. Gustavo E. Gómez Aranguren) esta Corporación manifestó:

***“En la medida en que el demandante controvierte en sede de apelación puntos no ventilados en el debate de primera instancia, resulta improcedente cualquier pronunciamiento al respecto, como quiera que tal situación excede el objeto y la finalidad de la alzada, en donde resulta extemporáneo e inapropiado alegar nuevos argumentos que vulneran el derecho de defensa y de***

*contradicción de la contraparte que se atiene a lo debatido ante el a quo.*<sup>25</sup> (Se resalta)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**F A L L A :**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2011 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda.

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS  
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección. Sentencia de 24 de mayo de 2012, Rad.: 70001233100019980070201, Actor: Alfonso Alejandro Redondo Pineda, M.P. Gustavo E. Gómez Aranguren