

MULTA-Improcedencia / MANIFIESTO DE CARGA / SANCION / EMPRESA TRANSPORTADORA-Sujeto lesivo / AGENTE MARITIMO-Obligaciones / ARMADOR / TRANSPORTE MARITIMO DE MERCANCIAS

Para la Sala en artículo 4º del Decreto 1105 / 92 no deja duda alguna de que la compañía Gran Marítima Ltda., no podía ser sujeto pasivo de la multa a ella impuesta a través de los actos acusados, por cuanto es muy claro el texto de la norma al señalar que las conductas omisivas allí descritas constituyen causal para sancionar a las empresas transportadoras, no a los agentes marítimos. Ahora bien, el recurrente señala que con base en el numeral 3 del artículo 1492 del C. de Co., queda claramente establecida la relación del agente marítimo o naviero con el transportista o armador, añadiendo que en el ordenamiento aduanero no se hace diferenciación entre uno y otro. Si bien es cierto que el agente marítimo es la persona que representa en tierra al armador para todos los efectos relacionados con la nave (artículo 1489 del C. de Co.), ello en manera alguna puede considerarse como identificación entre uno y otro, así como tampoco como el transportista, pues las normas del C. de Co. señalan las obligaciones que correspondan a cada uno de ellos. El artículo 1492 del C. de Co. al que alude el recurrente, consagra dentro de las obligaciones del agente marítimo, entre otras, la del "Hacer entrega a las respectivas autoridades aduaneras y a órdenes del destinatario, de las mercancías transportadas por la nave" y "Responder personal y solidariamente con el capitán de la nave agenciada, por la inejecución de las obligaciones relativas a la entrega o recibo de las mercancías", obligaciones éstas que no implican que al agente corresponde verificar que lo declarado es realmente transportado, pues su obligación tiene que ver con la entrega de las mercancías en las mismas condiciones en que las recibió.

Consejo de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo.-Sección Primera.-Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Consejero Ponente: Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez

Referencia: Expediente No. 3843. Actor: Gran Marítima Ltda. Granmar.

La Sección Primera procede a dictar sentencia de segunda instancia para resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de fecha 30 de octubre de 1995.

I. ANTECEDENTES

a. El actor, el tipo de acción incoada y las pretensiones de la demanda.

La sociedad Gran Marítima Ltda. —Granmar—, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandó ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca la nulidad de las Resoluciones Nos. 0501 de 1º de diciembre de 1993, 0114 de 14 de febrero de 1994 y 0618 de 5 de agosto de 1994. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene a la demandada reintegrar a la demandante la suma por ella pagada por concepto de la multa impuesta

en las resoluciones que se acusan, debidamente actualizada con sus ajustes y con los intereses de ley, desde el día en que fue percibida por la demandada y hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro a la parte actora, conforme al artículo 177 del C.C.A.

b. Los actos acusados.

Son los siguientes:

1º. La Resolución No. 0501 de 1º de diciembre de 1993, mediante la cual, el Jefe de la División de Fiscalización de la Administración de Impuestos y Aduana Especial de Buenaventura, Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, impuso una multa a cargo de la "Compañía Transportadora Gran Marítima Ltda.", en cuantía de veintinueve millones setecientos setenta y siete mil trescientos setenta pesos (\$29.777.370.00).

2º. La Resolución No. 0114 de 14 de febrero de 1994, expedida por el Jefe de la División de Fiscalización de la Administración de Impuestos y Aduana Especial de Buenaventura, Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la cual aclaró el artículo primero de la resolución identificada en el numeral anterior, imponiendo la multa a la "Agencia Naviera Gran Marítima Ltda."

3º. La Resolución No. 0618 de 5 de agosto de 1994 proferida por el Administrador de Impuestos y Aduana Especial de Buenaventura, mediante la cual resolvió el recurso de reconsideración, confirmando la Resolución No. 0501 de 1993 que impone una multa a la "Compañía Naviera Gran Marítima Ltda."

c. Las normas presuntamente violadas y el concepto de violación.

La parte actora considera que con la expedición de los acusados se violaron los artículos 2º, 29, 83 y 90 de la Constitución Política; 5.3 y 5.10 de la [Ley 17 de 1991](#); 1008, 1010, 1011, 1027, 1491 numeral 6, 1615 y 1637 numeral 8 del C. de Co.; 4º del [Decreto 1105 de 1992](#); 12 inciso 1º, 63, 64 y 65 del [Decreto 1909 de 1992](#); y la Instrucción 0027 de 9 de septiembre de 1992 de la DIAN, por las razones que, bajo la forma de cargos, se resumen a continuación (fls. 54 a 63 del Cdno. Ppal.):

Primer cargo. Violación de los artículos 2º, 29, 83 y 90 de la Constitución Política, por cuanto los actos acusados tienden a una "explotación ilegal" de los derechos y bienes de la parte actora; lesionan su patrimonio; ignoran las normas sustantivas sobre penas y los principios que regulan los procesos administrativos aduaneros, violando con ello el debido proceso.

Como consecuencia lógica de lo expuesto, la sentencia deberá dar aplicación al artículo 90 de la Carta Política, reparando los daños causados por la acción de las autoridades aduaneras.

Segundo cargo. Violación de los artículos 5.3 y 5.10 de la [Ley 17 de 1991](#), ya que de su contenido se concluye que los actos acusados fueron expedidos con violación del principio de la buena fe que rige para el transporte marítimo de las mercancías, pues de su interpretación se deduce que la empresa transportadora no es responsable de los datos anotados en los documentos de embarque. A las empresas de transporte les está permitido aclarar y explicar los errores que hayan sido cometidos por inadvertencia o que carezcan de gravedad, como ocurrió en el presente caso. La

parte actora obró de buena fe, presentando explicaciones suficientes a la Aduana, demostrando que no la animó ninguna intención delictuosa.

Tercer cargo. Violación de los artículos 1008, 1010, 1011, 1027, 1491 numeral 6º, 1601 numeral 6º, 1615 y 1637 numeral 8º del C. de Co., dado que en el contrato de transporte son partes el remitente y el transportador (art. 1008), obligándose el primero a indicar en los documentos de embarque todos los datos o características de las mercancías que se embarcan, por lo cual es responsable ante la empresa transportadora (1011, 1015 y 1615); a su turno, el transportador cumple con su obligación entregando la mercancía al destinatario, de acuerdo con los términos pactados en el respectivo contrato y especialmente con lo declarado por el remitente en el conocimiento de embarque.

Fue desconocido el artículo 1027 porque el transportador no está obligado a examinar si los datos que suministró el remitente son correctos. En el presente caso la Flota Mercante Grancolombiana recibió dos contenedores debidamente sellados por la Aduana respectiva del país de origen, los cuales puso a disposición de la autoridad aduanera en el mismo estado que los recibió.

También se violaron las normas comerciales que establecen como obligación del transportador expedir al remitente un documento de embarque, el cual debe contener, entre otros datos, "... el número de bultos o piezas, la cantidad o el peso, según el caso..." (artículo 1601 numeral 6, en concordancia con el artículo 1637 numeral 8 del C. de Co.), información que suministra el remitente.

En cumplimiento de las normas aduaneras Gran Marítima Ltda. entregó a la Aduana los documentos de que trata el [Decreto 1909 de 1992](#) antes del descargue de las mercancías, en los que se da cuenta de lo transportado que fue lo informado y entregado por el remitente.

De otra parte, se transgredió el artículo 1491 numeral 6, ya que en el caso sub judice la demandante actuó en su condición de agente marítimo y no de transportador, calidad prohibida por la ley y que equivocadamente le atribuye la Aduana en los actos administrativos.

Gran Marítima Ltda. nunca pudo ser sujeto de la sanción aduanera porque no es transportador y porque su mandato se limita a atender la documentación requerida por las autoridades competentes.

Cuarto cargo. Violación del artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#); 12 inciso 1º, 63, 64 y 65 del [Decreto 1909 de 1992](#) y la Instrucción 0027 de 9 de septiembre de 1992 de la DIAN, ya que las resoluciones demandadas desconocen la situación de hecho en que se enmarcó la operación de comercio exterior, lo cual condujo a su motivación equivocada.

En efecto, del texto del conocimiento de embarque se deduce claramente que el embarcador entregó a la empresa transportadora dos contenedores cerrados con el precinto de control aduanero, para que ésta a su vez los entregase en las mismas condiciones a su destinatario.

Toda la información incluida en el conocimiento de embarque No. 3 fue suministrada por su embarcador o despachador Kuhne & Nagel S.A., por cuenta del exportador Construcciones Metálicas Arregui Interauto S.L. en Bilbao España. Los contenedores utilizados fueron solicitados como unidad de carga de conformidad con las condiciones del contrato de transporte celebrado,

siendo en todo momento desconocido por el naviero lo informado por el embarcador, entre otras razones, porque los contenedores estaban sellados con los precintos aduaneros.

El artículo 112 del [Decreto 2666 de 1984](#), modificado por el artículo 2º del [Decreto 2402 de 1991](#), define la Unidad de Carga como "... el continente utilizado para trasladar una mercancía de un lado a otro, entre los cuales podemos señalar los contenedores mayores de un metro cúbico...".

En igual sentido, la Instrucción 0027 en el numeral 15 dice "la expresión "bulto" utilizada en el Decreto 1105 y en la presente instrucción cobija también la de 'contenedor' como unidad de carga".

Los dos contenedores arribaron a Buenaventura el 14 de agosto de 1993, practicando la Aduana la diligencia, rompiendo los sellos aduaneros y comprobando que en cada uno de ellos venían 1500 piezas de repuestos para automotores.

Gran Marítima Ltda., con base en los documentos aportados por los importadores o dueños de la carga (factura comercial, registro de importación, etc.), así como en las disposiciones legales mencionadas, procedió a aclarar el conocimiento de embarque No. 3, en el sentido de que los contenedores sumaban 3000 piezas de respuestos, es decir, 1500 en cada uno, como se advirtió de buena fe en el escrito de respuesta al pliego de cargos a ella formulado.

Los documentos que presentó la sociedad actora antes del descargue de la mercancía a la Aduana, esto es, el B /L y el manifiesto de carga, son auténticos y verídicos en su contenido, correspondiendo el peso de los contenedores a la cantidad física declarada, si se tiene en cuenta que bultos es igual a contenedores de acuerdo con la Instrucción 0027 mencionada.

Lo anterior demuestra que no hubo exceso en la mercancía, pues lo recibido por el transportador (36.800 kilos) fue lo mismo que entregó a la Aduana.

La Instrucción 0027 de 1992 al determinar el alcance del artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#), expresa que éste consagra la responsabilidad de la empresa transportadora por la presentación en debida forma de la información contenida en el manifiesto de carga y de los demás documentos anexos suministrados a la Dirección General de Aduanas, así como que en el manifiesto debe estar relacionada toda la mercancía que constituya la carga.

Las sanciones previstas en el artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#), por incumplimiento al régimen aduanero, no son extensivas a los agentes marítimos, pues la responsabilidad radica únicamente en la empresa transportadora. Así las cosas, los actos demandados resultan falsamente motivados.

La autoridad aduanera no consideró satisfactorios los planteamientos expresados por la sociedad actora e insistió en que el conocimiento de embarque fue "corregido" después de la intervención del funcionario competente, como se puede deducir de la fotocopia del documento expedido por KuhneNagel S.A. y de las fotocopias de dos télex 0759 y 01475 de 24 y 25 de agosto de 1993.

Los funcionarios de la Aduana que impusieron la multa y decidieron el recurso de reconsideración no cumplieron con el precepto consagrado en el artículo 63 del [Decreto 1909 de 1992](#), ocasionando con su actitud, pérdida de tiempo.

La Aduana no tuvo en cuenta el principio de justicia consagrado en el artículo 64 del [Decreto 1909 de 1992](#), pues exigió a la demandante más de lo que la misma ley pretende. Los funcionarios de la Aduana tampoco aplicaron la sana crítica consagrada en el artículo 65 ibidem, en la evaluación de las pruebas presentadas por la actora.

d. Las razones de la defensa.

La apoderada de la Nación-Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (fl. 71 del Cdno. Ppal.), expone como argumentos de su defensa los siguientes:

1º. La empresa transportadora no dio cumplimiento al artículo 12 del [Decreto 1909 de 1992](#), por cuanto el descargue y entrega de la mercancía se hizo sin el lleno de los requisitos exigidos.

2º. Las resoluciones acusadas impusieron una multa a la empresa transportadora, teniendo como fundamento el hecho de no relacionar ésta la mercancía realmente embarcada, lo que generó la responsabilidad prevista en el artículo 4º. del [Decreto 1105 de 1992](#).

e. La actuación surtida.

De conformidad con las normas correspondientes previstas en el C.C.A., a la demanda se le dio el trámite establecido para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto de 20 de marzo de 1995 se admitió la demanda (fl. 66 del Cdno. Ppal.).

Mediante proveído de 19 de mayo de 1995 se abrió a pruebas el proceso y se decretaron las peticiones por las partes (fl. 88 del Cdno. Ppal.).

Por auto de 10 de agosto de 1995 (fl. 92 del Cdno. Ppal.), se corrió traslado a las partes y al señor Agente del Ministerio Público para alegar de conclusión, derecho del cual hicieron uso la parte demandante (fl. 119 del Cdno. Ppal.), la entidad demandada (fl. 114 ibidem) y el señor Agente del Ministerio Público ante el tribunal (fl. 93 ibidem).

II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante la sentencia recurrida el tribunal de origen accedió a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación (fls. 133 a 139 del Cdno. Ppal.).

1ª. En la operación de comercio exterior objeto de análisis, puede señalarse la calidad de cada uno de los intervinientes así:

— Embarcador o despachador: Kuhne & Nagel S.A.

— Exportador: Construcciones Metálicas Arregui.

- Importador: Industrias de la Chapa Ltda.
- Transportador: Flota Mercante Grancolombiana.
- Agente Marítimo: Gran Marítima Ltda.

2ª. La sanción impuesta en los actos acusados se debió a que en cada uno de los contenedores se encontraban 1500 piezas de repuestos para automóviles y no un total de 1500 entre los dos, lo que configuró para la Aduana un exceso de mercancía que debía ser penado en los términos del artículo 4o. del [Decreto 1105 de 1992](#).

3ª. La sancionada, que fue la agente naviera, aduce en contra de los actos acusados fundamentalmente dos aspectos: que no era sujeto pasivo de la multa, pues no es transportadora, y que dio explicaciones suficientes a la Aduana para aclarar su situación, estando su actuación presidida por el principio de la buena fe que rige el transporte marítimo de mercancías.

4ª. En el caso de estudio es incuestionable que se dio uno de los presupuestos básicos para la imposición de la multa cuestionada, debido a la diferencia de número de piezas de repuesto para automóviles, ya que el conocimiento de embarque describió sólo 1.500 pero el aforo de la Aduana constató la existencia de 3000. Sin embargo, es también evidente el error en que incurrió la Aduana al señalar la responsabilidad del desfase en el agente marítimo, cuando lo cierto es que ésta recae sobre el transportador.

5ª. De conformidad con el certificado de la Cámara de Comercio de Buenaventura la actividad a la que se dedica Gran Marítima Ltda. Es a la de agente marítimo y portuario, siendo sus obligaciones las señaladas en el artículo 1492 del C. de Co., sin que pueda predicarse solidaridad con su representado por los hechos previstos en el artículo 4 del [Decreto 1105 de 1992](#).

En consecuencia, la multa se impuso a quien legalmente no era sujeto pasivo de la misma. Sin embargo, aún aceptándose que el agente marítimo pueda ser sancionado, en el caso concreto la actuación de la Aduana continuaría siendo ilegal por no haber tenido en cuenta las justificaciones de la imputada que tenían suficiente fuerza para hacer variar la decisión, justificaciones que se basaron en la invocación del principio de la buena fe que excluía en el agente la intención de incurrir en conducta calificada como contrabando, en las propias evidencias del manifiesto de embarque y en la modalidad del transporte que en términos de los patrones internacionales lo fue Full Container Load-FCL. La buena fe es preciso presumirla en los contratantes y aquí no sólo no ha sido desvirtuada sino que las dos circunstancias señaladas la reafirman.

En verdad, la interpretación del documento (B /L) conforme a los principios de eficiencia y de justicia que consagran los artículos 63 y 64 del [Decreto 1909 de 1992](#), habría podido inducir a los funcionarios de la Aduana a entender las razones que la actora esgrimió en sus descargos; al no hacerlo, patrocinaron la injusticia que mediante este fallo hay que corregir, declarando la nulidad de los actos acusados y ordenando restituir la suma pagada debidamente actualizada.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La parte demandada recurrió la decisión adoptada por el fallador de primera instancia, sustentando su desacuerdo con la sentencia, en las razones que se sintetizan a continuación (fls. 127 a 129 del Cdno. Ppal.):

1. La sentencia recurrida consideró que la demandante no era sujeto pasivo de la multa a la que se refieren los actos acusados, cuando lo cierto es que de conformidad con el artículo 1492 numeral 3 del C. de Co., dentro de las obligaciones de agente marítimo se encuentra la de hacer entrega a las respectivas autoridades aduaneras y a órdenes del destinatario, las mercancías transportadas por la nave, con lo cual queda claramente establecida la relación del agente marítimo o naviero con el transportista o armador, ya que en el ordenamiento aduanero no se hace la diferenciación y se utiliza el término genérico "transportista".

El agente es el representante del armador en tierra y por ende no se puede sustraer de sus obligaciones frente a la DIAN (artículo 1492 del C. de Co. y [Decreto 1105 de 1992](#)).

La empresa demandante al contestar el pliego de cargos no dio explicaciones satisfactorias sobre los hechos que motivaron la actuación administrativa y por lo tanto se procedió a imponer la sanción respectiva, ya que no es posible aceptar modificaciones, adiciones o anexos en el manifiesto de carga, con posterioridad al descargue de la mercancía.

Vale la pena puntualizar que la nueva legislación aduanera ha dispuesto que la obligación aduanera nace "por la introducción de mercancía de procedencia extranjera al territorio nacional", lo cual implica que los sujetos pasivos de la misma están vinculados jurídicamente con la Nación-DIAN, desde el momento mismo de la llegada de la mercancía al país y en ocasiones con anterioridad a este momento, como ocurre por ejemplo con la obligación del transportador.

Así las cosas, las modalidades de embarque de una mercancía o el tipo de contrato celebrado entre comprador y vendedor no pueden variar las obligaciones establecidas legalmente entre el transportista o su representante y la DIAN. Lo anterior, en referencia a la entrega de documentos y de carga ante la autoridad y la coincidencia entre éstos en el momento de la confrontación, que es la situación planteada en el caso objeto de estudio.

No se comparte la afirmación del a quo de que "El hecho de que el conocimiento de embarque señalara con toda corrección el peso total de la carga, es indicativo de que de parte del transportador no existió intención de ocultar parte de la misma", por cuanto el artículo 1492 del C. de Co. establece que el agente debe responder personal y solidariamente con el capitán de la nave agenciada por la inexecución de las obligaciones relativas a la entrega o recibo de las mercancías.

Si bien es cierto los dos contenedores eran exactos en cuanto a su peso, no así lo eran en cuanto al número de repuestos, pues el exceso que encontró la Aduana fue de 1500 piezas, lo que originó la sanción no por presunción de mala fe, sino por incumplimiento en su obligación de entregar los documentos pertinentes en los que coincidiera no sólo el peso de la mercancía sino también su cantidad, número, identidad, etc. La responsabilidad según el artículo 1618 del C. de C. se da aunque el agente o transportador digan no constarles o no haber comprobado la mercancía que transportaron.

El artículo 1619 del C. de Co. establece en el caso de declaraciones inexactas la responsabilidad del remitente. Esta responsabilidad y sus obligaciones derivadas del contrato de transporte respecto de

cualquiera otra persona que no sea el contratante no está limitada. El agente debe responder pecuniariamente y hacer efectiva la garantía dada por el remitente de la mercancía.

El pago efectuado por el agente naviero a la Administración aduanera lo fue en debida forma, por cuanto se originó en el incumplimiento de sus obligaciones al no contener el conocimiento de embarque el número real de piezas que se transportaban, pudiendo repetir contra el remitente de la mercancía o hacer efectiva la garantía contra el importador, pero no exigir el reintegro a la Nación.

IV. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

La señora Procuradora Novena Delegada ante esta Corporación es partidaria de que se confirme la sentencia apelada, expresando que debe establecerse si el agente naviero es o no sujeto pasivo de las sanciones relativas al manifiesto de carga en los términos previstos en el artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#).

Dicha norma consagra la aprehensión y decomiso de las mercancías cuando la empresa transportadora no presenta manifiesto de carga o no se halla la mercancía en él relacionada y contempla como sanción la multa, siempre y cuando se presenten diferencias en el número de bultos o en el peso, que el hecho sea imputable al transportador y que éste no explique satisfactoriamente el hecho.

Resulta pues incuestionable que el responsable de la infracción administrativa es la empresa transportadora, pero igualmente se observa que la mencionada infracción tiene como conducta antijurídica las irregularidades cometidas en el manifiesto de carga, razón por la cual resulta imprescindible efectuar algunas precisiones.

Ni los Decretos [1105](#) y [1909 de 1992](#) ni el C. de Co. definen qué es el manifiesto de carga. A la luz de las normas internacionales se ha entendido que éste es un documento elaborado por el transportador en el cual consta un resumen de todas las mercancías que se han embarcado para los diferentes puertos de destino.

Es lógico entonces exigir su exacta coincidencia, por cuanto ha sido el transportador quien los ha tenido en cuenta para elaborarlo y por ello también resulta lógico que sea éste quien responda por la veracidad de la información que es susceptible de ser confrontada a partir de dichos documentos.

Exigir la presentación del manifiesto de carga es una consecuencia de la relación que surge entre la empresa de transporte internacional y el Estado colombiano en virtud de la introducción que de mercancías extranjeras se hace a través de los medios de transporte.

En el C. de Co. tampoco se regula el manifiesto de carga y ello es lógico si se tiene en cuenta que se trata de un documento que expide unilateralmente el transportador con el objeto de acreditar ante las autoridades de los países por donde circulan las mercancías, cuál es y cómo está la carga que transporta.

Se concluye entonces que son diferentes las obligaciones que se derivan del manifiesto de carga para la empresa transportadora, de las que se derivan del contrato de transporte para la misma.

Como el transportador es quien elabora el manifiesto de carga con base en la mercancía que es introducida en el medio de transporte, razón por la cual no pueden existir bienes que no hayan sido introducidos en él, es a la empresa transportadora a quien le corresponde asumir la sanción por el incumplimiento de ese deber.

Se puede afirmar que la responsabilidad de la empresa transportadora en la elaboración del manifiesto de carga es la razón que sustenta la previsión contenida en el artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#), que se refiere expresamente a la empresa transportadora. De conformidad con ello, el artículo 5º ibidem, al regular el procedimiento para la aplicación de las sanciones relativas al manifiesto de carga, dispone que aprehendida la mercancía se formulará pliego de cargos a quien tenga derecho sobre ésta y a la empresa transportadora.

Huelga concluir que es el transportador quien debe responder ante las autoridades aduaneras por las infracciones cometidas en el manifiesto de carga y no el agente aduanero marítimo. Además, de las obligaciones que de conformidad con lo previsto en el artículo 1492 del C. de Co. le son imputables, no se prevé que el agente marítimo sea responsable ante las autoridades aduaneras.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La entidad demandada impuso la sanción objeto de controversia en aplicación del artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#), cuyo texto es como sigue:

"Artículo 4º. Sanciones relativas al Manifiesto de Carga. La empresa transportadora responderá por la presentación en debida forma de la información contenida en el Manifiesto de Carga y demás documentos anexos suministrados a la Dirección General de Aduanas.

"Las mercancías que constituyan la carga, incluyendo las mercancías a granel, a bordo de un medio de transporte que ingrese al territorio colombiano, deberán estar relacionadas en el Manifiesto de Carga, salvo que estén amparadas con documentos de destino a otros puertos.

"Cuando la empresa transportadora no presente Manifiesto de Carga o se hallare mercancía no relacionada en él, la mercancía se aprehenderá de inmediato para proceder a declarar su decomiso.

"Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, cuando se presenten diferencias en el número de bultos o en el peso de la mercancía, y este hecho fuere imputable a explicación satisfactoria, se impondrá a la empresa transportadora una multa equivalente al ciento por ciento (100%) del valor determinado por la Aduana para la mercancía aprehendida.

Cuando se presente el Manifiesto de Carga sin los requisitos básicos contemplados en el reglamento, la multa a la empresa transportadora será hasta de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales" (el resaltado no es del texto).

En total acuerdo con el fallador de primera instancia y la representante del Ministerio Público, para la Sala la norma anteriormente transcrita no deja duda alguna de que la compañía Gran Marítima Ltda. no podía ser sujeto pasivo de la multa a ella impuesta a través de los actos acusados, por cuanto es muy claro el texto de la norma al señalar que las conductas omisivas allí descritas constituyen causal para mencionar a las empresas transportadoras, no a los agentes marítimos.

Ahora bien, el recurrente señala que con base en el numeral 3 del artículo 1492 del C. de Co., queda claramente establecida la relación del agente marítimo o naviero con el transportista o armador, añadiendo que en el ordenamiento aduanero no se hace diferenciación entre uno y otro.

Sobre el particular, en primer término, la Sala estima que deben ser precisados los conceptos de armador y agente marítimo, los cuales consagra el C. de Co. Así:

"Artículo 1473. Llámese armador la persona natural o jurídica que, sea o no propietaria de la nave, la apareja, pertrecha y expide a su propio nombre y por su cuenta y riesgo, percibe las utilidades que produce y soporta todas las responsabilidades que la afectan..."

"Artículo 1489. Agente marítimo es la persona que representa en tierra al armador para todos los efectos relacionados con la nave".

Si bien es cierto que el agente marítimo es la persona que representa en tierra al armador para todos los efectos relacionados con la nave (artículo 1489 del C. de Co.), ello en manera alguna puede considerarse como identificación entre uno y otro, así como tampoco con el transportista, pues las normas del C. de Co. señalan las obligaciones que corresponden a cada uno de ellos.

El artículo 1492 del C. de Co. al que alude el recurrente, consagra dentro de las obligaciones del agente marítimo, entre otras, la de: "Hacer entrega a las respectivas autoridades aduaneras y a órdenes del destinatario, de las mercancías transportadas por la nave" (numeral 3) y "Responder personal y solidariamente con el capitán de la nave agenciada, por la inejecución de las obligaciones relativas a la entrega o recibo de las mercancías" (numeral 5), obligaciones éstas que no implican que al agente corresponde verificar que lo declarado es lo realmente transportado, pues su obligación tiene que ver con la entrega de las mercancías en las mismas condiciones en que las recibió.

Si bien es cierto que en el caso sub examine en el conocimiento de embarque se señaló un número de 1500 piezas y no el realmente transportado (3000), no lo es menos que lo entregado fueron dos contenedores, cuyo peso coincide con el relacionado en el conocimiento de embarque No. 3, esto es, 38.600 kilogramos (fl. 41 del Cdno. De antecedentes administrativos).

El apelante sostiene además que con base en los artículos 1618 y 1619 del C. de Co., el agente y transportador tienen la responsabilidad de que la mercancía coincida no sólo en cuanto a su peso, sino también en cantidad, identidad, etc., y que dicha responsabilidad y las obligaciones derivadas del contrato de transporte no están limitadas respecto de cualquier otra persona que no sea contratante.

Estatuyen los artículos 1618 y 1619:

"Artículo 1618. En los casos en que el transportador pueda insertar reservas en el documento que entregue al remitente para acreditar el contrato de transporte, tales cláusulas o reservas no exonerarán al transportador de responder por el peso, cantidad, número, identidad, naturaleza, calidad y estado que tenía la cosa al momento de recibirla el transportador o hacerse cargo de ella; ni por las diferencias existentes en relación con tales circunstancias, al momento del descargue. Tampoco exonerarán tales cláusulas al transportador de responder por dichas circunstancias cuando sean ostensibles, aunque el transportador o sus agentes digan no constarles o no haberlas comprobado.

"Corresponderá al remitente la carga de la prueba".

"Artículo 1619. Cuando el remitente haya hecho, a sabiendas, una declaración inexacta respecto de la naturaleza o el valor de la cosa, el transportador quedará libre de toda responsabilidad.

"El derecho que este artículo confiere al transportador no limitará en modo alguno su responsabilidad y sus obligaciones derivadas del contrato de transporte, respecto de cualquier otra persona que no sea el remitente".

Como bien lo afirma la Procuradora Delegada ante esta Corporación, una es la responsabilidad derivada del contrato de transporte a la cual se refieren los preceptos arriba transcritos, y otra la responsabilidad derivada del manifiesto de carga, esto es, la responsabilidad ante la autoridad aduanera, que es precisamente a la que se contraen los artículos 4º y 5º del [Decreto 1105 de 1992](#), los cuales, se reitera, señalan como sujeto pasivo de las sanciones allí previstas a la empresa transportadora y no al agente marítimo.

Finalmente, la Sala considera que la apreciación del apelante en el sentido de que la compañía demandante puede repetir contra el remitente de la mercancía o hacer efectiva la garantía contra el importador es aplicable respecto de la empresa transportadora más no respecto del agente marítimo, pues el artículo 1615 del C. de Co., establece que "El remitente garantiza al transportador la exactitud de las marcas, número, cantidad, calidad, estado y peso de la cosa, en la forma en que dicho remitente los declare al momento de la entrega".

No siendo aplicable el artículo 4º del [Decreto 1105 de 1992](#) a la compañía Gran Marítima Ltda., quien es agente marítimo y no empresa transportadora, se concluye que la sanción a aquél impuesta no podía serlo y por lo tanto la Sala confirmará la sentencia objeto del presente recurso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, oído el concepto del Ministerio Público y de acuerdo con él, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. CONFIRMASE la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de fecha 10 de octubre de 1995.

Segundo. De conformidad con lo previsto por el artículo 392 numeral 1 inciso 2, no se condena en costas a la parte vencida, por tratarse de una entidad de derecho público.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión de fecha ocho (8) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Presidente; Juan Alberto Polo Figueroa, Libardo Rodríguez Rodríguez, Manuel Urueta Ayola.