

Subdirección de Normativa y Doctrina

RADICACIÓN VIRTUAL No.
000S2022902152

100208192-335

Bogotá, D.C. **17/03/2022**

Tema: Centro Internacional de Agricultura Tropical - CIAT
Descriptores: Privilegios e inmunidades
Fuentes formales: Artículos 34 y 58 de la Constitución Política
Ley 29 de 1988
Artículos 3, 171 y 293 del Decreto 1165 de 2019
Sentencias Corte Constitucional C-459 de 2011 y C-669 de 2015

Cordial saludo,

De conformidad con el artículo 56 del Decreto 1742 de 2020, este Despacho está facultado para absolver las consultas escritas generales que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en el marco de las competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por consiguiente, no corresponde a este Despacho, en ejercicio de las funciones descritas anteriormente, prestar asesoría específica para atender casos particulares, ni juzgar o calificar las decisiones tomadas por otras dependencias o entidades.

Mediante el radicado de la referencia, la peticionaria consulta lo siguiente: “¿Es posible que un vehículo que se encuentra en abandono a favor de la Nación, de propiedad del organismo internacional CIAT, sea devuelto acogiéndose a los beneficios e inmunidades consagradas en la Ley 29 de 1988?”

Sobre el particular, las consideraciones de este Despacho son las siguientes:

1. Confiscación, Expropiación y Abandono Legal

El Gobierno de Colombia suscribió un convenio con el Centro Internacional de la Agricultura Tropical -CIAT el 5 de mayo de 1987, el cual fue refrendado por el Congreso de la República a través de la Ley 29 de 1988. De acuerdo con los considerandos 4 y 5 del convenio:

1. El Centro Internacional de la Agricultura Tropical -CIAT es una corporación de derecho privado sin fines de lucro en virtud de la Escritura Pública número 4717 del 18 de octubre de 1967 de la Notaría Tercera de Bogotá y reconocido como persona jurídica en virtud de la

Subdirección de Normativa y Doctrina

Resolución número 4939 del 4 de diciembre de 1967 del Ministerio de Justicia.

2. El CIAT funciona como un centro internacional de investigaciones agrícolas dentro del sistema del GCIAI con el mandato de llevar a cabo investigaciones sobre los problemas de la agricultura tropical, para beneficio de Colombia y de otros países en desarrollo.

En el convenio objeto de análisis, Colombia concede a la CIAT privilegios e inmunidades dentro del territorio nacional, entre los cuales se encuentra el previsto en el literal b) del numeral 3 del artículo 4, así: “b). *Salvo en lo previsto en el párrafo a) 3) anterior, las propiedades y demás pertenencias del CIAT serán inmunes a cualquier forma de requisa, confiscación, expropiación y secuestro.* (...)”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con lo expuesto se tiene que, a través de un convenio entre el Gobierno colombiano y un organismo de carácter internacional, a la luz de las disposiciones colombianas el Gobierno colombiano le otorga privilegios y beneficios. Por tanto, las figuras de la confiscación y expropiación a las que se refiere el literal b) del numeral 3 del artículo 4 citado serán analizadas en el marco de los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, así:

1.1. Confiscación

Sobre la figura de la confiscación, se resalta la Sentencia C-459 de 2011 de la Corte Constitucional, toda vez que no solo hace un análisis de su naturaleza, sino que extracta diferentes jurisprudencias que dicho órgano y la Corte Suprema de Justicia han proferido sobre la materia.

Al respecto, la Sentencia C-459 de 2011 precisa que: “(...) *la figura de la confiscación, por medio de la cual el Estado de manera arbitraria priva a los particulares de sus derechos, (...) es proscrita por el artículo 34 constitucional*”. También señala:

“4.3.1. El concepto de confiscación como forma de limitación inconstitucional del derecho de propiedad

La confiscación se ha definido por la doctrina y la jurisprudencia como el apoderamiento arbitrario de todos los bienes de una persona por el Estado, sin compensación alguna y bajo la apariencia de una sanción, cuando en la realidad se trata de una represalia generalmente por parte de quienes detentan el poder. La naturaleza vindicativa y política de esta figura hace que esté prohibida expresamente por la mayoría de las constituciones del mundo”.

(...)

En sentencia del 3 de agosto de 1972, la Corte Suprema de Justicia analizó esta figura frente a la del decomiso y concluyó que el vocablo “confiscación” era sinónimo de “comiso o decomiso” en la legislación interna, que no podía confundirse con el concepto proscrito por el ordenamiento constitucional. Al respecto sostuvo: “La confiscación a que se refiere el precepto constitucional, tal como se estimó desde sus orígenes, es el absoluto despojo, sin compensación alguna, que da por resultado la pérdida total de los valores confiscados sin resarcimiento alguno; y esto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo. (J.M.S. Derecho Público Interno T. II Págs. 73 y 74. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana).

“4. En síntesis, la confiscación que la Constitución prohíbe es la apropiación oficial indebida, sin causa y procedimiento legal, por vía de simple aprehensión, del patrimonio de una persona”.

(...)

Subdirección de Normativa y Doctrina

*“En la sentencia C-764 de 2002 nuevamente se reitera que **“El artículo 34 de nuestra Constitución prohíbe la confiscación, por tal motivo debe precisar la Corte que la figura que el Constituyente erradicó de nuestro ordenamiento jurídico es la confiscación entendida como el absoluto despojo de los bienes por un acto del Estado que se impone a título de pena, pero sin compensación alguna y sin que tales bienes tengan vinculación alguna directa con actividades ilícitas”.** (...)”.* (Negrilla fuera de texto).

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la figura de la confiscación a la que se refiere el artículo 34 de la Constitución Política y a la que hace alusión el literal b) del numeral 3 del artículo 4 del convenio refrendado mediante la Ley 29 de 1988, no es otra que la prohibición de apoderarse de un bien de manera arbitraria sin causa ni procedimiento legal, de una persona y sin compensación alguna, a título de una sanción.

1.2. Expropiación

En cuanto a la expropiación judicial o administrativa, la Sentencia C-669 de 2015 precisó lo siguiente en torno al artículo 58 de la Constitución Política:

*“(...) consagra en su inciso final que podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, **por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador;** (vi) que la indemnización se fijará consultando los **intereses de la comunidad y del afectado;** y (vii) que podrá adelantarse la expropiación por vía administrativa, la cual estará sujeta a **posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.***

(...)

*No obstante lo anterior, la Corte ha sido igualmente categórica en fijar unas **condiciones sine qua non para que proceda la limitación a la propiedad privada,** tales como (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que la expropiación se realice mediante decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contenciosa administrativa incluso respecto del precio; (iii) que la expropiación se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley; (iv) que la expropiación comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa.*

*En consecuencia, la expropiación o adquisición de un bien por razones de utilidad pública e interés social, **será acorde con los mandatos constitucionales si respeta los valores fundamentales del Estado Social de Derecho de (i) principio de legalidad, (ii) debido proceso, (iii) acceso a la justicia y (iii) una indemnización justa.***

(...)

*(...) los procesos de expropiación judicial o administrativa, han sido permitidos y consagrados expresamente **como limitantes de la propiedad privada por la propia Constitución en su artículo 58 CP.** Por esta razón, la Corte ha expresado que la expropiación comporta una tensión entre el principio de prevalencia del interés general y el derecho a la propiedad privada, la cual ha sido resuelta por el Constituyente mediante la cesión del interés particular por motivos de utilidad pública o interés social, pero garantizando al propietario expropiado una sentencia judicial o acto administrativo, así como el reconocimiento y pago de una indemnización previa”.* (Negrilla fuera de texto).

Subdirección de Normativa y Doctrina

1.3 Abandono Legal

El artículo 3 del Decreto 1165 de 2019 define el abandono legal como la “situación en que se encuentra una mercancía cuando, vencido el término de permanencia establecido para cada depósito, no ha sido reembarcada, no ha sido sometida a un régimen aduanero o no se ha modificado el régimen inicial, en los términos establecidos en este decreto.

También procede el abandono legal cuando las mercancías permanezcan en el lugar de arribo por un término superior a un (1) mes, contado desde la fecha de su llegada al territorio aduanero nacional”.

A su vez, el artículo 171 *ibídem* dispone lo siguiente:

“Artículo 171. Permanencia de la mercancía en el depósito. Para efectos aduaneros, la mercancía podrá permanecer almacenada mientras se realizan los trámites para obtener su levante, hasta por el término de un (1) mes, contado 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 un (1) mes adicional en los casos autorizados por la autoridad aduanera y se suspenderá en los eventos señalados en el presente decreto.

Parágrafo 1o. 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 numeral 1 del artículo 293 del presente decreto dentro del mes siguiente a la fecha en que se produzca el abandono.

Transcurrido el término establecido para rescatar la mercancía, sin que se hubiere presentado la respectiva declaración de legalización, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá disponer de la mercancía por ser esta de propiedad de la Nación. (...). (Subrayado fuera de texto).

Sobre las sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional acerca de la naturaleza del abandono legal, que han sido expedidas en vigencia de las disposiciones del Decreto 2685 de 1999, se puede concluir que resultan hoy aplicables toda vez que continúa manteniéndose la misma figura en el Decreto 1165 de 2019. Así, a continuación se relacionan las siguientes:

- **Sentencia del 25 de marzo de 2010, Sala Primera del Consejo de Estado, M.P. María Claudia Rojas Lasso, Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00184-01**

“(…) En esencia, la parte actora considera que la disposición acusada viola tanto el debido proceso, como la prohibición de confiscación y el derecho de propiedad, todos de rango constitucional. (...)Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, no encuentra la Sala la violación de los artículos invocados [Constitución Política, artículos 29, 34 y 58], dado que la declaración de abandono de la mercancía es consecuencia de la inactividad del importador al no obtener su levante dentro de los 2 meses siguientes a su entrada al territorio nacional, o dentro de los 4 meses si solicitó prórroga, o al no legalizarla dentro del mes siguiente a haberse producido el abandono, mediante su rescate. A juicio de la Sala, es lógico que dicha inactividad del importador en el tiempo (5 meses) tenga una consecuencia jurídica, que la norma prevé como que la mercancía pase a ser de propiedad de la Nación, y ello es así, por cuanto no puede la

Subdirección de Normativa y Doctrina

mercancía permanecer indefinidamente en el territorio nacional sin el pago de los derechos y sin obtener el correspondiente levante, pues ello puede interpretarse como que no tiene interés alguno en obtener su levante o rescatarla, conducta que, en últimas, iría en detrimento del fisco nacional, pues en estos eventos dejarían de percibirse los tributos correspondientes a la importación de dicha mercancía, los cuales constituyen una de las principales fuentes de recursos de la Nación. Adicionalmente, y así lo reconoce la parte demandante, en nuestra legislación existen varias figuras en las que la inactividad del titular de un derecho trae como consecuencia la pérdida del mismo, por ejemplo, la prescripción extintiva, la cual se presenta cuando el propietario de un bien inmueble no ejerce actos de señor y dueño durante un tiempo legalmente establecido, o el fenómeno de la caducidad, que se presenta cuando el titular de un derecho, vr. gr., para ejercer una acción, para hacer efectivo un título valor, etc., deja transcurrir el término legal previsto para ello, sin que, al igual que ocurre con la figura del abandono legal, se necesite de un procedimiento especial para el efecto". (Subrayado fuera de texto).

- **Sentencia T-754/03**

"Sin embargo, el juez de segunda instancia revocó el fallo del a-quo al estimar que el proceso de importación que culminó con la declaración de abandono del menaje se sujetó al procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico, por lo que obedece a la negligencia del padre de los accionantes la imposibilidad de levantar la mercancía.

(...)

El régimen aduanero prevé igualmente, que vencidos los (2) dos meses legales, y la prórroga de (2) dos meses que se hubiese concedido, sin haber presentado la declaración de importación ni haber obtenido la autorización del levante, procede la declaración de abandono legal de la mercancía por la División de Comercio Exterior de la Administración de la respectiva jurisdicción". (Subrayado fuera de texto).

- **Sentencia C-674 de 1999**

"(...) Así, para esta Corporación sigue siendo válido que las autoridades administrativas, en determinadas situaciones definidas por la ley, y con suficientes formalidades para garantizar la propiedad, puedan proceder a aprehender y retener bienes de una persona. Igualmente, es válido que si la persona no reclama la cosa, después de un lapso de tiempo suficientemente razonable, las autoridades administrativas puedan concluir que hubo una renuncia de la propiedad por el particular, y procedan a constatar y decretar ese abandono. En ninguno de estos casos, la Constitución prevé una reserva judicial, por lo cual bien pueden esas medidas ser tomadas por una autoridad administrativa". (Subrayado fuera de texto).

Con todo lo expuesto se puede concluir que el abandono legal es una figura autónoma e independiente y difiere de la confiscación y la expropiación, por las siguientes razones:

1. El abandono legal no constituye una sanción en contra del importador, como tampoco lo despoja de su mercancía y menos en forma arbitraria, ya que la intención de dejar la mercancía a favor de la Nación se presenta cuando el interesado no obtiene el levante de los bienes, pese a la oportunidad y términos otorgados en el artículo 171 del Decreto 1165 de 2019.
2. El artículo 171 *ibídem*, no desconoce el debido proceso, porque el levante de la mercancía es una manera de impedir que la misma caiga en situación de abandono a favor de la Nación. Ello depende de la voluntad del titular de ésta y opera por el transcurso del tiempo, esto es, *ipso*

Subdirección de Normativa y Doctrina

jure, razón por la cual no se requiere de procedimiento o actuación administrativa alguna; además, está sujeto a las condiciones de ley, esto es, la presentación de una declaración de importación, el pago de los tributos aduaneros y la obtención del levante dentro del término legal.

Así como una vez se ha configurado el abandono legal, la norma aduanera permite que la mercancía pueda ser legalizada antes de que la DIAN pueda disponer de ella, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 171 *ibídem*, en concordancia con el inciso primero del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019.

3. El hecho de que la DIAN pueda disponer de la mercancía no constituye una vía de hecho, porque por virtud de la ley, el importador de la mercancía puede nacionalizarla o legalizarla, y para tal efecto, la norma le otorga un tiempo dentro del cual puede hacerlo, lo que significa que depende entonces de la voluntad del dueño perder la mercancía de su propiedad, al quedar a favor de la Nación.
4. Para que ocurra el abandono legal de una mercancía, no se requiere adelantar un procedimiento especial para declararla, sino que opera de pleno derecho.

Por tanto y, teniendo en cuenta que el abandono legal conceptualmente no comporta ni configura los elementos de una confiscación o expropiación de mercancías, se concluye que las inmunidades de que trata el literal b) del numeral 3 del artículo 4 del convenio analizado (aprobado mediante la Ley 29 de 1988) otorgadas al Centro Internacional de la Agricultura Tropical- CIAT, no comprenden el concepto de abandono legal previsto en los artículos 3 y 171 del Decreto 1165 de 2019.

Por lo tanto, en el evento en que se presenten los presupuestos legales respecto de las mercancías que vienen consignadas en el documento de transporte a nombre de la citada entidad e ingresan a su depósito privado, habilitado por la DIAN, operará el abandono legal.

2. El inciso segundo del numeral 1 del artículo 293 del Decreto 1165 de 2019

En lo que respecta a la solicitud de la peticionaria para que se realice un análisis de la aplicación del inciso segundo del numeral 1 del artículo 293, se concluye que éste aplica exclusivamente a los sujetos señalados en dicha norma. Por lo tanto, para la aplicación de la mencionada norma se deberá atender la naturaleza jurídica del CIAT establecida en el considerando del convenio analizado y aprobado mediante la Ley 29 de 1988.

3. Aplicación de las normas aduaneras a la CIAT

Mediante los Oficios Nos. 009825 y 060992 de 2011, este Despacho precisó la aplicación de las normas aduaneras a los trámites adelantados por la CIAT, en los que se concluyen que para obtener el levante de las mercancías que ingresan al país consignadas a nombre de dicha entidad, se debe presentar declaración de importación, toda vez que el numeral 5 del artículo 4 del referido convenio aprobado mediante la Ley 29 de 1988, no lo exonera de cumplir con tal obligación aduanera.

Igualmente, mediante el Oficio No.009825 de 2011 quedó claro que para que la CIAT pueda importar bienes bajo cualquier otra modalidad de importación de las establecidas en el Decreto 2685 de 1999, hoy Decreto 1165 de 2019, deberá dar cumplimiento a los requisitos y trámites legales pertinentes.

Subdirección de Normativa y Doctrina

Así las cosas, dentro de las normas aduaneras que también debe observar la CIAT, se encuentran los artículos 3, 171 y 293 del Decreto 1165 de 2019, mediante los cuales es regulado el abandono legal de las mercancías.

Por lo tanto, las mercancías almacenadas en el depósito privado habilitado por la DIAN a nombre de la CIAT, quedarán en situación de abandono, cuando no se obtenga el levante dentro del término legal establecido en el artículo 171 *ibídem*, así como la DIAN podrá disponer de ellas cuando no se produzca el rescate en los términos y condiciones señalados en el parágrafo 1 del citado artículo, en concordancia con el artículo 293 del Decreto 1165 de 2019.

En los anteriores términos se resuelve su solicitud y finalmente le manifestamos que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN-, con el fin de facilitar a los contribuyentes, usuarios y público en general el acceso directo a sus pronunciamientos doctrinarios, ha publicado en su página de internet www.dian.gov.co, la base de conceptos en materia tributaria, aduanera y cambiaria expedidos desde el año 2001, la cual se puede ingresar por el ícono de "Normatividad" –"Doctrina", dando click en el link "Doctrina Dirección de Gestión Jurídica".

Atentamente,

NICOLÁS BERNAL ABELLA

Subdirector de Normativa y Doctrina (E)
Dirección de Gestión Jurídica
UAE-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Car. 8 N° 6C-38 Piso 4, Edificio San Agustín
Tel: 6079999 Ext: 904101
Bogotá D.C.

Proyectó: Angela Helena Alvarez Alvarez
Revisó y aprobó: Comité Aduanero de Normativa y Doctrina del 10/03/2022