

**ABANDONO Y APREHENSIONES DE MERCANCÍAS – Circular de la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN / CIRCULARES DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN – Clases: internas y externas / CIRCULAR EXTERNA DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN – Naturaleza de acto de carácter general / COMPETENCIA PARA EMITIR LAS CIRCULARES EXTERNAS DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN – Es del Director General / FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR DE ADUANAS DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN - Para emitir circulares externas de carácter general y normativo / FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR DE ADUANAS DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN – Para reglamentar el procedimiento que debían cumplir los depósitos habilitados para informar sobre la mercancía que quedaba en abandono / FALTA DE COMPETENCIA COMO CAUSAL DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / COMPETENCIA COMO ELEMENTO DE VÁLIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Concepto / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO POR FALTA DE COMPETENCIA – De la circular externa 192 de 2000**

La Sala, atendiendo lo anterior y en relación con la competencia del Director de Aduanas de la parte demandada para expedir resoluciones externas de carácter general y normativo al interior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, insiste en que mediante el Decreto núm. 1071 de 1999, el Gobierno Nacional fijó, entre otras, las funciones de cada una de las direcciones que integran la entidad citada supra. La Sala advierte que el Gobierno Nacional, en el artículo 23 ibídem, enumeró cada una de las funciones a desempeñar por el funcionario designado como Director de Aduanas; funciones que, de conformidad con el inciso primero de la norma, debe desempeñar “[...] de acuerdo con las políticas e instrucciones señaladas por el Director General [...]”. Esta Sala observa que dentro de las facultades del Director de Aduanas, que se reitera, debe ejercer con sujeción a las instrucciones que le fije el Director General de la parte demandada, se encuentran las siguientes: i) “[...] expedir los actos administrativos e instrucciones técnicas para el cumplimiento y facilitación del servicio aduanero; [...]”; y ii) “[...] Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos técnicos de las normas aduaneras y de control de cambios, en lo de su competencia [...]”. La facultad del Director General de la parte demandada, para establecer políticas e instrucciones a seguir por los demás funcionarios de la entidad, se encuentra en el literal cc) del artículo 19 del Decreto núm. 1071 de 1999, [...] De conformidad con lo anterior, la Sala inste que al Director de Aduanas no se le dio la facultad de expedir actos administrativos de carácter general, como lo es el acto acusado, por medio del cual impartió instrucciones relacionadas con la actividad de almacenamiento de mercancías en los depósitos habilitados para tal efecto. La Sala, atendiendo lo expuesto supra, concluye que, aunque la parte demandada afirmó que desde antes del 2000, año en que la Directora General de la DIAN expidió la Resolución núm. 080 de 2000, por medio de la cual reglamentó todo lo relacionado con la expedición y publicación de actos administrativos de carácter general, al Director de Aduanas ya se le había conferido la competencia para expedir actos como el acusado por medio del Decreto núm. 1071 de 1999, tal afirmación no es acorde con la realidad toda vez que, como quedó transcrito en precedencia, el decreto indicado le confiere al Director General de la parte demandada y de manera exclusiva, la posibilidad de impartir instrucciones de carácter general. La Sala observa que, además, el Director General de la parte demandada, en ejercicio de sus facultades legales de instrucción y ante la eventual confusión que causaba la redacción del Decreto núm. 1071 de 1999, consideró pertinente expedir un acto administrativo con el fin de determinar

qué funcionarios, al interior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podían emitir las diferentes clases de actos administrativos; para ese fin, se reitera que emitió la Resolución núm. 080 de 5 de enero de 2000, por medio de la cual dispuso que las circulares externas de carácter general y normativo eran de su exclusiva competencia; mientras que las de carácter interno, las podían expedir, entre otros funcionarios, el Director de Aduanas. Para esta Sala, lo expuesto permite predicar que el Director General de la parte demandada acató la prohibición prevista en el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, según la cual, salvo lo que se disponga de manera especial en la ley, no se pueden transferir mediante delegación, entre otras, la función de expedir reglamentos de carácter general. Véase como, atendiendo el tenor del acto administrativo citado supra, cuya legalidad no se ha controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que, por tanto goza de presunción de legalidad, el Director de Aduanas de la parte demandada carecía de competencia para emitir circulares externas de carácter general y normativo como la que se cuestiona en el presente asunto; es así porque de la lectura de la Circular Externa núm. 192 de 31 de julio de 2000, es evidente que el Director de Aduanas le impuso a los depósitos habilitados la obligación de informar a las divisiones de servicio de comercio exterior: por escrito, por correo o fax, al día hábil siguiente, qué mercancía quedaba en abandono legal; es decir, positivizó unas reglas de procedimiento para que los depósitos habilitados informaran a la parte demandante sobre la mercancía abandonada, con lo cual excedió el ejercicio de sus funciones haciendo que el acto acusado pueda ser sujeto de control judicial.

#### **COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EXPEDIR ACTOS ADMINISTRATIVOS – Marco normativo**

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 122 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 5 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 9 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 10 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 11 / DECRETO 1071 DE 1999 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 1071 DE 1999 – ARTÍCULO 2 / DECRETO 1071 DE 1999 – ARTÍCULO 19 / DECRETO 1071 DE 1999 – ARTÍCULO 23 / DECRETO 1071 DE 1999 – ARTÍCULO 40 / RESOLUCIÓN 080 DE 2000 DIAN

**NORMA DEMANDADA:** CIRCULAR EXTERNA 192 DE 2000 (31 de julio) DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN (Anulada)

#### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente:** HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número:** 11001-03-27-000-2009-00004-00

**Actor:** JUAN MANUEL CAMARGO GONZÁLEZ

**Demandado: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN**

**Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD**

**Asunto: Falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos - Reiteración jurisprudencial**

## **SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA**

La Sala decide, en única instancia, la demanda que presentó el señor Juan Manuel Camargo González contra la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para que se declare la nulidad de la Circular Externa núm. 192 de 31 de julio de 2000, expedida por el Director de Aduanas.

La presente sentencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **La demanda**

1. El señor Juan Manuel Camargo González<sup>1</sup>, en adelante la parte demandante, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84<sup>2</sup> del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda<sup>3</sup> en contra de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, en adelante la parte demandada.

#### **Pretensiones**

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

---

<sup>1</sup> En nombre propio.

<sup>2</sup> “[...] **Artículo 84. Acción de nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

*Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro [...]”.*

<sup>3</sup> Folios 1 a 11 del único cuaderno del expediente.

*“[...] 1. Que se declare la nulidad total de la Circular 0192 del 31 de julio de 2000, expedida por el Director de Aduanas de la DIAN.*

*2. En subsidio, que se declare la nulidad del numeral 1 de la Circular 0192 del 31 de julio de 2000, expedida por el Director de Aduanas de la DIAN [...]”.*

### **Presupuestos fácticos**

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Aseguró que el Director de Aduanas de la parte demandada, expidió la Circular Externa núm. 0192 de 31 de julio de 2000 sin competencia y transgrediendo normas de orden superior.

### **Normas violadas y concepto de violación**

4. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 1.º, numerales 1.1 y 8.º; 2.º, numeral 2.8 de la Resolución núm. 80 de 5 de enero de 2000<sup>4</sup>.
- Artículo 490, numeral 3.4 del Decreto núm. 2685 de 28 de diciembre de 1999<sup>5</sup>.

5. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de violación de la siguiente forma:

***Primer cargo:*** *Nulidad de la Circular Externa núm. 192 de 22 de julio de 2000, por haberse expedido sin competencia. Violación del numeral 2.8 de la Resolución núm. 80 de 5 de enero de 2000 del Director General de la U.A.E. DIAN*

5.1. Destacó que el acto administrativo acusado se expidió por el Director de Aduanas de la parte demandada infringiendo el numeral 2.8 de la Resolución núm.

---

<sup>4</sup> “[...] Por la cual se unifican los criterios para la expedición, publicación y archivo de los actos administrativos de carácter general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [...]”.

<sup>5</sup> “Por el cual se modifica la Legislación Aduanera”

080 de 5 de enero de 2000, emitida por la Directora General de la parte demandada.

5.2. Aseguró que en la norma citada *supra*, se dispuso que: “[...] la expedición de las circulares **externas** de carácter general y normativo **radica en el Director General** de Impuestos y Aduanas Nacionales, mientras las de carácter **interno** y general, además del Director General, pueden ser expedidas por el Director de Impuestos, **Director de Aduanas** [...]” (Destacado y subrayado original del texto).

5.3. Adujo que, en consecuencia, el acto acusado es ilegal porque al tratarse de una Circular Externa de carácter general y normativo, debió expedirlo el Director General de la parte demandada y no el Director de Aduanas.

5.4. Aclaró que el acto acusado es una circular externa no porque se haya denominado así, sino atendiendo su contenido que es de carácter general; además, porque en el numeral 8.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 80 de 2000, se determinó que por medio de las circulares externas se dan “[...] a conocer tanto a los clientes internos **y externos** de la DIAN, productos, servicios u otras informaciones de carácter general [...]”; en consecuencia, es evidente que el Director de Aduanas “usurpó” una competencia privativa del Director General de la U.A.E. DIAN cuando expidió el acto administrativo acusado (Destacado y subrayado original del texto).

**Segundo cargo:** Nulidad del numeral 1.º de la Circular Externa núm. 0192 de 31 de julio de 2000. Violación por inaplicación del numeral 8.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 80 de 5 de enero de 2000 del Director General de la DIAN

5.5. Expresó que en el numeral 1.º de la Circular Externa núm. 192 de 2000, el Director General de la parte demandada estableció que los depósitos “[...] deberán informar por escrito, por correo o vía fax a las Divisiones de Servicio al Comercio Exterior de su respectiva jurisdicción, a más tardar al día hábil siguiente, la mercancía que haya quedado en abandono legal [...]”.

5.6. Aseguró que se violó el numeral 8.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 80 de 2000, porque allí se indicó que las circulares internas de la parte demandada son “[...] **actos meramente informativos**, en los cuales **no se establecen procedimientos nuevos, ni se crean derechos u obligaciones** [...]”; pero como

se puede leer en el texto artículo cuestionado, el Director de Aduanas fijó un procedimiento y estableció un plazo para que los depósitos habilitados informen cuándo una mercancía queda en situación de abandono (Destacado y subrayado original del texto).

5.7. Explicó que el deber de informar a la parte demandada, cuándo una mercancía quedó en situación de abandono, está determinado en el artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999, norma en la que se estableció lo siguiente: “[...] **No informar** a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales **en la oportunidad legal que se establezca** sobre las mercancías cuyo término de permanencia en depósito haya vencido sin que se hubiere obtenido autorización de levante [...]”; disposición en la que no se especificó procedimiento ni plazo alguno dentro del cual los depósitos habilitados deben informar; sin embargo, en el acto acusado se fijó un procedimiento y plazo en contravía de lo señalado en la Resolución núm. 80 de 2000 y el Decreto núm. 2685 de 1999 (Destacado y subrayado fuera de texto).

**Tercer cargo:** *Violación de los numerales 3.4 del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999; y del numeral 1.1 del artículo 1.º de la Resolución núm. 80 de 2000*

5.8. Reiteró que en el artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999 no se estableció plazo dentro del cual se debe cumplir la obligación de informar; por el contrario, determinó que ese plazo se tiene que establecer; significa lo anterior que el plazo para que los depósitos habilitados cumplan la obligación de informar se debe fijar en una disposición de rango legal pero nunca en una circular externa; menos si la expide un funcionario sin competencia.

## **Contestación de la demanda**

### **U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales<sup>6</sup>**

6. La parte demandada contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

#### ***Falta de competencia***

---

<sup>6</sup> Folios 58 a 66 del único cuaderno del expediente.

6.1. Manifestó que la Circular Externa núm. 192 se profirió el 31 de julio de 2000, mientras que el Decreto núm. 2685 de 28 de diciembre de 1999 entró a regir el 1.º de julio de 2009; en consecuencia, cuando se expidió el acto acusado, la legislación aduanera apenas tenía un mes de vigencia.

6.2. Aseguró que cuando se expidió el Decreto núm. 2685 de 28 de diciembre de 1999, surgieron varias dudas relacionadas con los procedimientos de abandono y aprehensión de mercancías; por esa razón, se hizo necesario impartir instrucciones de carácter general que le permitiera a la parte demandada ejercer control sobre las mercancías almacenadas en los depósitos habilitados.

6.3. Solicitó no estudiar aisladamente las competencias del Director de Aduanas; esto, porque la normativa aduanera, en especial el Decreto núm. 1071 de 26 de junio de 1999<sup>7</sup>, le permitía expedir el acto acusado; es decir, aunque la Resolución núm. 80 de 2000 unificó los criterios a tener en cuenta para expedir actos administrativos al interior de la parte demandada, lo cierto es que esa normativa es contraria a las normas de carácter superior que justificaban que el Director de Aduanas expidiera el acto administrativo acusado; en tal sentido, el funcionario citado *supra* actuó con competencia.

***Falta de aplicación del numeral 8.º del artículo 1.º de la Resolución núm. 80 de 2000; violación del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999***

6.4. Manifestó que los argumentos de la parte demandante, respecto de los restantes cargos, es similar; por ello, concretaba la defensa en un solo capítulo, así:

*"[...] la Circular demanda en ningún momento estableció un plazo ni mucho menos señaló procedimientos nuevos como tampoco creó derechos u obligaciones a los destinatarios de la misma, por la potísima razón que el plazo legal mencionado en el numeral 3.4. del Artículo 490 del Decreto 2685 ya se encontraba fijado, conforme lo señalado en el Artículo 81 de la Resolución 4240 del 2 de junio de 2000.*

---

<sup>7</sup> "por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones"

*La lectura armónica de las normas citadas nos lleva a concluir que el acto atacado desde ningún punto de vista reglamentó el Decreto 2685 de 1999 como lo expone la parte actora en su escrito, toda vez que la norma en cita se encontraba reglamentada desde el 2 de junio de 2000 con ocasión de la expedición de la Resolución 4240.*

*No puede pretenderse como parece ser la intención del demandante imprimirle al acto administrativo cuyo estudio nos trae a cita, unos efectos y alcances jurídicos distintos a los allí plasmados, pues al no ser estudiado de manera integral con el extenso universo jurídico aduanero puede caerse en imprecisiones como a las cuales arribó el demandante.*

*La Circular Externa 0192 del 31 de julio de 2000 impartió instrucciones tendientes a clarificar el término señalado en el Artículo 81 de la Resolución 4240 de 2000, asistiéndole a los depósitos públicos especial interés frente a este tipo de precisiones, toda vez que como ya lo vimos la comisión de infracciones aduaneras conlleva la imposición de sanciones asociadas a su comisión de manera especial la contemplada en el numeral 3.4. del artículo 490 del Estatuto Aduanero.*

*Por lo anteriormente expuesto debe concluirse que la Circular Externa No. 0192 del 31 de julio de 2000 fue proferida con apego a las normas procesales y sustanciales que rigen este tipo de actos administrativos, en consecuencia, debe reconocerse y declararse la legalidad de la misma [...].”*

### **Actuaciones procesales**

7. El Magistrado sustanciador admitió la demanda mediante auto de 3 de septiembre de 2009; ordenó notificar al Director General de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Procurador Delegado ante la Sección<sup>8</sup>.

8. Por auto de 18 de febrero de 2014<sup>9</sup> la Magistrada sustanciadora prescindió del periodo probatorio atendiendo a que “[...] las partes no las solicitaron, y tratándose de una controversia de puro derecho [...]”.

---

<sup>8</sup> Folios 30 a 35 del único cuaderno del expediente.



9. El Despacho sustanciador, mediante providencia proferida el 31 de mayo de 2016<sup>10</sup> ordenó que, en el término de 10 días, las partes presentaran los alegatos por escrito y vencido dicho término se surtiera el traslado al Ministerio Público.

### **Alegatos de conclusión**

#### ***De la parte demandada***<sup>11</sup>

10. Reiteró que el acto acusado se ajusta a la ley porque no transgredió: i) la Resolución núm. 80 de 2000; y ii) el numeral 3.4. del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999; lo anterior, por las razones de hecho y de derecho que expuso en la contestación a la demanda.

11. Insistió que en los artículos 2.º y 4.º del Decreto núm. 1071 de 1999, se dispuso que el Director General era el representante legal de la entidad; su objeto, coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias; atendiendo el artículo 5.º *ibidem*, a la parte demandada le corresponde, entre otros asuntos, dirigir y administrar la gestión aduanera y desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para cumplir las funciones de su competencia.

12. Indicó que en el artículo 19 del decreto citado *supra*, se previó que a la Dirección General de la parte demandada le corresponde definir, dirigir, coordinar y evaluar las actividades relacionadas con los derechos de aduana; así como impartir las instrucciones de carácter general sobre aspectos técnicos y de interpretación de las normas tributarias y aduaneras de comercio exterior.

13. Sostuvo que, “[...] *En este orden de ideas, no es obstáculo para que la entidad que represento como organismo especializado del desarrollo, adecuación y debida aplicación de la normatividad aduanera y de comercio exterior, esté investida de la competencia que le da precisamente el Decreto 1071 de 1999, y en este sentido adoptar las medidas de alcance general que tengan que ver con estas actividades y en esas materias específicas, que como lo ha sostenido la*

---

<sup>9</sup> Folio 80 del único cuaderno del expediente.

<sup>10</sup> Folio 184 del único cuaderno del expediente.

<sup>11</sup> Folios 185 a 188 del único cuaderno del expediente.

*jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, son una forma de reglamentación de segundo grado y que el legislador les ha dado la connotación de instrucciones generales [...]*" (Destacado fuera de texto).

14. Reiteró, en lo demás, los argumentos que expuso en la contestación a la demanda.

#### ***De la parte demandante***<sup>12</sup>

15. Insistió en que la Circular Externa núm. 0192 de 2000 desconoció el numeral 2.8 del artículo 2.º y el artículo 1.º de la Resolución núm. 080 de 2000; la primera, norma de obligatorio acatamiento por determinar el funcionario con competencia para expedir Circulares Externas al interior de la parte demandada.

16. Destacó que en la Circular Externa núm. 192 de 2000, se creó un procedimiento y se estableció un plazo inexistente en el Decreto núm. 2685 de 1999 o en la Resolución núm. 4240 de 2 de junio de 2000<sup>13</sup>.

17. Aceptó que los depósitos deben informar a la parte demandada qué mercancía ha quedado en abandono de conformidad con el numeral 3.4 del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999; no obstante, lo que la norma no establece es "*[...] un procedimiento ni término para tal efecto [...]*"; materia que se reglamentó por medio del acto acusado.

18. Admitió que la administración debe tomar medidas para cumplir la ley; sin embargo, disintió de que la parte demandada justifique su actuación "*[...] bajo el pretexto de que a toda costa se debía "garantizar un efectivo control sobre las mercancías que permanecieran durante el proceso de importación en los depósitos habilitados para su almacenamiento" [...]*"; esto, porque si quería ejercer control sobre las mercancías, lo correcto era emitir un acto respetando las competencias fijadas en la Resolución núm. 80 de 2000 (Destacado original del texto).

19. Insistió en que el Director de Aduanas usurpó las competencias del Director General; además, se tomó la atribución de establecer un plazo y un procedimiento

---

<sup>12</sup> Folios 189 a 195 del único cuaderno del expediente.

<sup>13</sup> "*Por la cual se reglamenta el Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999*"

para que los usuarios reportaran la mercancía en abandono en contradicción del numeral 3.4 del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999, disposición que no establece plazo para que los depósitos habilitados cumplan la obligación de informar.

### **Concepto del Ministerio Público<sup>14</sup>**

#### **Falta de competencia para expedir el acto demandado**

20. Expresó, con fundamento en jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, que “[...] *la competencia es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas. Desde una perspectiva pasiva, es el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos [...]*”.

21. Aseguró que los funcionarios solo pueden hacer lo que les está permitido; de ahí que de conformidad con los artículos 6° de la Constitución Política, “[...] *los servidores públicos sean responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, además de serlo por infringir la Constitución y la ley [...]*”; y 121, “[...] *ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley [...]*”.

22. Explicó que el vicio de falta de competencia se configura cuando el acto administrativo se expide por fuera de las atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento, le asignaron; en el caso concreto, mediante los decretos núm. 1265 de 1999 y 1071 de 1999, se fijaron las funciones y competencias de las diferentes unidades administrativas que conforman a la parte demandada; entre ellas, en el artículo 40 del último decreto, se dispuso: “[...] *Las funciones del Director General **podrán ser delegadas en los Directores de Impuestos, de Aduanas o en el Secretario General o de Desarrollo Institucional, o en el funcionario que mediante resolución designe para el efecto el Director General, sin perjuicio de lo establecido en normas especiales [...]***” (Destacado y subrayado original del texto)

---

<sup>14</sup> Folios 203 a 218 del único cuaderno del expediente.

23. Afirmó que en la Resolución núm. 80 de 2000, artículo 2, numeral 2.8, se estableció qué funcionarios tenían competencia para expedir circulares al interior de la parte demandada, así: “[...] **la expedición de las circulares externas** de carácter general y normativo radica en el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, **mientras las de carácter interno y general**, además del Director General, **pueden ser expedidas por el Director de Impuestos, Director de Aduanas, Secretario de Desarrollo Institucional, Secretario General, Jefes de Oficina, Subdirectores, Subsecretarios, Directores Regionales, Administradores Especiales, Locales y Delegados [...]**”; de manera que, al Director de Aduanas, no se le otorgó competencia para expedir circulares externas normativas por ser una competencia exclusiva del Director General (Destacado y subrayado original del texto).

24. Destacó que en el expediente no existe prueba que acredite que la facultad de expedir circulares externas se delegó en el Director de Aduanas; por tanto, no existía justificación para que ese funcionario expidiera el acto acusado.

***Violación de la Resolución núm. 80 de 2000, numerales 1.1 y 8.º del artículo 1.º; numeral 3.4 del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999***

25. Informó que el texto del artículo 115 del Decreto núm. 2685 de 1999, vigente para la época de los hechos, disponía: “[...] *Para efectos aduaneros, la mercancía podrá permanecer almacenada mientras se realizan los trámites para obtener su levante, hasta por el término de dos (2) meses, contados desde la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional [...]*”; término prorrogable hasta por 2 meses en los casos autorizados por la autoridad aduanera, de manera que “[...] *Vencido el término previsto en este artículo sin que se hubiere obtenido el levante, o sin que se hubiere reembarcado la mercancía, operará el abandono legal. El interesado podrá rescatar la mercancía de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 231 del presente decreto, **dentro del mes** siguiente a la fecha en que se produzca el abandono [...]*”; en consecuencia, transcurrido el término para rescatar la mercancía, “[...] *la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá disponer de la mercancía por ser ésta de propiedad de la Nación [...]*” (Destacado fuera de texto).

26. Adujo que, en concordancia con lo anterior, el artículo 81 de la Resolución núm. 4240 del 2000, disponía: “[...] Vencido el término de permanencia de la mercancía en depósito, sin haberse obtenido el levante de la misma, el depósito deberá reportar a la división de fiscalización aduanera, la ocurrencia del abandono legal de las mercancías [...]”; de lo que se puede observar que la normativa no precisó plazo para cumplir con la obligación de informar.

27. Sostuvo que el numeral 3.4 del artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999, ordena establecer el plazo para que los depósitos habilitados informen sobre el abandono; sin embargo, de esa disposición no se desprende que la normativa reglamentaria del abandono y aprehensión de mercancías autorizó al Director de Aduanas para reglamentar la materia, como sucedió mediante el acto acusado.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

28. La Sala procederá al estudio de: i) la competencia de la Sala; ii) el acto administrativo acusado; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo sobre la competencia de las autoridades administrativas para expedir actos administrativos; v) el marco normativo sobre la competencia para expedir Circulares Externas al interior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; vi) el acervo probatorio; y vii) análisis del caso concreto.

### Competencia de la Sala

29. Vistos el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia<sup>15</sup>; aplicable en los términos del artículo 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>16</sup>, sobre el régimen de transición y vigencia, y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección

---

<sup>15</sup> “[...] **ARTÍCULO 128. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: [...]”

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”.

<sup>16</sup> “[...] **ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”.

Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en única instancia.

30. Agotados los procedimientos inherentes al proceso de nulidad, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por las partes.

### **Acto administrativo acusado**

31. El acto administrativo acusado es el siguiente<sup>17</sup>:

31.1. La Circular Externa núm. 0192 de 31 de julio de 2000, de la cual se destaca lo siguiente:

**“[...] CIRCULAR EXTERNA 0192  
31/07/2000**

**Para:** *Directores Regionales, Administradores Especiales de Aduanas, Administradores Locales de Impuestos y Aduanas, Administradores Locales de Aduanas, Administradores Delegados de Aduanas, Jefes División de Servicio al Comercio Exterior, Jefes División de Comercialización, Jefes División de Fiscalización, depósitos habilitados.*

**De:** *Director de Aduanas.*

**Asunto:** *Abandono y aprehensiones de mercancías.*

**Fecha:** *31 de julio de 2000.*

*Con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 115 del Decreto 2685 de 1999 y de garantizar un efectivo control sobre las mercancías cuyo término de almacenamiento se hubiere vencido sin obtener el respectivo levante, o sin que se hubieren reembarcado, me permito dar las siguientes instrucciones:*

---

<sup>17</sup> Se procede a transcribir los apartes más relevantes, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar el cargo.

1. Todos los depósitos habilitados deberán informar por escrito, por correo o vía fax a las Divisiones de Servicio al Comercio Exterior de su respectiva jurisdicción, a más tardar al día hábil siguiente, la mercancía que haya quedado en abandono legal.

2. Las Divisiones de Servicio al Comercio Exterior o de Servicio de Aduanas, una vez reciban el informe del numeral anterior según corresponda, deberán informar por escrito al consignatario del documento de transporte de la situación de abandono legal en la cual quedó dicha mercancía, recordándole la posibilidad de legalizarla, cancelando los tributos aduaneros a que haya lugar, un rescate del quince (15%) por ciento del valor en aduana de la mercancía y acreditando el pago de los gastos de almacenamiento que se hayan causado.

Por lo anterior es necesario que se efectúe un estricto control sobre dicha mercancía, para lo cual deberán diligenciar el formato anexo.

3. Las Divisiones de Servicio al Comercio Exterior o de Servicio de Aduanas, una vez haya transcurrido el mes siguiente a la fecha en que se produjo el abandono y el importador no hubiere rescatado la mercancía, deberán informar a las divisiones, de comercialización de su jurisdicción, a más tardar al día siguiente del vencimiento del respectivo mes. Dicho informe deberá contener como mínimo la siguiente información:

Número y fecha del documento de transporte.

Número y fecha del manifiesto de carga.

Nombre del depósito.

Fecha de llegada al país.

Nombre del consignatario.

Descripción genérica de la mercancía.

Número de bultos y peso.

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 570 del Decreto 2685 de 1999, para las mercancías que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto en mención, hayan transcurrido los términos para

*ser consideradas en abandono legal sin que se hubiere proferido la respectiva resolución de abandono, tendrán un (1) mes como único plazo para su rescate, es necesario que las Divisiones de Fiscalización informen a MAS tardar al día siguiente, del vencimiento del plazo en Mención a las Divisiones de Comercialización de su jurisdicción del abandono de la mercancía, en las mismas condiciones del numeral anterior.*

*5. Para dar aplicación al artículo 502 del Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, es necesario que las mercancías aprehendidas en los depósitos habilitados, carreteras, puertos, aeropuertos o cualquier otro sitio, se trasladen a las bodegas de los Almacenes Generales de depósitos con Contrato de Almacenamiento vigente, como son: Almaviva, Alpopular y Almagrario, de la jurisdicción correspondiente.*

*En las administraciones donde no exista servicio de bodegaje por parte de estas almacenadoras, dichas mercancías deberán ser trasladadas a la ciudad más cercana donde se garantice servicio de almacenamiento, previa autorización de la Subsecretaría Comercial. En el caso de entrega de mercancías aprehendidas en horas no hábiles, se debe informar previamente a las Divisiones de Comercialización, o quien haga sus veces para efectos de que ésta coordine con los Almacenes Generales de depósito el recibo de las mismas, en estos casos, el funcionario aprehensor deberá entregar la mercancía debidamente empacada y sellada, para que el depósito la ubique en un sitio que garantice su guarda y custodia hasta el día hábil siguiente, momento en el cual se procederá de conformidad con los artículos 445 y 451 de la Resolución 4240 del 2 de junio de 2000. En lo referente al avalúo de las mercancías se debe realizar en el mismo momento del ingreso de tal forma que el documento para el control y administración de mercancías DIM cumpla con lo dispuesto en el artículo 434 de la Resolución 4240 de 2000 [...].*

## **Problema jurídico**



32. La Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, con fundamento en la demanda, las contestaciones a la demanda, y las pruebas legal y válidamente aportadas al expediente determinará:

32.1. Si como lo manifiesta la parte demandante, el Director de Aduanas de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, carecía de competencia para expedir la Circular Externa núm. 0192 de 31 de julio de 2000.

32.2. De no prosperar el cargo de falta de competencia, la Sala deberá verificar si el numeral 1.º de la Circular Externa núm. 0192 de 31 de julio de 2000, transgredió la normativa a la que se hizo referencia en la demanda, por haber fijado un plazo y un procedimiento para que los almacenes de depósito habilitados informarán a las Divisiones de Servicio de Comercio Exterior, qué mercancía quedó en abandono legal.

#### **El marco normativo sobre la competencia de las autoridades administrativas para expedir actos administrativos**

33. Visto el artículo 4.º de la Constitución Política, establece que “[...] *La Constitución es norma de normas. En todo caso de **incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica**, se aplicarán las disposiciones constitucionales [...]*” (Destacado de la Sala).

34. Visto el artículo 6.º de la Constitución Política, dispone que “[...] *Los particulares sólo **son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones [...]***” (Destacado de la Sala).

35. Visto el artículo 122 *ibídem*, donde se indica que “[...] ***No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento [...]***”; y atendiendo lo previsto en el artículo 123 de la Constitución Política, norma en la que se determina que los servidores públicos deben ejercer “[...] ***sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...]***” (Destacado de la Sala).

36. Visto el artículo 5.º de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998<sup>18</sup>, sobre competencia administrativa, los organismos y entidades administrativas deben ejercer sus potestades y atribuciones de manera directa y respecto de los asuntos que se les haya asignado expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o **el reglamento**.

37. Visto el artículo 9.º *ibídem*, sobre delegación, las autoridades administrativas pueden transferir a sus colaboradores y a otras entidades, mediante acto administrativo, el ejercicio de funciones que les han sido atribuidas; además, “[...] **los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente [...]**” (Destacado de la Sala).

38. Visto el artículo 10.º de la Ley 489, sobre requisitos de la delegación, el acto de delegación debe reunir, los siguientes requisitos: i) la delegación debe ser expresa; constar por escrito y establecer la autoridad delegataria; y ii) en él se deben determinar las funciones o asuntos concretos cuya atención y decisión se transfieren.

39. Visto el artículo 11 *ibídem*, sobre funciones que no se pueden delegar, aclara que sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones, entre otros asuntos, no se puede delegar la función para expedir “[...] **reglamentos de carácter general [...]**” (Destacado fuera de texto).

### **El marco normativo sobre la competencia para expedir Circulares Externas al interior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**

40. Visto el artículo 1.º del Decreto núm. 1071 de 26 de junio de 1999<sup>19</sup>, sobre naturaleza y régimen jurídico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales,

---

<sup>18</sup> “[...] *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [...]*”.

<sup>19</sup> “[...] *Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones [...]*”.

“[...] *La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará organizada como una unidad administrativa especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, **con personería jurídica, autonomía administrativa** y presupuestal y con patrimonio propio [...]*” (Destacado fuera de texto).

41. Visto el artículo 2.º *ibídem*, sobre representación legal, dispone que “[...] **La representación legal** de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales **estará a cargo del Director General**, quien podrá delegarla de conformidad con las normas legales vigentes [...]” (Destacado fuera de texto).

42. Visto el artículo 19 del Decreto núm. 1071 de 1999, vigente para la época de los hechos, sobre dirección general, señala que son funciones del Director General de la parte demandada, entre otras, las siguientes:

“[...] **Artículo 19. Dirección General.** *Conforme a las políticas e instrucciones señaladas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, son funciones de la Dirección General, para ejercerlas directamente por el funcionario que se desempeñe en su jefatura o a través de sus dependencias, las siguientes:*

[...] e) *Administrar y **controlar**, los regímenes aduaneros, la aprehensión, decomiso o **declaración en abandono de mercancías a favor de la Nación, su control y disposición y ordenar la asignación de las mismas conforme con la ley;***

[...]

u) *Ejercer las funciones de superior técnico y jerárquico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y **de superior jerárquico administrativo inmediato** de la Secretaría General, de la Secretaría de Desarrollo Institucional, de las Oficinas, de la Dirección de Impuestos, **de la Dirección de Aduanas**, de las Direcciones Regionales y de las Administraciones Especiales;*

[...]

cc) **Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos referentes a la planeación, dirección, organización, supervisión, control, información y comunicación organizacional [...]**  
(Destacado fuera de texto).

43. Visto el artículo 23 *ibidem*, vigente para la época de los hechos, sobre dirección de aduanas, prevé que son funciones del Director de Aduanas de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entre otras, las siguientes:

**“[...] ARTÍCULO 23. Dirección de Aduanas. La Dirección de Aduanas, de acuerdo con las políticas e instrucciones señaladas por el Director General y en coordinación con las demás áreas de la Entidad, y a través del funcionario que se desempeñe en su jefatura o de las dependencias a su cargo, cumplirá las siguientes funciones en relación con la dirección y administración de la gestión y represión aduanera, con la administración de los derechos de aduana y los demás impuestos al comercio exterior y con el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones:**

[...]

q) **Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos técnicos de las normas aduaneras y de control de cambios, en lo de su competencia;**

[...]

v) **Expedir los actos administrativos sobre precios mínimos oficiales y establecer los precios de referencia que deben observar las administraciones;**

hh) **Las demás que le asignen la ley y el Director General [...]**  
(Destacado fuera de texto).

44. Visto el artículo 40 *ibidem*, sobre delegación de funciones, el Director General puede delegar, mediante acto administrativo, el ejercicio de sus funciones en el Director de Aduanas. La norma indica:

***“[...] ARTÍCULO 40. Delegación de Funciones. Las funciones del Director General podrán ser delegadas en los Directores de Impuestos, de Aduanas o en el Secretario General o de Desarrollo Institucional, o en el funcionario que mediante resolución designe para el efecto el Director General, sin perjuicio de lo establecido en normas especiales [...]”*** (Destacado fuera de texto).

45. Considerando que la Directora General de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en ejercicio de su atribución legal establecida en el literal cc) del artículo 19 del Decreto núm. 1071 de 26 de junio de 1999, expidió la Resolución núm. 080 de 5 de enero de 2000, donde reglamentó las competencias para expedir los diferentes actos administrativos de la entidad, en el siguiente sentido:

***“[...] Resolución 80***

*05-01-2000*

*Por la cual se unifican los criterios para la expedición, publicación y archivo de los actos administrativos de carácter general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

***La Directora General de Impuestos y Aduanas Nacionales,***

*En uso de las facultades legales y, en especial las contenidas en el literal cc) del artículo 19 del Decreto 1071 de 1999, y*

***Considerando:***

*Que es necesario unificar los criterios existentes para la expedición de los actos administrativos de carácter general emitidos por los funcionarios de la DIAN conforme a la competencia determinada en los Decretos 1071 de junio 26 de 1999 y 1265 de julio 13 de 1999;*

**Que se deben definir las instrucciones para su elaboración, publicidad y archivo de acuerdo con las disposiciones legales existentes para unificar su presentación; [...]**

*Que debido a la diversidad de actuaciones a proferir, es necesario concretar la facultad para su expedición, conforme a la estructura orgánica de la entidad,*

**Resuelve:**

**Artículo 1º. Actos administrativos.**

**Definiciones.** *La voluntad de la DIAN se manifiesta a través de actos administrativos, los cuales producen efectos jurídicos conforme a la competencia dispuesta en los Decretos 1071 y 1265 de 1999 y sus resoluciones reglamentarias, **cumpliendo ciertos procedimientos y utilizando determinadas formalidades.***

**Dependiendo del contenido, objeto que se pretenda y a quien se dirijan, los actos administrativos reciben diferentes denominaciones así:**

**1. Resoluciones**

*1.1 Generales externas: con ellas se reglamenta y desarrolla la aplicación de normas sustantivas y procedimentales relacionadas con aspectos técnicos e interpretación de normas tributarias, aduaneras, de control de cambios y comercio exterior. Regulan aspectos en los cuales se involucra a entes diferentes de la DIAN.*

*1.2 Generales internas: implementan operativamente funciones de carácter administrativo. Al igual que las anteriores reglamentan y desarrollan la aplicación de las disposiciones sustantivas y de procedimiento, al interior de la DIAN a nivel nacional.*

*1.3 Particulares administrativas: se utilizan para otorgar autorizaciones*

*y, en general, para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de interés particular atinentes a resolver situaciones de carácter administrativo de los funcionarios de la entidad; pueden producirse de oficio o a solicitud de parte.*

*2. Ordenes Administrativas: de carácter interno y general, establecen procedimientos y trámites internos o modifican los ya existentes, desarrollando la aplicación de disposiciones legales para dar cumplimiento a las funciones propias de cada dependencia, garantizando la correcta aplicación de las normas por las divisiones involucradas.*

*3. Instrucciones: de carácter interno y general, especifican la ejecución de los procedimientos definidos; están dirigidas a los funcionarios encargados de ejecutar el proceso.*

*4. Conceptos: mediante estos escritos de carácter general, externos y/o internos, se precisan, aclaran o resuelven aspectos de carácter técnico, de manera oficiosa o por solicitud de los funcionarios o particulares interesados en algún tema en especial.*

*5. Memorandos: son comunicaciones escritas de carácter interno, general o particular, que se utilizan para solicitar un trabajo, transmitir información, orientaciones y pautas a las dependencias en los niveles administrativos de la estructura orgánica de la DIAN.*

*6. Oficios: son comunicaciones internas o externas, utilizadas para solicitar o transmitir información entre dependencias de los diferentes niveles administrativos, o entre la DIAN y los usuarios externos.*

*7. Actas: son documentos en los que consta lo sucedido, tratado y acordado en las reuniones celebradas por las comisiones y comités constituidos legalmente, así como los comités que funcionen para labores técnicas, administrativas, operativas o de asesoría, en las cuales se consignan los principales temas tratados y acuerdos establecidos en la sesión, sin perjuicio de las actas que se elaboren*

para efectos de investigación, control o verificación por disposición expresa de la ley.

**8. Circulares:** son las comunicaciones internas o externas de carácter general con el mismo texto o contenido dirigido a varios destinatarios. La circular externa da a conocer tanto a los clientes internos y externos de la DIAN, productos, servicios u otras informaciones de carácter general. La circular interna o general da a conocer internamente actividades de la entidad: **normas generales, cambios, políticas, disposiciones, órdenes y asuntos de interés común. Son pues, actos meramente informativos, en los cuales no se establecen procedimientos nuevos, ni se crean derechos u obligaciones.**

**Artículo 2º. Competencia para la expedición de los actos administrativos.**

2. Resoluciones [...]

**2.8 Circulares:** la expedición de las circulares externas de carácter general y normativo radica en el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales, mientras las de carácter interno y general, además del Director General, **pueden ser expedidas por el Director de Impuestos, Director de Aduanas, Secretario de Desarrollo Institucional, Secretario General, Jefes de Oficina, Subdirectores, Subsecretarios, Directores Regionales, Administradores Especiales, Locales y Delegados [...]** (Destacado fuera de texto).

## **Acervo probatorio**

46. La Sala procederá a apreciar y valorar, en conjunto, las pruebas aportadas por las partes, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 187<sup>20</sup> del Código de Procedimiento Civil; en concordancia con el artículo

---

<sup>20</sup> “[...] **ARTÍCULO 187. Apreciación de las pruebas.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos [...]”.



176<sup>21</sup> del Código General del Proceso, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con el problema jurídico planteado, en los siguientes términos:

### **Pruebas documentales**

46.1. Copia autenticada de la Circular Externa núm. 0192 de 2000, transcrita *supra*<sup>22</sup>.

46.2. Copia de la Resolución núm. 4240 de 2 de junio de 2000<sup>23</sup>, “*Por la cual se reglamenta el Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999*”.

### **Caso concreto**

47. La Sala, atendiendo al marco normativo referido *supra*, procede a realizar el análisis del material probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

48. Esta Sala, para decidir el caso concreto, empieza por indicar que, de la normativa transcrita *supra*, se llega a las siguientes conclusiones:

- i) constitucionalmente, los servidores públicos son responsables por actuar contra la Constitución, la ley, y por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones;
- ii) en el régimen legal colombiano no existe empleo público al que no se le hayan fijado las funciones o competencias que está autorizado a ejercer; funciones que debe desempeñar con apego a la Constitución, la ley o el reglamento;
- iii) los representantes legales de las entidades con estructura independiente y autonomía administrativa pueden delegar la atención y decisión de funciones a ellos confiadas en la ley y actos orgánicos respectivos, en empleados públicos de los niveles directivo y asesor que estén vinculados a la entidad;

---

<sup>21</sup> “[...] **ARTÍCULO 176. APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS.** *Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.*

*El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba [...]*”.

<sup>22</sup> Folios 43 a 45 del único cuaderno del expediente.

<sup>23</sup> Folios 49 a 54 del único cuaderno del expediente.

iv) la Ley 489 de 1998 prohíbe, salvo disposición en contrario, que se delegue la facultad de expedir reglamentos de carácter general;

v) entre los diferentes actos administrativos que emite la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se encuentran las circulares que son de dos clases: internas y externas;

vi) las circulares internas se utilizan para dar a conocer, al interior de la entidad, normas generales, cambios, políticas, disposiciones, órdenes y asuntos de interés común; por ello, dada su naturaleza eminentemente informativa, en estas circulares no se pueden establecer procedimientos nuevos, ni crearse derechos y obligaciones;

vii) las circulares externas tienen carácter normativo y sirven para dar a conocer productos, servicios o información general; de ahí su naturaleza de acto de carácter general; y,

viii) si bien en el Decreto núm. 1071 de 1999 se reglamentaron las funciones de las distintas dependencias de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; fue el Director General de la entidad quien, precisamente en ejercicio de esas facultades que se le otorgaron, reglamentó las competencias internas para expedir las diferentes clases de actos administrativos; en consecuencia, se reservó para él la facultad de emitir las circulares externas de carácter general y naturaleza normativa.

49. La Sala, atendiendo las conclusiones citadas *supra*, por metodología y acorde con lo que se planteó en las pretensiones de la demanda y que se recogen en el problema jurídico<sup>24</sup>, empezará por referirse a la competencia del Director de Aduanas de la U.A.E. de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para expedir el acto acusado; lo anterior, toda vez que de configurarse el vicio de falta de competencia, conllevaría a que se declare la nulidad de la totalidad de la Circular Externa núm. 192 de 2000 y no habría lugar a un pronunciamiento respecto de la pretensión subsidiaria y los cargos que la sustentan; en caso

---

<sup>24</sup> La parte demandada, en las pretensiones de la demanda, planteó una pretensión principal y otra subsidiaria; la primera encaminada a que se declare la nulidad de la totalidad del acto administrativo por falta de competencia; la segunda dirigida a que de no prosperar la pretensión principal se declare únicamente la nulidad del numeral primero del acto acusado.

contrario, se avocará el estudio de los demás cargos dirigidos a que se declare la nulidad parcial del acto citado *supra*.

50. La Sala inicia por recordar que la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 19 de septiembre de 2019<sup>25</sup>, definió la causal de nulidad de los actos administrativos, que se denomina falta de competencia, como “[...] **la posibilidad de una determinada persona de proferir un acto administrativo específico de conformidad con las normas que rigen la materia [...]**” (Destacado fuera de texto).

51. Esta Sección, en sentencia proferida el 18 de julio de 2019<sup>26</sup>, indicó que la validez de un acto administrativo depende, entre otras circunstancias, de que se haya expedido por el funcionario o autoridad que la ley autorizó para tal fin; en concreto, manifestó:

**[...] Falta de competencia**

***La validez del acto administrativo depende, entre otras razones, de que sea expedido por el funcionario o la autoridad pública habilitada por el ordenamiento jurídico para ello, es decir, que tal función se encuentre dentro de la órbita de las atribuciones asignadas en la Constitución, la ley o el reglamento. Así lo ha precisado la Sala, entre otras, en sentencia 24 de agosto de 2018, proferida dentro del expediente 11001-03-24-000-2008-00388-00 Acumulado 11001-03-24-000-2008-00173-00), en la que se afirmó sobre la competencia como un requisito de validez de los actos administrativos, lo siguiente:***

***“La Sala recuerda, con apoyo en la doctrina, que la competencia como elemento de validez del acto administrativo, esto es, como presupuesto de regularidad jurídica de dicha manifestación estatal, es desde un punto de vista activo la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas***

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Exp. 250002327000201100274-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Exp. 110010324000201600457-00. C.P. Oswaldo Giraldo López.

señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas; y desde una perspectiva pasiva, el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos. **La competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido, situación inversa de la capacidad propia de los particulares, puesto que éstos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido. Es una consecuencia de la limitación del poder público que surgió con el Estado de Derecho, es decir, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder. En este orden de ideas, el vicio de falta de competencia o incompetencia se presenta cuando el acto administrativo es expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver.” [...]** (Destacado fuera de texto).

52. La Sala, atendiendo lo anterior y en relación con la competencia del Director de Aduanas de la parte demandada para expedir resoluciones externas de carácter general y normativo al interior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, insiste en que mediante el Decreto núm. 1071 de 1999, el Gobierno Nacional fijó, entre otras, las funciones de cada una de las direcciones que integran la entidad citada *supra*.

53. La Sala advierte que el Gobierno Nacional, en el artículo 23 *ibídem*, enumeró cada una de las funciones a desempeñar por el funcionario designado como Director de Aduanas; funciones que, de conformidad con el inciso primero de la norma, debe desempeñar “[...] **de acuerdo con las políticas e instrucciones señaladas por el Director General [...]**” (Destacado fuera de texto).

54. Esta Sala observa que dentro de las facultades del Director de Aduanas, que se reitera, debe ejercer con sujeción a las instrucciones que le fije el Director

General de la parte demandada, se encuentran las siguientes: i) “[...] **expedir los actos administrativos e instrucciones técnicas para el cumplimiento y facilitación del servicio aduanero; [...]**”; y ii) “[...] **Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos técnicos de las normas aduaneras y de control de cambios, en lo de su competencia [...]**” (Destacado fuera de texto).

55. La facultad del Director General de la parte demandada, para establecer políticas e instrucciones a seguir por los demás funcionarios de la entidad, se encuentra en el literal cc) del artículo 19 del Decreto núm. 1071 de 1999, donde se indicó: “[...] **Artículo 19. Dirección General. Conforme a las políticas e instrucciones señaladas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, son funciones de la Dirección General, para ejercerlas directamente por el funcionario que se desempeñe en su jefatura o a través de sus dependencias, las siguientes: [...]** cc) **Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos referentes a la planeación, dirección, organización, supervisión, control, información y comunicación organizacional [...]**” (Destacado fuera de texto).

56. De conformidad con lo anterior, la Sala inste que al Director de Aduanas no se le dio la facultad de expedir actos administrativos de carácter general, como lo es el acto acusado, por medio del cual impartió instrucciones relacionadas con la actividad de almacenamiento de mercancías en los depósitos habilitados para tal efecto.

57. La Sala, atendiendo lo expuesto *supra*, concluye que, aunque la parte demandada afirmó que desde antes del 2000, año en que la Directora General de la DIAN expidió la Resolución núm. 080 de 2000, por medio de la cual reglamentó todo lo relacionado con la expedición y publicación de actos administrativos de carácter general, al Director de Aduanas ya se le había conferido la competencia para expedir actos como el acusado por medio del Decreto núm. 1071 de 1999, tal afirmación no es acorde con la realidad toda vez que, como quedó transcrito en precedencia, el decreto indicado le confiere al Director General de la parte demandada y de manera exclusiva, la posibilidad de impartir instrucciones de carácter general.

58. La Sala observa que, además, el Director General de la parte demandada, en ejercicio de sus facultades legales de instrucción y ante la eventual confusión que

causaba la redacción del Decreto núm. 1071 de 1071 de 1999, consideró pertinente expedir un acto administrativo con el fin de determinar qué funcionarios, al interior de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podían emitir las diferentes clases de actos administrativos; para ese fin, se reitera que emitió la Resolución núm. 080 de 5 de enero de 2000, por medio de la cual dispuso que las circulares externas de carácter general y normativo eran de su exclusiva competencia; mientras que las de carácter interno, las podían expedir, entre otros funcionarios, el Director de Aduanas.

59. Para esta Sala, lo expuesto permite predicar que el Director General de la parte demandada acató la prohibición prevista en el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, según la cual, salvo lo que se disponga de manera especial en la ley, no se pueden transferir mediante delegación, entre otras, la función de expedir reglamentos de carácter general.

60. Véase como, atendiendo el tenor del acto administrativo citado *supra*, cuya legalidad no se ha controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que, por tanto goza de presunción de legalidad, el Director de Aduanas de la parte demandada carecía de competencia para emitir circulares externas de carácter general y normativo como la que se cuestiona en el presente asunto; es así porque de la lectura de la Circular Externa núm. 192 de 31 de julio de 2000, es evidente que el Director de Aduanas le impuso a los depósitos habilitados la obligación de informar a las divisiones de servicio de comercio exterior: por escrito, por correo o fax, al día hábil siguiente, qué mercancía quedaba en abandono legal; es decir, positivizó unas reglas de procedimiento para que los depósitos habilitados informaran a la parte demandante sobre la mercancía abandonada, con lo cual excedió el ejercicio de sus funciones haciendo que el acto acusado pueda ser sujeto de control judicial.

61. La Sala no desconoce que en el Decreto núm. 2685 de 1999, el Gobierno Nacional reglamentó aspectos relacionados con la mercancía en abandono; sin embargo, en esta normativa no se estableció un procedimiento como el que se determinó en el acto acusado.

62. La Sala advierte que el artículo 115 *ibidem*, vigente para la época de los hechos, establecía que la mercancía podía permanecer almacenada hasta por un término de 2 meses, contados desde la fecha de su llegada al territorio aduanero

nacional; prorrogable hasta por 2 meses más, en los casos autorizados por la autoridad aduanera; vencidos los términos, sin obtenerse el levante de la mercancía, operaba el abandono; sin embargo, como puede advertirse, la norma no previó un procedimiento para que el depositario de la mercancía informara sobre ese abandono. En concreto, la disposición, señalaba:

*“[...] Para efectos aduaneros, la mercancía podrá permanecer almacenada mientras se realizan los trámites para obtener su levante, **hasta por el término de dos (2) meses**, contados desde la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional. Cuando la mercancía se haya sometido a la modalidad de tránsito, la duración de este suspende el término aquí señalado hasta la cancelación de dicho régimen.*

*El término establecido en este artículo podrá ser prorrogado hasta por dos (2) meses adicionales en los casos autorizados por la autoridad aduanera y se suspenderá en los eventos señalados en el presente Decreto.*

*[...]*

***Vencido el término previsto en este artículo sin que se hubiere obtenido el levante, o sin que se hubiere reembarcado la mercancía, operará el abandono legal [...]*** (Destacado fuera de texto).

63. En concordancia con lo anterior, el artículo 72 del Decreto núm. 2685 de 1999, señaló las obligaciones de los depósitos habilitados para el almacenamiento de mercancías; ninguna de estas se refiere al deber de informar a la parte demandada por escrito, por correo o fax, al día hábil siguiente sobre la mercancía en abandono legal. La norma prevé:

*“[...] **ARTÍCULO 72. OBLIGACIONES DE LOS DEPÓSITOS.** Son obligaciones de los depósitos habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de acuerdo con el carácter de la habilitación y en cuanto les sean aplicables, las siguientes:*

a) *Recibir, custodiar y almacenar únicamente aquellas mercancías que pueden permanecer en sus recintos;*

b) *Recibir, custodiar y almacenar las mercancías sometidas al régimen de importación, exportación o a la modalidad de transbordo;*

c) *Registrar en el sistema informático aduanero la información relacionada con la recepción de la carga entregada para su custodia;*

d) *Elaborar, informar y remitir a la autoridad aduanera el acta de inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113o. del presente Decreto;*

e) *Observar las medidas que la autoridad aduanera señale para asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras;*

f) *Contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca;*

g) *Contar con los equipos necesarios para el cargue, descargue, pesaje, almacenamiento y conservación de las mercancías;*

h) *Mantener en adecuado estado de funcionamiento los equipos necesarios para el cargue, descargue, pesaje, almacenamiento y conservación de las mercancías;*

i) *Facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera;*

j) *Disponer de las áreas necesarias para realizar la inspección física de las mercancías y demás actuaciones aduaneras, a las cuales tendrá acceso el personal que la Dirección de Impuestos y Aduanas determine;*



*k) Permitir el reconocimiento físico de las mercancías por parte de las Sociedades de Intermediación Aduanera, en los eventos previstos en este Decreto;*

*l) Mantener claramente identificados los siguientes grupos de mercancías: los que se encuentren en proceso de importación; o en proceso de exportación; o bajo la modalidad de transbordo; o aprehendidos; o decomisados; o en situación de abandono y, los que tengan autorización de levante, salvo cuando se trate de mercancías a granel almacenadas en silos o en tanques especiales;*

*m) Llevar los registros de la entrada y salida de mercancías conforme a los requerimientos y condiciones señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;*

*n) Reportar las irregularidades que se presenten y suministrar la información que la autoridad aduanera solicite;*

*o) Los depósitos públicos y privados deberán entregar la mercancía al declarante únicamente cuando se haya autorizado su levante, cancelados los tributos aduaneros y autorizado el retiro de la mercancía por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Igualmente se entregará la mercancía sometida a una modalidad de exportación o de transbordo indirecto;*

*p) Poner a disposición o entregar a la autoridad aduanera la mercancía que ésta ordene;*

*q) Almacenar y custodiar las mercancías abandonadas, aprehendidas y decomisadas en sus recintos;*

*r) Constituir las garantías que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determine y,*

*s) Mantener o adecuar los requisitos y condiciones en virtud de los cuales se otorgó la habilitación [...]”.*

64. Ahora bien, visto el artículo 490 del Decreto núm. 2685 de 1999, sobre infracciones aduaneras de los depósitos públicos y privados y sanciones aplicables, la Sala observa que la relativa a no informar a la U.A.E. DIAN sobre la mercancía que queda en abandono no establecía un plazo dentro del cual se debiera informar ni el medio por el cuál debía hacerse; por el contrario, la norma determinaba que el informe se debía hacer en la oportunidad legal que se estableciera. El tenor de la disposición es el siguiente:

***[...] ARTÍCULO 490. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS DEPÓSITOS PÚBLICOS Y PRIVADOS Y SANCIONES APLICABLES.***

*Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los depósitos públicos, los depósitos privados, privados transitorios, privados para transformación o ensamble, privados para procesamiento industrial, públicos para distribución internacional ubicados en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, privados para distribución internacional y privados aeronáuticos y las sanciones asociadas a su comisión, en cuanto les sean aplicables de acuerdo con el carácter de la habilitación, son las siguientes:*

*1. Gravísimas:*

*1.1 Almacenar mercancías bajo control aduanero en un área diferente a la habilitada.*

*1.2 Entregar mercancías sobre las cuales no se haya autorizado su levante y no se hayan cancelado los tributos aduaneros.*

*1.3 Realizar las actividades de depósito habilitado sin haber obtenido aprobación de la garantía por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

*1.4 Cambiar o sustraer mercancías que se encuentren bajo control aduanero.*

*1.5 Anunciarse por cualquier medio como depósito habilitado sin haber obtenido la correspondiente habilitación.*

*La sanción aplicable será multa de setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción de suspensión hasta por tres (3) meses, o de cancelación de su habilitación.*

## *2. Graves:*

*2.1 No recibir para su almacenamiento las mercancías destinadas en el documento de transporte y en la planilla de envío a ese depósito.*

*2.2 Almacenar mercancías que vengán destinadas a otro depósito en el documento de transporte.*

*2.3 Utilizar el área habilitada de almacenamiento para fines diferentes a los contemplados en el acto administrativo que concede la habilitación.*

*2.4 No custodiar debidamente las mercancías en proceso de importación o exportación.*

*2.5 No almacenar ni custodiar las mercancías abandonadas, aprehendidas y decomisadas en sus recintos.*

*2.6 No reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador.*

*2.7 No elaborar, no informar o no remitir a la autoridad aduanera el acta de inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del presente decreto;*

*2.8 No contar con los equipos necesarios para el cargue, descargue, pesaje, almacenamiento y conservación de las mercancías.*

*2.9 No mantener en adecuado estado de funcionamiento los equipos necesarios para el cargue, descargue, pesaje, almacenamiento y conservación de las mercancías.*

*2.10 No llevar los registros de la entrada y salida de mercancías conforme a los requerimientos y condiciones señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

*2.11 No contar con los equipos de seguridad, de cómputo y de comunicaciones que la autoridad aduanera establezca.*

*2.12 No mantener o adecuar los requisitos y condiciones en virtud de los cuales se les otorgó la habilitación.*

*2.13 No informar por escrito a la autoridad aduanera, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de las mercancías sujetas a control aduanero almacenadas en el depósito.*

*La sanción aplicable será de multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dependiendo de la gravedad del perjuicio causado a los intereses del Estado, se podrá imponer, en sustitución de la sanción de multa, sanción de suspensión hasta por un (1) mes de su habilitación.*

### *3. Leves:*

*3.1 No disponer de las áreas necesarias para realizar la inspección física de las mercancías y demás actuaciones aduaneras.*

*3.2 No permitir el reconocimiento físico de las mercancías a las Sociedades de Intermediación Aduanera.*

*3.3 No mantener claramente identificados los siguientes grupos de mercancías: las que se encuentren en proceso de importación; las de exportación o aprehendidas; o las que se encuentren en situación de abandono y aquellas que tengan autorización de levante.*

**3.4 No informar a la dependencia competente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la oportunidad legal que se establezca sobre las mercancías cuyo término de permanencia en depósito haya vencido sin que se hubiere obtenido autorización de levante<sup>27</sup> [...]” (Destacado fuera de texto).**

65. Lo anterior confirma la conclusión de la Sala, en cuanto a que el Director de Aduanas no tenía facultad para reglamentar lo relacionado con el procedimiento que debían cumplir los depósitos habilitados para informar sobre la mercancía que quedaba en abandono; además, en las normas que reglamentaban la materia no se dispuso un plazo o forma en que dicho informe se debía presentar; por el contrario, la oportunidad legal para cumplir la obligación de informar quedó condicionada a lo que se estableciera sobre la materia; competencia que, como quedó visto, no tenía el Director de Aduanas de la parte demandada.

66. La Sala acepta que la Circular Externa núm. 192 de 31 de julio de 2000 se emitió tan solo un mes después de la fecha en que entró a regir el Decreto núm. 2685 de 2000; sin embargo, esa circunstancia no constituye un argumento válido que permita entender que el acto acusado se ajustó a derecho, porque los actos son obligatorios desde el momento en que entran a regir, para el caso concreto, como lo acepta la parte demandante, el decreto citado *supra*, entró en vigencia el 1.º de julio de 2000 y, en este, no se le dieron facultades al Director de Aduanas, se insiste, para reglamentar plazos y procedimientos para que los depósitos habilitados informaran sobre el abandono de mercancías, como lo manifestó el Ministerio Público en su concepto.

## **Conclusión**

67. En suma, atendiendo a que la parte demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado por falta de competencia del Director de Aduanas para expedirlo; la Sala **declarará** la nulidad de la Circular Externa núm. 192 de 2000.

---

<sup>27</sup> En armonía con esta disposición, en el numeral 3.4. del artículo 81 de la Resolución núm. 4240 de 2 de junio de 2000, expedida por el Director General de la U.A.E. DIAN, se dispuso: “[...] Vencido el término de permanencia de la mercancía en depósito, sin que se haya obtenido el levante de la misma, el depósito deberá reportar a la División de Servicio al Comercio Exterior o a la dependencia que haga sus veces, la ocurrencia del abandono legal de las mercancías [...]”.

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

**III. RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la Circular Externa núm. 192 de 2000, expedida por el Director de Aduanas de la U.A.E. DIAN, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, se ordena archivar el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado