



**SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**Consejera Ponente: STELLA  
JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-24-000-2011-00828-01 (20358)  
**Demandante:** CARCAFÉ LTDA. C.I.  
**Demandado:** MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y  
TURISMO

**Temas:** Régimen sancionatorio para los exportadores de  
café. Marco legal sancionatorio para el comercio  
exterior.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 4 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera, Subsección "A", que negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

El 31 de marzo de 2009, la Subdirectora de Diseño y Administración de Operaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Resolución 06 mediante la cual declaró el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por CARCAFÉ LTDA. C.I., para exportar café, a más tardar, los días 30 de septiembre, 31 de octubre y 30

de noviembre de 2007, en consecuencia, le impuso una sanción de \$15.497.214,80<sup>1</sup>.

El 3 de abril de 2009, la Subdirectora de Diseño y Administración de Operaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la **Resolución 07**, mediante la cual declaró el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por CARCAFÉ para exportar café, a más tardar, los días 30 de septiembre, 31 de octubre y 30 de noviembre de 2007 y le impuso una sanción de \$149.384.145,02<sup>2</sup>.

Mediante escritos separados radicados el 21 de abril de 2009, el Representante Legal de CARCAFÉ interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, contra las resoluciones antes mencionadas, los cuales fueron decididos, así:

<b>Acto recurrido</b>	<b>Resolución que decide recurso de reposición</b>	<b>Decisión</b>	<b>Resolución que decide recurso de apelación<sup>3</sup></b>	<b>Decisión</b>
<b>Res. 06/09</b>	Res. 008 del 12 de mayo de 2009 <sup>4</sup>	No reponer	Res. 341 del 16 de junio de 2011 <sup>5</sup>	Confirma
<b>Res.07/09</b>	Res. 010 del 13 de mayo de 2009 <sup>6</sup>	No reponer	Res. 340 del 16 de junio de 2011 <sup>7</sup>	Confirma

<sup>1</sup> Fls 1 a 9 del cuaderno de antecedentes.

<sup>2</sup> Fls 10 a 26 del c.a.

<sup>3</sup> Los recursos fueron decididos por el Director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>4</sup> Fls.89 a 102 c.a.

<sup>5</sup> Fls. 171 a 177 c.a.

<sup>6</sup> Fls. 103 a 119 c.a.

<sup>7</sup> Fls. 159 a 166 c.a.

Mediante Auto 268 del 20 de septiembre de 2011, el Coordinador de Cobro Coactivo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ordenó la cancelación y el archivo del expediente por el pago de \$168.069.066.11, correspondiente al valor total del proceso y los intereses, a cargo de CARCAFÉ, por concepto de las sanciones impuestas en las Resoluciones 06 del 31 de marzo de 2009 y 07 del 3 de abril de 2009<sup>8</sup>.

## DEMANDA

CARCAFÉ LTDA. C.I., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó la nulidad de los actos mediante los cuales le fue impuesta la sanción y la devolución de las sumas pagadas por dicho concepto, *«más (i) el ajuste de valor de las mismas con base en el índice de precios al consumidor, (ii) los intereses legales del 6% liquidados desde el 16 de septiembre de 2011, fecha en que Carcafe Ltda. C.I realizó dicho pago hasta la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia que ponga fin a este proceso y (iii) los intereses moratorios máximos aplicables, liquidados sobre las sumas anteriores, desde la fecha de la sentencia hasta la fecha en que se produzca el pago»*.

Como pretensión subsidiaria pidió que *«se reduzca el monto de la sanción impuesta a **Carcafe Ltda. C.I.**, de manera razonable, según los criterios de proporcionalidad y atendiendo a los cargos que resulten probados según las razones expuestas en este escrito»*. En cualquier

---

<sup>8</sup> Fls 236 c.a

caso, solicitó que se imponga condena en costas al ente demandado.

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículo 29 de la Constitución Política;
- Artículo 6º de la Resolución 001 de 2009 expedida por el Comité de Cafeteros.
- Artículo 64 del Código Civil.

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Alegó que no se aplicó el principio de favorabilidad, el cual es obligatorio en materia administrativa. Indicó que el juzgador debe preferir la norma que favorezca al investigado, aun cuando sea posterior al hecho por el cual se investiga. Al respecto transcribió apartes de varias sentencias de la Corte Constitucional.

Adujo que para el año 2007, fecha en que se hicieron los anuncios de exportación, la Resolución 355 de 2002 del Ministerio demandado establecía, entre las obligaciones del exportador inscrito, la de realizar el embarque del café en la fecha anunciada o, a más tardar, dentro de los 60 días calendario contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado, pero para la época en la cual se resolvieron los recursos de apelación, había sido reemplazada por la Resolución 001 del 2009 expedida por el Comité Nacional de Cafeteros, siendo más favorable a los

intereses de la sociedad, porque amplió el plazo para realizar las exportaciones a un periodo de 6 meses, dentro del cual la actora exportó la mayoría del café.

Dijo que, conforme a la última resolución, se puede advertir que fue dentro del plazo de 6 meses que efectivamente exportó la mayoría de los sacos de café, respecto de los cuales fue sancionado.

Manifestó que el Ministerio demandado desconoció el hecho exclusivo de un tercero como causal de exoneración de responsabilidad, que el incumplimiento debe ser grave y que no se generó daño alguno a la Federación, Administración o agente alguno, por lo que solicitó graduar la sanción, con fundamento en la sentencia C-160 de 1998.

Afirmó que en la exportación tardía influyó la Federación Nacional de Cafeteros, porque los pedidos 16707 y 16752 no se exportaron en razón a que se no había realizado la liquidación de la contribución cafetera por no existir cupos disponibles para llevar a cabo dichas exportaciones. Y sobre las exportaciones tardías, adujo que la Federación realizó meses después al anuncio, las liquidaciones de la contribución cafetera correspondiente a cada uno de los pedidos, liquidación que es requisito para efectuar la exportación, como lo dispone el artículo 21 de la Ley 9ª de 1991. En relación con el pedido 16521 precisó que, aunque se anunció la exportación de 550 sacos, se exportaron 275, es decir, la mitad del

anuncio, similar situación se presentó con el pedido 16707 en el que se exportaron 1395 sacos de los 1995 anunciados.

Señaló que la sociedad dio cumplimiento a la obligación principal de efectuar la exportación de la totalidad de los sacos y la exportación tardía de algunos sacos no generó daño a la Federación.

Indicó que si no prosperan los cargos de la demanda, la sanción se debe reducir, debido a que los sacos no exportados corresponden a una cantidad mínima de lo anunciado. Aclaró que la exportación de los sacos anunciados si se realizó, pero a través de otros números de pedido.

Propuso que las sanciones a imponer no pueden ascender en ningún caso al 0,5% del café exportado extemporáneamente, como lo liquidó el ente demandado, sino máximo al 0,1%, teniendo en cuenta que la actora si realizó la exportación anunciada. Y en relación con los saldos no exportados correspondientes a los pedidos 16521 y 16707, la sanción impuesta por el Ministerio ascendió al 25% y 16.5%, respectivamente, la cual debió corresponder como máximo al 5%, por ser mínimas las cantidades de café no exportados y que posteriormente fueron llevados a otros anuncios de exportación.

## **OPOSICIÓN**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se opuso a las pretensiones de la demanda, por lo siguiente:

Señaló que la demandante solicita la reducción de la sanción, pero acepta que los anuncios de exportación si fueron incumplidos.

Consideró que los argumentos de la demanda no se soportan con razones de hecho o derecho, y no señala de manera precisa los criterios de confrontación y oposición entre los actos y la norma superior.

Explicó que las actuaciones demandadas se iniciaron con la información de la Federación Nacional de Cafeteros, en las que reporta el vencimiento de los plazos para exportar, por lo cual, se requirió a la sociedad para que justificara los incumplimientos y la sociedad reconoció haber incurrido en ellos.

Destacó que la legalidad de la actuación se demuestra con la existencia del Decreto 151 de 1976, conforme el cual se asignan funciones al Incomex y la Ley 7 de 1991 mediante el cual se creó el extinto Ministerio Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior como organismo asesor del Gobierno Nacional, fijándole entre sus funciones la imposición de sanciones por violación de las normas relativas a la organización y manejo de los registros establecidos en materia de comercio exterior.

Señaló que el Decreto 1173 de 1991 estableció que el Consejo Superior de Comercio Exterior, podía *“...determinar requisitos y condiciones que deban cumplir las exportaciones de café, tales como plazos de exportación y sanciones por su incumplimiento...”* y, en ejercicio de esas facultades se expidió la Resolución 6 de 1992, mediante la cual se reglamentó la operación de exportación de café, estableció que el exportador tiene la obligación de exportar el producto dentro del mes de anunciado el embarque y determinó que en caso de incumplimiento, procede la imposición de multas, hasta por un monto equivalente al 50% del valor del café amparado en el respectivo anuncio. Adujo que lo anterior fue ratificado en la Resolución 355 de 2002.

Manifestó que la finalidad de cualquier sanción que imponga la administración, necesariamente no implica el resarcimiento de un daño causado con la comisión de una falta o la inobservancia de unas obligaciones a cargo de los ciudadanos, sino la consecuencia de un comportamiento socialmente reprochable, como se colige de lo expuesto en la sentencia C-371 del 25 de agosto de 1997 de la Corte Constitucional.

Afirmó que la sanción se impuso de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Resolución 355 de 2002 y se aplicó la gradualidad expresada en la norma.

## **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A” negó las súplicas de la demanda, con base en lo siguiente:

En relación con la aplicación del principio de favorabilidad en asuntos regulados por el derecho administrativo, señaló que no tomaba partido frente a las tesis positivas o negativas, debido a que la situación fáctica y jurídica de la sociedad se encontraba definida y consolidada al momento de la expedición de la norma posterior.

Preciso que, para la época en que debieron llevarse a cabo las exportaciones, la norma vigente era la prevista en el numeral 1º del artículo 6 de la Resolución 0355 de 2002 del entonces Ministerio de Comercio Exterior y, con base en dicha norma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió las Resoluciones 006 del 31 de marzo de 2009 y 007 del 3 de abril del mismo año, para concluir las actuaciones administrativas.

Afirmó que el 28 de julio de 2009, cuando ya estaba definida la situación jurídica de la actora, el Comité de Cafeteros emitió la Resolución 01 mediante la cual adoptó la reglamentación para el control y administración del Registro de Exportadores de Café de la Federación Nacional de Cafeteros. Indicó que en el artículo 6 *ibídem*, se señaló como una de las obligaciones del exportador, realizar su exportación en la fecha anunciada para el efecto o, a más tardar, dentro de los seis (6) meses siguientes calendario,

contados a partir del primer día del mes siguiente al mes de embarque originalmente anunciado.

Manifestó que no es posible aplicar el principio de favorabilidad, por cuanto, para la fecha en que fue expedida la nueva reglamentación que aumentaba el plazo para realizar la exportación anunciada, la situación jurídica particular de la parte actora ya había sido definida y se encontraba consolidada bajo la vigencia anterior, pues la sanción se impone de acuerdo con la ley vigente al momento en que se produce la falta.

Explicó que la obligación del exportador de café está totalmente delimitada en el término previsto en el ordenamiento jurídico y las normas que regulan dicha actividad son totalmente claras en establecer un término que debe ser cumplido por los exportadores de café, el cual no admite excepciones o prórrogas, por tanto, el simple hecho de no haber exportado el café en la fecha correspondiente permite la aplicación de la sanción.

Precisó que la afirmación según la cual, la Federación Nacional de Cafeteros influyó negativamente en el proceso de exportación a cargo de la demandante, no fue probada, por el contrario la misma Federación certificó que se dejaron de exportar 600 sacos en los pedidos 16707 y 16752 y que la actuación de la actora fue totalmente omisiva. Agregó que no hay prueba que indique que la Federación liquidó extemporáneamente la contribución cafetera.

En relación con la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, el Tribunal señaló que las sanciones impuestas corresponden a los parámetros dispuestos para estos casos.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

La **demandante** apeló la sentencia de primera instancia, así:

Dijo que el Tribunal concluyó, de manera equivocada, que el principio de favorabilidad resultaba inaplicable, por cuanto la acción objeto de infracción se consolidó bajo la vigencia de la ley anterior.

Alegó que la interpretación fue equivocada, porque la jurisprudencia contempla que el principio de favorabilidad es aplicable a procesos sancionatorios administrativos, aún a infracciones cometidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la nueva ley, si el nuevo régimen resulta más favorable. Hizo referencia a la sentencia C-922 de 2001 de la Corte Constitucional.

Señaló que el Tribunal se equivoca al tener como ciertas las afirmaciones de la Federación Nacional de Cafeteros, carentes de prueba y omitió considerar las pruebas que reposan en el expediente, en las cuales se demuestra que la Federación liquidó en forma tardía la contribución cafetera que debía pagar CARCAFÉ y que la exportación se realizó días después de la liquidación. Consideró que la conducta de la Federación ocasionó la infracción sancionada por el Ministerio.

Manifestó que la sanción es desproporcionada y el monto se debe reducir, porque la conducta se refiere a una exportación extemporánea y no a la falta de exportación. Adujo que los sacos de café no exportados bajo los pedidos 16521 y 16707, se exportaron en otros números de pedido.

Afirmó que el Tribunal debió advertir la falta de razonabilidad y proporcionalidad en el valor de las multas, que no han debido ascender al 0.1% del valor del café exportado de forma extemporánea y al 5% del valor de los saldos no exportados.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **actora** reiteró los argumentos presentados en el recurso de apelación, frente a la aplicación del principio de favorabilidad, la inexistencia de responsabilidad por hecho exclusivo de un tercero y la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El **ente demandado** guardó silencio.

**El Ministerio Público** solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a la nulidad parcial de la actuación demandada.

Señaló que la sanción administrativa no debe ser ajena a los principios que rigen al debido proceso. Adujo que, en virtud al principio de favorabilidad, una persona puede ser sancionada conforme a una ley que no estaba vigente al momento de cometer el delito o la falta, siempre y cuando sea más favorable que la vigente en el momento en que se infringió la ley.

Adujo que la Resolución 01 del 28 de julio de 2009 mediante la cual el Comité Nacional de Cafeteros estableció la obligación de exportar en la fecha enunciada o, a más tardar, dentro de los seis meses siguientes calendario contados a partir del primer día hábil siguiente al mes de embarque originalmente anunciado, se profirió antes de que se resolvieran los recursos de apelación interpuestos contra los actos demandados, es decir, que la situación no estaba definida, toda vez que estaba pendiente de decidir el último de los recursos interpuestos.

Concluyó que el incumplimiento sancionado en la Resolución 006 de marzo de 2009 carece de sustento, pues las exportaciones se realizaron dentro de los seis meses previstos en la Resolución 01 del 28 de julio de 2009 y se debe mantener la sanción impuesta en la Resolución 007 de abril de 2009, respecto de los pedidos que no exportó y de los que exportó en forma extemporánea.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer la legalidad de las sanciones impuestas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a cargo de CARCAFÉ LTDA. C.I., en los actos administrativos acusados.

En concreto, debe determinarse lo siguiente: i) si es procedente la aplicación del principio de favorabilidad, ii) si la exportación extemporánea de los sacos de café, obedeció a que la Federación Nacional de Cafeteros liquidó tardíamente la contribución cafetera y iii) si el Ministerio demandado aplicó correctamente los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Para resolver el asunto planteado, la Sala considera que debe precisarse el marco normativo de la sanción impuesta por el ente demandado, en especial, porque los actos en relación con los cuales se solicita la aplicación del principio de favorabilidad, si bien establecen una sanción frente a un mismo hecho sancionable - exportación extemporánea de café-, los actos acusados se fundamentaron en los elementos de la sanción previstos en la Resolución 0355 de 2002 que fue expedida por el entonces Ministerio de Comercio Exterior, en ejercicio de facultades que devienen de normas de superior jerarquía, mientras que la Resolución 001 de 2009 fue proferida por el Comité Nacional de Cafeteros, la cual modificó los elementos de la conducta sancionable, como pasa a explicarse.

Mediante el Decreto-Ley 444 de 1967 se expidió el primer régimen de cambios internacionales y de comercio exterior, normativa considerada la primera ley marco de comercio exterior que, en la Sección Segunda – Exportaciones de Café, previó lo siguiente:

**Artículo 61.** La Superintendencia de Comercio Exterior previo concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia señalará los plazos dentro de los cuales debe exportarse el café a partir del registro del respectivo contrato de venta. Estos plazos no podrán ser prorrogados sino por causas justificativas y con la anuencia de la mencionada Federación.

**Artículo 62.** La Superintendencia de Comercio Exterior, previo el concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, podrá imponer multas hasta por un monto equivalente al 50% el valor del respectivo contrato, cuando sin mediar causas justificativas, se incumpliere la obligación de exportar dentro del término en él previsto. (Subrayas fuera de texto)

Posteriormente, se expidió la Ley 7 de 1991, ley marco de comercio exterior, mediante la cual se creó el Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior, [art. 12], órgano éste último encargado de expedir normas relativas a la organización y manejo de los registros en materia de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir, el valor de los derechos a que haya lugar y **las sanciones a imponer por violación de tales normas**, tal como lo prevé el numeral 12 del artículo 14 ibídem, facultad que fue declarada exequible por la Corte Constitucional<sup>9</sup> y que fue reiterada mediante el artículo 2º del Decreto 1173 de 1991, así:

---

<sup>9</sup> Esta norma fue declarada exequible de manera condicionada por la Corte Constitucional en la sentencia C-170 de 2011, con fundamento en que: «Una simple lectura de los dos ordinales [7 y 12 del art. 14] es suficiente para concluir que ninguna de esas dos materias tiene reserva de ley, **puesto**

*Artículo 2º. Además de lo señalado en el inciso 1º del artículo 25 de la Ley 9º de 1991 y en desarrollo del numeral 7º del artículo 14 de la Ley 7º de 1991, **el Consejo Superior de Comercio Exterior podrá determinar requisitos y condiciones que deban cumplir las exportaciones de café, tales como plazos de exportación y sanciones por su incumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en los artículos siguientes de este capítulo.***

En uso de las atribuciones conferidas en las normas antes mencionadas, el Consejo Superior de Comercio Exterior expidió la **Resolución 006 del 30 de julio de 1992**, en la que decidió aplicar la sanción prevista en el Decreto-Ley 444 de 1967, antes transcrita, esto es «*el exportador de café estará obligado a exportar el producto **dentro del mes anunciado** de embarque, según el procedimiento que determine el Comité Nacional de Cafeteros. **Si pasados sesenta (60) días contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado no se realizare la exportación, el INCOMEX** previo concepto de la Federación Nacional de*

---

*que se trata de un asunto de comercio exterior, en donde el Legislador se limita a promulgar una ley marco, que fija las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno cuando éste reglamenta específicamente el comercio exterior (CP arts 150 ord 19 b- y 189 ord 25). Es claro que estos ordinales acusados confieren al Consejo Superior atribuciones sobre temas concretos y cambiantes, como son los trámites y requisitos de las exportaciones e importaciones, o las normas relativas a los registros necesarios en materia de comercio exterior, que son materias que no corresponden a la ley marco, y podían entonces ser atribuidos a una entidad dependiente del gobierno, como el Consejo Superior. En efecto, conforme al artículo 12 de la Ley 07 de 1991, ese consejo está integrado por las siguientes personas: (...).es pues claro que estas materias no tienen reserva de ley marco y fueron atribuidas a un organismo dependiente del Gobierno, por lo que, por ese aspecto se ajustan a la Carta. Sin embargo, la disposición acusada no señala expresamente que la potestad reglamentaria del Consejo es residual, y está subordinada a lo dispuesto por la ley marco y los reglamentos gubernamentales, ni tampoco precisa que el Congreso y el Gobierno conservan la plenitud de sus atribuciones en estas materias. Sin embargo, no por ello debe la Corte retirar del ordenamiento los ordinales acusadas pues, siguiendo el precedente establecido en la mencionada sentencia C-397 de 1995, basta con que la Corte recurra a una sentencia condicionada, en donde precise que las regulaciones que dicho organismo establezca, en desarrollo de sus competencias legales, deben supeditarse a las jerarquías normativas superiores, particularmente a las leyes marco en materia de comercio exterior, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal b), de la Constitución, y a los reglamentos que el Presidente dicte para regular el comercio exterior, y que el Congreso y el Presidente conservan la plenitud de sus atribuciones en este campo. Así se hará en la parte resolutive de esta sentencia» (Negrillas fuera de texto)*

*Cafeteros de Colombia, podrá imponer **multas al exportador hasta por un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor del café amparado por el respectivo anuncio**»<sup>10</sup>.*

En uso de esa competencia, el INCOMEX expidió la Resolución 1627 de 1994, en cuyo artículo 9º reguló los incumplimientos de los plazos en la forma dispuesta por la Resolución 006 del 30 de julio de 1992.

Ahora bien, mediante Decreto 2553 del 23 de diciembre de 1999 se modificó toda la estructura del Ministerio de Comercio Exterior y se le trasladaron las competencias que adelantaba el INCOMEX<sup>11</sup>, entre ellas, la relacionada con la imposición de sanciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 *ibídem*.

Teniendo en cuenta que al Ministerio de Comercio Exterior<sup>12</sup> le correspondía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 9 de 1991, fijar los requisitos y obligaciones que deben cumplir los exportadores, expidió la **Resolución 0355 del 22 de marzo de 2002**<sup>13</sup>, la cual derogó expresamente la Resolución 1627 de 1994 del INCOMEX y en la que estableció que el exportador de café inscrito en el Registro de Exportadores de Café debe cumplir, entre otras, con la obligación de:

---

<sup>10</sup> Fl. 176 c.p. La Resolución no fue aportada al proceso pero a ella y a su contenido se hace referencia en los actos demandados.

<sup>11</sup> Esta entidad fue suprimida mediante el Decreto 2682 de 1999.

<sup>12</sup> Este ministerio se fusionó con el Ministerio de Desarrollo Económico mediante el Decreto 790 de 2002 y dio origen al actual Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>13</sup> «Por la cual se establecen los requisitos mínimos para la inscripción de los exportadores de café en el respectivo Registro de Exportadores y se dictan disposiciones sobre su administración».

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

1. *Efectuar el anuncio de venta de café ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y realizar su embarque **en la fecha anunciada para el efecto o a más tardar dentro de los sesenta (60) días calendario contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado**.*
2. (...)

(Negrillas fuera de texto)

De acuerdo con la norma transcrita, el exportador debe efectuar el embarque de café en la fecha anunciada o, a más tardar, **dentro de los 60 días calendario contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado.**

Ahora bien, el incumplimiento de la obligación transcrita y de todas las demás previstas en el artículo 6º de la Resolución en comento, podía generar a cargo del exportador, además, de la sanción prevista en el artículo 62 del Decreto-ley 444 de 1967 y aplicada por el Consejo Superior de Comercio Exterior en la Resolución 006 de 1992, antes mencionada, la suspensión en la inscripción en el registro de exportadores de café, que se incluyen en la **Resolución 0355 del 22 de marzo de 2002**, así:

#### **CAPÍTULO IV SANCIONES**

**ARTÍCULO 7º. SUSPENSIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE EXPORTADORES DE CAFÉ.** La Subdirección de Registros de Comercio Exterior de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, podrá imponer sanción administrativa consistente en **la suspensión hasta por dos años, según la gravedad de la falta de la inscripción en el Registro de Exportadores de Café**, por las siguientes causas:

1. (...)
2. (...)
3. **Incumplimiento reiterado y comprobado de las obligaciones previstas en los numerales 1º a 4º y 7º a 9º del artículo 6º de la presente Resolución, según información detallada y soportada que remita la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, cuando sea del caso, a la Subdirección de Registros de Comercio Exterior de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior.**
4. (...)

**PARÁGRAFO:** Ejecutoriado el acto administrativo que imponga la sanción de suspensión por la causal segunda del presente artículo, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en representación del Fondo Nacional del Café, efectuará la respectiva reclamación a la Compañía de Seguros garante del exportador sancionado, por el monto correspondiente a los incumplimientos objeto de la sanción.

**ARTÍCULO 8º. PROCEDIMIENTO:** (...)

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

**contados a partir del último día del mes de embarque originalmente anunciado, sin que se hubiere realizado la exportación,** y se precisen los mencionados precio mínimo de reintegro y tasa de cambio. (Negrillas fuera de texto)

Debe precisarse que, frente al artículo 9º de la Resolución 0355 de 2003, antes transcrito, en los actos que resolvieron el recurso de apelación, esto es, **en el año 2011,** se hace referencia al Memorando OJ-2718 del 7 de diciembre de 2004 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el que se indicó que *«en el entendido de que el artículo 9º de la resolución 355 de 2002, **no conlleva un desplazamiento por parte del Ministerio de la competencia del Consejo Superior de Comercio Exterior,** (...) la Oficina es del concepto que la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior está habilitada **para imponer la sanción contemplada en el artículo 9º de la resolución 355 de 2002, pues a esta se le transfirieron las funciones que ejercía el Instituto de Comercio Exterior,** (...)»*<sup>14</sup>. (Negrillas fuera de texto)

En este punto también resulta pertinente indicar que, en relación con la Resolución 355 de 2002, la Sección Primera de esta Corporación se pronunció en el proceso 2007-0070, M.P. Dra. María Elizabeth García González, en el cual se propuso la excepción de inconstitucionalidad por cuanto a juicio del demandante en dicho proceso, solo la Constitución y la ley pueden imponer sanciones, frente a lo que la citada Sección indicó que *«A juicio de la Sala la presunta violación no es manifiesta, palmaria o flagrante, es decir, no puede establecerse de la sola confrontación de la Constitución y la Resolución N° 355 de 2002 y mucho menos para declarar, con base en la*

---

<sup>14</sup> Fl. 164

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

Ahora bien, mediante el Decreto 1714 del 14 de mayo 2009 se dispuso lo siguiente:

*«Que en aplicación de la política de Estado para la racionalización de trámites se ha considerado que en virtud del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, suscrito entre el Gobierno Nacional y **la Federación Nacional de Cafeteros, esta última, es la entidad llamada a adelantar la administración del registro de exportadores de café, toda vez que cuenta con las garantías y las condiciones para controlar la calidad lograda por el grano colombiano y reconocida en los mercados internacionales, además de tener el manejo directo del gremio caficultor, lo cual permite ejercer un adecuado control en cuanto al manejo del proceso exportador.***

*Que el Consejo Superior de Comercio Exterior en sesión del 3 de julio de 2007 **recomendó al Gobierno Nacional suprimir el registro de exportadores de café por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,***

DECRETA:

**ARTÍCULO 1o.** *Suprímese la función de administrar el registro de exportadores de café, establecida en el numeral 3 del artículo 19 del Decreto 210 de 2003<sup>15</sup>.*

---

<sup>15</sup> Artículo 19. Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones. Son funciones de la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones, las siguientes: (...) 3. Administrar el registro de comercio exterior de usuarios importadores y exportadores, exportadores de café, de contratos de importación de tecnología y de exportación de servicios y demás usuarios del comercio exterior, y expedir las certificaciones pertinentes.

**ARTÍCULO 2o.** *En desarrollo del contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el Comité Nacional de Cafeteros reglamentará todo lo relacionado con el control y la administración del Registro Nacional de Exportadores de Café.*

**ARTÍCULO 3o.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente el numeral 3 del artículo 19 del Decreto 210 de 2003, deroga el literal b) del artículo 4o del Decreto 1173 de 1991 y las demás disposiciones que le sean contrarias». (Negrillas fuera de texto)*

En desarrollo de dicha facultad, el Comité Nacional de Cafeteros expidió la **Resolución 01 del 28 de julio de 2009**, «Por medio de la cual se adoptó la reglamentación para el control y la administración **del Registro de Exportadores de Café de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia**, en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café», en el numeral 1º del artículo 6º, dispuso lo siguiente:

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

1. *Efectuar en anuncio de exportación de café colombiano ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y realizar su exportación **en la fecha anunciada para el efecto o, a más tardar dentro de los seis meses siguientes calendario contados a partir del primer día del mes siguiente al mes de embarque originalmente anunciado.***  
(...)”.

Además, se advierte que el incumplimiento de dicha obligación se sanciona así:

**ARTICULO SÉPTIMO: CONTROL ADMINISTRATIVO.** Dentro del término señalado en el numeral 1º del Artículo Sexto, podrá el exportador realizar modificaciones a los pedidos de venta de los clientes en el exterior siempre y cuando acredite la imposibilidad de perfeccionamiento del negocio con el cliente original.

**No podrá realizar nuevos anuncios de exportación de café el exportador que no haya cumplido efectivamente con la exportación de todo el café anunciado, dentro de los términos previstos en el numeral 1º del Artículo Sexto de la presente Resolución.**

**PARÁGRAFO: En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en la presente Resolución, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia formulará requerimiento formal al exportador para que se pronuncie dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.**

Cumplido dicho término, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia deberá resolver dentro de los treinta (30) días siguientes, decisión que se procederá a notificar y contra la cual proceden los recursos de reposición y apelación, en los términos del artículo 49 y ss. del Código Contencioso Administrativo.

**Comprobado el incumplimiento, se procederá a hacer efectiva la póliza de que trata el Artículo Tercero de la presente Resolución, en una cuantía equivalente al valor de la contribución cafetera de la cantidad de café en cuestión y según sea el caso».** (Negrillas fuera de texto)

Al respecto debe advertirse que si bien a simple vista la Resolución 01 de 2009 expedida por el Comité Nacional de Cafeteros parecería haber modificado la sanción contenida en la Resolución 0355 de 2002, referente a la **multa** por incumplimiento de la obligación de efectuar la exportación de café en los plazos y condiciones previstas, contrario a lo sostenido por el demandante, para la Sala, la Resolución 01 de 2009 mencionada debe ser interpretada en el ámbito de las facultades otorgadas mediante el Decreto 1714 del 14 de mayo 2009, esto es la regulación de todo lo relacionado «con

*el control y la administración del Registro Nacional de Exportadores de Café».*

Se resalta entonces que la Federación podía regular lo relativo a todas aquellas situaciones que tuvieran relación directa con el registro nacional de exportadores, -plazos, requisitos, controles etc.-, es por ello que la sanción aludida tiene una consecuencia en cuanto al registro del exportador de café, pues en la medida en que se incumpla el plazo previsto en el numeral 1º del artículo 6º de la Resolución 01 de 2009, el exportador **«[n]o podrá realizar nuevos anuncios de exportación de café el exportador que no haya cumplido efectivamente con la exportación de todo el café anunciado»**, es decir, no podrá exportar café que es precisamente la razón de ser del registro nacional de exportadores<sup>16</sup> o, en otras palabras, su registro como exportador queda suspendido.

En esas condiciones, tal facultad de regulación otorgada a la Federación Nacional de Cafeteros y, en especial, el numeral 1º del artículo 6º de la Resolución 01 de 2009, no puede entenderse como derogatoria o modificatoria de la sanción prevista tanto en la Resolución 006 del 30 de julio de 1992 como en el artículo 9º de la Resolución 0355 de 2002, teniendo en cuenta que ésta última no

---

<sup>16</sup> **Res. 01/09. Artículo primero:** Adoptar la siguiente reglamentación para el control y la administración del Registro de Exportadores de Café, por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su condición de administradora del Fondo Nacional del Café. **Artículo Segundo. Definiciones.** Para efectos de la presente Resolución se adoptan las siguientes definiciones: **REGISTRO NACIONAL DE EXPORTADORES DE CAFÉ:** Trámite que debe cumplir ante la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, toda persona natural o jurídica que pretenda exportar café. **ANUNCIO DE EXPORTACIÓN:** Es el registro realizado por el exportador de una determinada cantidad de sacos de café colombiano, con el fin de venderlo a uno o varios clientes en el exterior, a través del sistema en línea dispuesto por la Federación Nacional de Cafeteros. (...) (Subrayas fuera de texto).

tiene incidencia en el registro de exportadores que es lo que corresponde regular al Comité Nacional de Cafeteros, pues esta consiste en una multa independiente que, como se analizó, fue establecida por el Consejo Superior de Comercio Exterior, autorizado por el Decreto-Ley 444 de 1967 y la Ley 7 de 1991 y que solo podría ser derogada o modificada por una norma de igual jerarquía.

Por lo anterior, de acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 y el artículo 7 de la Resolución 001 de 2009 expedida por el Comité Nacional de Cafeteros, no modifica ni deja sin efectos la sanción prevista en el Decreto-Ley 444 de 1967 para lo cual mantiene competencia el Ministerio demandado.

En ese contexto, no procede el análisis del principio de favorabilidad y, por ende, el término aplicado en los actos demandados, con fundamento en lo señalado en el artículo 6º de la Resolución 0355 de 2002, esto es, realizar el embarque dentro de los 60 días calendario siguientes a la fecha del anuncio, se ajusta a derecho.

Lo anterior no impide que se analicen los demás cargos planteados en la demanda, en relación con la oportunidad de exportación de algunos saldos y la proporcionalidad de la sanción impuesta.

### **Saldos no exportados**

En la Resolución 007 del 3 de abril de 2009, el Ministerio impuso, además, multa en relación con los pedidos **16521 y 16707** en los cuales se dejaron de exportar 275 y 600 sacos de café, respectivamente.

En la demanda, la actora sostuvo lo siguiente:

- Que en la exportación relacionada con los pedidos **16707** y 16752 influyó la Federación Nacional de Cafeteros, porque no se exportaron en razón a que no se había realizado la liquidación de la contribución cafetera por no existir cupos disponibles para llevar a cabo dichas exportaciones.
- En relación con el pedido **16521** precisó que, aunque se anunció la exportación de 550 sacos, se exportaron 275, es decir, la mitad del anuncio, similar situación se presentó con el pedido **16707** en el que se exportaron 1395 sacos de los 1995 anunciados.

Precisa la Sala que en los actos demandados la sanción por saldos no exportados se limitó a los pedidos 16521 y 16707.

La Sala observa que la actora pidió con la demanda oficiar a la Federación Nacional de Cafeteros, para que certifique si para la fecha en que se iban a exportar los pedidos cuestionados, existían la liquidación de contribución cafetera y el cupo disponible. Al respecto, la Federación respondió que *«el exportador había iniciado una operación de exportación que nunca concluyó y tampoco solicitó a la*

*Federación la anulación de dicha operación para liberar el cupo pedido, su posterior liquidación de contribución cafetera y exportación».*

Si bien la respuesta de la Federación no es clara, en todo caso se demuestra que la demandante si tenía los cupos y que le asistía la posibilidad de anular la operación y realizar posteriormente la exportación. Sin embargo, la actora tampoco allegó prueba que demuestre su afirmación en relación con la exportación del café en pedidos posteriores.

Por tanto, la Sala concluye que la demandante no demostró que dichos saldos no fueron exportados por causas atribuibles a la Federación ni que hayan sido realizadas las operaciones en fecha posterior.

### **Proporcionalidad de las sanciones impuestas a las exportaciones extemporáneas**

Para la demandante, la sanción a imponer se debe reducir, debido a que los sacos no exportados corresponden a una cantidad mínima de lo anunciado. Aclaró que la exportación de los sacos anunciados si se realizó, pero a través de otros números de pedido.

La actora propuso que las sanciones a imponer no pueden ascender en ningún caso al 0,5% del café exportado extemporáneamente, como lo liquidó el ente demandado, sino a lo sumo al 0,1%, teniendo en cuenta que la actora si realizó la exportación anunciada. Y en relación con los saldos no exportados correspondientes a los pedidos 16521 y 16707, la sanción impuesta

por el Ministerio ascendió al 25% y 16,5%, respectivamente, la cual debió corresponder como máximo al 5%, por ser mínimas las cantidades de café no exportados y que, posteriormente, fueron llevados a otros anuncios de exportación.

Además, Carcafé ha aducido que el incumplimiento de la obligación de realizar la exportación en el periodo exigido, obedeció a la liquidación tardía de la contribución cafetera por parte de la Federación Nacional de Cafeteros.

La Sala advierte que en los actos demandados se explica, en relación con la importancia de la política cafetera y el cumplimiento de los compromisos en la exportación, lo siguiente:

*«En ese orden de ideas, la Resolución 6 de 1992 del Consejo Superior de Comercio Exterior hace parte de esa política cafetera trazada por el Comité Nacional de Cafeteros (...), toda vez que es determinante para preservar la prima que se reconoce al café en los mercados internacionales; prima que se ha logrado preservar gracias a los controles que se ejercen para verificar la calidad del producto que se exporta y a la disciplina que se ha logrado instaurar entre los exportadores, merced al instrumento de la precitada Resolución 6 de 1992, toda vez que de esta manera se incentiva el cumplimiento de los compromisos de los exportadores en el exterior, que se hacen explícitos con el anuncio de la venta del café, y cuya efectividad se asegura mediante la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento»<sup>17</sup>. (Negritas fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, sanciones como las analizadas en el presente asunto, corresponden a medidas adoptadas por el

---

<sup>17</sup> Fls. 94 a 95 c.p.

Gobierno Nacional y que tienen como finalidad ejercer controles sobre las exportaciones y asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el exterior.

Como se indicó, la sanción prevista en el Decreto-Ley 444 de 1967, reiterada en la Resolución 006 de 1992 y en el artículo 9 de la Resolución 355 de 2002, establece que la multa puede ser "...**hasta en cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor del café amparado por el respectivo anuncio de embarque...**" y en las resoluciones demandadas, se liquidó al 0.5% del valor del café exportado de manera extemporánea, lo cual demuestra que el ente demandado graduó la sanción, en un porcentaje que la Sala considera razonable y proporcionado.

Si bien la demandante ha sostenido que las exportación extemporánea del café obedeció exclusivamente a la liquidación tardía de la liquidación de la contribución cafetera respecto de los pedidos, la Sala advierte que tal argumento no está sustentado en un análisis que permita verificar la fecha en que solicitó la liquidación y los plazos que tenía la Federación Nacional de Cafeteros para expedirla frente a cada uno de los 101 pedidos que fueron objeto de sanción y sin que el hecho de alegar que la exportación se realizó dentro de los días siguientes a la liquidación de la contribución, constituya prueba sobre la alegada demora por parte de la Federación.

En relación con los saldos no exportados en los pedidos 16521 y 16707, como se indicó, el ente demandado graduó la sanción en el 25% y 16.5%, respectivamente, sin que se adviertan motivos que permitan a la Sala reconsiderar dicha graduación, pues se observa que atiende a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, en función de los saldos no exportados en cada uno de los pedidos.

Pedido	Cantidad de pedido	Saldo no exportado	Graduación de la sanción (sobre el 50% del valor FOB)
16521	550	275	25%
16707	1995	600	16.5%

Como se advierte, frente al pedido 16521, se dejó de exportar la mitad del pedido anunciado, por lo que la sanción equivale a la mitad del monto máximo de la sanción [50%] y, en relación con el pedido 16707, se graduó teniendo en cuenta que el saldo no exportado equivale al 30% del pedido, proporción que se aplicó sobre el monto máximo de la sanción.

Por las anteriores razones, la Sala confirmará la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

**FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia del 4 de abril de 2013, proferida por la Sección Primera, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

La presente providencia se discutió y aprobó en la sesión de la fecha.

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO  
GARCÍA**

Presidenta de la Sección

**MILTON CHAVES**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ  
RAMÍREZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ**