

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Improcedencia. Obligación reglamentaria reclamada no se encuentra contenida en la Ley 170 de 1994 / PROPIEDAD INTELECTUAL - Suspensión del despacho de aduana por las autoridades aduaneras: trámite. Mercancías que lesionan derechos de autor / MERCANCIA PIRATA - Trámite de la suspensión del despacho por las autoridades aduaneras. Marco legal**

El señor Julio César Ramírez Piña solicita el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 250 a 256 de la Decisión 486 de 2000, así como también, lo preceptuado en los artículos 51 a 60 del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, aprobado para Colombia mediante la Ley 170 de 1994. Las normas mencionadas, regulan una forma de protección a la propiedad intelectual e industrial en tratándose de la entrada y salida de productos del país en las fronteras, consistente en la solicitud de suspensión de operaciones aduaneras ante las autoridades de aduana de cada país. No obstante, tales normas no contienen la obligación que reclama el actor de parte de la DIAN de reglamentar la normatividad supranacional contenida en tales disposiciones para poner en marcha la figura legal de la suspensión a la operación aduanera prevista en aquellas, así como también los controles aduaneros que se requieren para tales efectos. Así las cosas, en este caso el deber jurídico que se pide hacer cumplir no se encuentra consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos, como lo exige el artículo 1º de la Ley 393 de 1997. En consecuencia, las pretensiones de la demanda serán denegadas

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**

**Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil cuatro (2004)**

**Radicación número: 25000-23-27-000-2003-1983-01(ACU)**

**Actor: JULIO CESAR RAMIREZ PIÑA**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

Se decide la **impugnación** presentada por el actor contra la sentencia del 29 de octubre de 2003 proferida por la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual negó la acción de cumplimiento instaurada.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Mediante escrito presentado el 30 de septiembre de 2003 (fls. 1 a 15), el señor Julio César Ramírez Piña, obrando en nombre propio, instauró demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, para lo cual formuló las siguientes:

### **1.1. Peticiones**

a) Ordenar al demandado el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 250 a 256 de la Decisión N° 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina, al igual que lo preceptuado en los artículos 51 a 60 del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio –ADPIC-, aprobado para Colombia mediante la Ley 170 de 1994.

b) Como consecuencia de tal orden, la DIAN deberá reglamentar la normatividad supranacional contenida en tales disposiciones para poner en marcha la figura legal de la suspensión a la operación aduanera prevista en aquellas, así como también los controles aduaneros que se requieren para tales efectos.

Como fundamento de lo anterior, el actor relató los siguientes:

### **1.2. Hechos**

a) El 31 de julio de 2003, el señor Ramírez Piña elevó una solicitud ante la Dirección General de la DIAN con copia dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Director de Aduanas de la DIAN, y a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los mismos términos y con iguales pretensiones que las formuladas en la presente acción.

b) El Director de Aduanas respondió dicha petición informándole al actor que la Decisión 486 es una norma supranacional que rige para Colombia sin necesidad de norma interna que la establezca, y que los preceptos contenidos en aquella y en el ADPIC se han venido aplicando según lo reglado en el Estatuto Aduanero y la Instrucción Administrativa N° 022 de 1998.

c) El actor considera que la contestación que le fue enviada no corresponde a lo solicitado, pues buscaba obtener información sobre las normas que han sido

expedidas para regular los trámites en frontera para la protección de la propiedad Intelectual previstos en las referidas normas supranacionales.

d) A juicio del señor Ramírez Piña, la Instrucción Administrativa 022 no releva a la DIAN de la obligación de reglamentar la Decisión N° 486 y el ADPIC, porque aquella instrucción es posterior a la citada decisión y, además, porque no hace referencia a la propiedad Intelectual, sino a derechos de autor y conexos.

## **2. Trámite en primera instancia**

### **2.1. Admisión de la demanda**

La demanda fue admitida mediante auto del 2 de octubre de 2003 (fl. 31), en el que se ordenó la notificación del Director de la DIAN.

### **2.2. Respuesta del demandado**

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- contestó la demanda (fls. 42 a 45), para lo cual planteó los siguientes aspectos:

En primer lugar, la DIAN considera que, por haber contestado debidamente la solicitud del actor con la cual buscaba el cumplimiento de las normas objeto de la presente acción, no se constituyó en renuencia y, por lo tanto, la demanda adolece de tal requisito.

En segundo lugar, manifestó que la elaboración de proyectos de decreto en el tema por reglamentar interviene no sólo la DIAN, sino también la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Industria y Turismo, la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Sociedad de Derechos de Autor.

En tercer lugar, señaló que las disposiciones contenidas en la Decisión 486 de 2000 y en el ADPIC nunca han estado al margen de control aduanero y judicial, porque en este tema tienen aplicación las normas aduaneras existentes en cuanto al levante de mercancías, que equivale a la suspensión de la importación mientras se acredita su legalidad, así como también son aplicables las normas del Código

Penal que regulan los mecanismos de protección a los derechos patrimoniales de autor y otras defraudaciones.

Sobre ése punto, también anotó que las medidas previstas en las normas en referencia requieren de la participación activa del interesado quien debe dirigirse a las entidades competentes para solicitar su intervención.

### **2.3. Pruebas decretadas**

El a quo, en auto de 16 de octubre de 2003 (fl. 67), dispuso que se tuvieran como pruebas los documentos aportados al expediente.

### **3. La providencia impugnada**

Mediante sentencia del 29 de octubre de 2003 (fls. 69 a 75), la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca "negó" la acción de cumplimiento instaurada por considerar que las normas invocadas en la demanda no contienen una obligación clara, concreta y exigible de parte de la DIAN, argumento que expuso en los siguientes términos:

"(...) del contenido de las normas citadas como incumplidas, no surge una obligación clara, concreta y exigible que la administración deba cumplir en la forma reclamada, si se tiene en cuenta que lo que allí se consagra es una facultad general y discrecional de la cual puede hacer uso la DIAN cuando las circunstancias lo ameriten, actuación que deberá estar ceñida al debido proceso y que hace necesario (sic) la intervención del interesado, lo que indica a las claras que por si (sic) solas las normas citadas como incumplidas, no pueden ser objeto de cumplimiento por parte de la administración.

"A lo anterior se agrega que no se evidencia en el plenario que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN en un determinado caso, hubiere inobservado el procedimiento echado de menos por el accionante, resultando equivocado pretender que la referida entidad profiera más normas que regulen el contenido de la Decisión 486, ya que de las normas citadas como incumplidas no se desprende tal facultad y contrario a lo afirmado por el actor, existen mecanismos de protección de los derechos patrimoniales de autor; lo expuesto constituye razón suficiente para negar la acción instaurada." (fls. 73 y 74).

### **4. La impugnación**

La inconformidad del actor consiste en que, a su parecer, la solicitud de suspensión de la operación aduanera contenida en el artículo 250 de la Decisión 486, si no es regulada debidamente, no otorga a los interesados condiciones mínimas de procedimiento que aclaren la actuación a seguir y que definan los

derechos y obligaciones tanto del solicitante como de la autoridad aduanera (fls. 78 a 82).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a esta Corporación conocer en segunda instancia de las acciones de cumplimiento, de conformidad con el párrafo transitorio del artículo 3° de la Ley 393 de 1997 y, con el artículo 1° del Acuerdo 055 de 2003 por medio del cual se modificó el reglamento del Consejo de Estado.

### **2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”<sup>1</sup>.

Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes:

1º Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º).

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonel.

2º Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º).

3º Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º).

4º No procederá la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

### **3. Las normas cuyo cumplimiento se exige**

El señor Julio César Ramírez Piña solicita el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 250 a 256 de la Decisión N° 486 de 2000, así como también, lo preceptuado en los artículos 51 a 60 del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio –ADPIC-, aprobado para Colombia mediante la Ley 170 de 1994. El texto de las citadas normas es, en su orden, el siguiente:

#### **“Decisión N° 486 de septiembre 14 de 2000. Comisión de la Comunidad Andina.**

“(…)

**“Artículo 250.** El titular de un registro de marca, que tuviera motivos fundados para suponer que se va a realizar la importación o la exportación de productos que infringen ese registro, podrá solicitar a la autoridad nacional competente suspender esa operación aduanera. Son aplicables a esa solicitud y a la orden que dicte esa autoridad las condiciones y garantías que establezcan las normas internas del país miembro.

“Quien pida que se tomen medidas en la frontera deberá suministrar a la autoridad nacional competente la información necesaria y una descripción suficientemente detallada y precisa de los productos objeto de la presunta infracción para que puedan ser reconocidos.

“Si la legislación interna del país miembro lo permite, la autoridad nacional competente podrá ordenar de oficio, la aplicación de medidas en frontera.

**“Artículo 251.** A efectos de fundamentar sus reclamaciones, la autoridad nacional competente permitirá al titular de la marca participar en la inspección de las mercancías retenidas. Igual derecho corresponderá al importador o exportador de las mercancías.

“Al realizar la inspección, la autoridad nacional competente dispondrá lo necesario para proteger la información confidencial, en lo que fuese pertinente.

**“Artículo 252.** Cumplidas las condiciones y garantías aplicables, la autoridad nacional competente ordenará o denegará la suspensión de la operación aduanera y la notificación al solicitante.

“En caso que se ordenara la suspensión, la notificación incluirá el nombre y dirección del consignador, importador, exportador y del consignatario de las mercancías, así como la cantidad de las mercancías objeto de la suspensión. Así mismo, notificará la suspensión al importador o exportador de los productos.

**“Artículo 253.** Transcurridos diez días hábiles contados desde la fecha de notificación de la suspensión de la operación aduanera sin que el demandante hubiere iniciado la acción por infracción, o sin que la autoridad nacional competente hubiere pronlogado la suspensión, la medida se levantará y se procederá al despacho de las mercancías retenidas.

**“Artículo 254.** Iniciada la acción por infracción, la parte contra quien obró la medida podrá recurrir a la autoridad nacional competente. La autoridad nacional competente podrá modificar, revocar o confirmar la suspensión.

**“Artículo 255.** Una vez determinada la infracción, los productos con marcas falsificadas, que hubiera incautado la autoridad nacional competente, no podrán ser reexportados ni sometidos a un procedimiento aduanero diferente, salvo en los casos debidamente calificados por la autoridad nacional competente, o los que cuenten con la autorización expresa del titular de la marca.

“Sin perjuicio de las demás acciones que correspondan al titular del derecho y a reserva del derecho del demandado a apelar ante una autoridad judicial, la autoridad nacional competente podrá ordenar la destrucción o decomiso de las mercancías infractoras.

**“Artículo 256.** Quedan excluidas de la aplicación de la disposiciones del presente capítulo las cantidades pequeñas de mercancías que no tengan carácter comercial y formen parte del equipo personal de los viajeros o se envíen en pequeñas partidas.”

#### **“Acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio -ADPIC-**

“(...

“Sección 4: Prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera.

“En caso de que un Miembro haya desmantelado lo esencial de sus medidas de control sobre los movimientos de mercancías a través de sus fronteras con otro Miembro con el que participe en una unión aduanera, no estará obligado a aplicar las disposiciones de la presente sección en esas fronteras.

“Artículo 51: Suspensión del despacho de aduana por las autoridades aduaneras. Los Miembros, de conformidad con las disposiciones que siguen, adoptarán procedimientos (Queda entendido que no habrá obligación de aplicar estos procedimientos a las importaciones de mercancías puestas en el mercado en otro país por el titular del derecho o con su consentimiento, ni a las mercancías en tránsito) para que el titular de un derecho, que tenga motivos válidos para sospechar que se prepara la importación de mercancías de marca de fábrica o de comercio falsificadas o mercancías pirata que lesionan el derecho de autor pueda presentar a las autoridades competentes, administrativas o judiciales, una demanda por escrito con objeto de que las autoridades de aduanas suspendan el despacho de esas mercancías para libre circulación. Los Miembros podrán autorizar para que se haga dicha demanda también respecto de mercancías que supongan otras infracciones de los derechos de propiedad intelectual, siempre que se cumplan las prescripciones de la presente sección. Los Miembros podrán establecer

también procedimientos análogos para que las autoridades de aduanas suspendan el despacho de esas mercancías destinadas a la exportación desde su territorio.

“(Para los fines del presente Acuerdo. a) se entenderá por "mercancías de marca de fábrica o de comercio falsificadas" cualesquiera mercancías, incluido su embalaje, que lleven apuesta sin autorización una marca de fábrica o de comercio idéntica a la marca válidamente registrada para tales mercancías, o que no pueda distinguirse en sus aspectos esenciales de esa marca, y que de ese modo lesione los derechos que al titular de la marca de que se trate otorga la legislación del país de importación;

“b) se entenderá por "mercancías pirata que lesionan el derecho de autor" cualesquiera copias hechas sin el consentimiento del titular del derecho o de una persona debidamente autorizada por él en el país de producción y que se realicen directa o indirectamente a partir de un artículo cuando la realización de esa copia habría constituido infracción del derecho de autor o de un derecho conexo en virtud de la legislación del país de importación.)

“Artículo 52: Demanda. Se exigirá a todo titular de un derecho que inicie un procedimiento de conformidad con el artículo 51 que presente pruebas suficientes que demuestren a satisfacción de las autoridades competentes que, de acuerdo con la legislación del país de importación, existe presunción de infracción de su derecho de propiedad intelectual y que ofrezca una descripción suficientemente detallada de las mercancías de modo que puedan ser reconocidas con facilidad por las autoridades de aduanas. Las autoridades competentes comunicarán al demandante, dentro de un plazo razonable, si han aceptado la demanda y, cuando sean ellas mismas quienes lo establezcan, el plazo de actuación de las autoridades de aduanas.

“Artículo 53: Fianza o garantía equivalente. 1. Las autoridades competentes estarán facultadas para exigir al demandante que aporte una fianza o garantía equivalente que sea suficiente para proteger al demandado y a las autoridades competentes e impedir abusos. Esa fianza o garantía equivalente no deberá disuadir indebidamente del recurso a estos procedimientos.

“2. Cuando a consecuencia de una demanda presentada en el ámbito de la presente sección, las autoridades aduaneras hayan suspendido el despacho para libre circulación de mercancías que comporten dibujos o modelos industriales, patentes, esquemas de trazado o información no divulgada, sobre la base de una decisión no tomada por una autoridad judicial u otra autoridad independiente, y el plazo estipulado en el artículo 55 haya vencido sin que la autoridad debidamente facultada al efecto dicte una medida precautoria provisional, y si se han cumplido todas las demás condiciones requeridas para la importación, el propietario, el importador o el consignatario de esas mercancías tendrá derecho a obtener que se proceda al despacho de aduana de las mismas previo depósito de una fianza por un importe que sea suficiente para proteger al titular del derecho en cualquier caso de infracción. El pago de tal fianza se entenderá sin perjuicio de ningún otro recurso a disposición del titular del derecho, y se entenderá asimismo que la fianza se devolverá si éste no ejerce el derecho de acción en un plazo razonable.

“Artículo 54: Notificación de la suspensión. Se notificará prontamente al importador y al demandante la suspensión del despacho de aduana de las mercancías de conformidad con el artículo 51.

“Artículo 55: Duración de la suspensión. En caso de que en un plazo no superior a 10 días hábiles contado a partir de la comunicación de la suspensión al demandante mediante aviso, las autoridades de aduanas no hayan sido informadas de que una parte que no sea el demandado ha iniciado el procedimiento conducente a una decisión sobre el fondo de la cuestión o de que la autoridad debidamente facultada al efecto ha adoptado medidas provisionales que prolonguen la suspensión del despacho de aduana de las mercancías, se procederá al despacho de las mismas si se han cumplido todas las demás condiciones requeridas para su importación o exportación; en los casos en que proceda, el plazo mencionado podrá ser prorrogado por otros 10 días hábiles. Si se ha iniciado el



procedimiento conducente a una decisión sobre el fondo del asunto, a petición del demandado se procederá en un plazo razonable a una revisión, que incluirá el derecho de audiencia, con objeto de decidir si esas medidas deben modificarse, revocarse o confirmarse. No obstante, cuando la suspensión del despacho de aduana se efectúe o se continúe en virtud de una medida judicial provisional, se aplicarán las disposiciones del párrafo 6 del artículo 50.

“Artículo 56: Indemnización al importador y al propietario de las mercancías. Las autoridades pertinentes estarán facultadas para ordenar al demandante que pague al importador, al consignatario y al propietario de las mercancías una indemnización adecuada por todo daño a ellos causado por la retención infundada de las mercancías o por la retención de las que se hayan despachado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.

“Artículo 57: Derecho de inspección e información. Sin perjuicio de la protección de la información confidencial, los Miembros facultarán a las autoridades competentes para dar al titular del derecho oportunidades suficientes para que haga inspeccionar, con el fin de fundamentar sus reclamaciones, cualesquiera mercancías retenidas por las autoridades de aduanas. Las autoridades competentes estarán asimismo facultadas para dar al importador oportunidades equivalentes para que haga inspeccionar esas mercancías. Los Miembros podrán facultar a las autoridades competentes para que, cuando se haya adoptado una decisión positiva sobre el fondo del asunto, comuniquen al titular del derecho el nombre y dirección del consignador, el importador y el consignatario, así como la cantidad de las mercancías de que se trate.

“Artículo 58: Actuación de oficio. Cuando los Miembros pidan a las autoridades competentes que actúen por propia iniciativa y suspendan el despacho de aquellas mercancías respecto de las cuales tengan la presunción de que infringen un derecho de propiedad intelectual:

“a) las autoridades competentes podrán pedir en cualquier momento al titular del derecho toda información que pueda serles útil para ejercer esa potestad;

“b) la suspensión deberá notificarse sin demora al importador y al titular del derecho. Si el importador recurre contra ella ante las autoridades competentes, la suspensión quedará sujeta, mutatis mutandis, a las condiciones estipuladas en el artículo 55;

“c) los Miembros eximirán tanto a las autoridades como a los funcionarios públicos de las responsabilidades que darían lugar a medidas correctoras adecuadas sólo en el caso de actuaciones llevadas a cabo o proyectadas de buena fe.

“Artículo 59: Recursos. Sin perjuicio de las demás acciones que correspondan al titular del derecho y a reserva del derecho del demandado a apelar ante una autoridad judicial, las autoridades competentes estarán facultadas para ordenar la destrucción o eliminación de las mercancías infractoras de conformidad con los principios establecidos en el artículo 46. En cuanto a las mercancías de marca de fábrica o de comercio falsificadas, las autoridades no permitirán, salvo en circunstancias excepcionales, que las mercancías infractoras se reexporten en el mismo estado ni las someterán a un procedimiento aduanero distinto.

“Artículo 60: Importaciones insignificantes. Los Miembros podrán excluir de la aplicación de las disposiciones precedentes las pequeñas cantidades de mercancías que no tengan carácter comercial y formen parte del equipaje personal de los viajeros o se envíen en pequeñas partidas.”

“**Ley 170 de 1994.** por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino.

“(…)

### “PARTE III. OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL.

#### “SECCION 1: OBLIGACIONES GENERALES

##### “Artículo 41.

“1. Los Miembros se asegurarán de que en su legislación nacional se establezcan procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual conforme a lo previsto en la presente Parte que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier acción infractora de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere el presente Acuerdo, con inclusión de recursos ágiles para prevenir las infracciones y de recursos que constituyan un medio eficaz de disuasión de nuevas infracciones. Estos procedimientos se aplicarán de forma que se evite la creación de obstáculos al comercio legítimo, y deberán prever salvaguardias contra su abuso.

“2. Los procedimientos relativos a la observancia de los derechos de propiedad intelectual serán justos y equitativos. No serán innecesariamente complicados o gravosos, ni comportarán plazos injustificables o retrasos innecesarios.

“3. Las decisiones sobre el fondo de un caso se formularán, preferentemente, por escrito y serán razonadas. Se pondrán a disposición, al menos de las partes en el procedimiento, sin retrasos indebidos. Sólo se basarán en pruebas acerca de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.

“4. Se dará a las partes en el procedimiento la oportunidad de una revisión por una autoridad judicial de las decisiones administrativas finales y, con sujeción a las disposiciones en materia de competencia jurisdiccional previstas en la legislación de cada Miembro relativa a la importancia de un caso, de al menos los aspectos jurídicos de las decisiones judiciales iniciales sobre el fondo del caso. Sin embargo, no será obligatorio darles la oportunidad de revisión de las sentencias absolutorias dictadas en casos penales.

“5. Queda entendido que la presente Parte no impone ninguna obligación de instaurar un sistema judicial para la observancia de los derechos de propiedad intelectual distinto del ya existente para la aplicación de la legislación en general, ni afecta a la capacidad de los Miembros para hacer observar su legislación en general. Ninguna disposición de la presente Parte crea obligación alguna con respecto a la distribución de los recursos entre los medios destinados a lograr la observancia de los derechos de propiedad intelectual y los destinados a la observancia de la legislación en general.”

#### **4. El caso concreto**

En el asunto bajo análisis, el señor Julio César Ramírez Piña solicita que se ordene a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN el cumplimiento de los artículos 250 a 256 de la Decisión N° 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina, al igual que lo preceptuado en los artículos 51 a 60 del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio –ADPIC-, aprobado para Colombia mediante la Ley 170 de 1994.

El demandado sustenta las razones de su defensa en el hecho de existir normas aplicables para regular las sanciones a que hacen referencia las normas invocadas, por lo que no está en la obligación de expedir la pretendida reglamentación de aquellas.

El tribunal de instancia consideró que las normas aludidas en demanda no contienen a cargo del demandado una obligación clara, concreta y exigible de su parte. Igualmente, señaló que existen mecanismos de protección de los derechos patrimoniales de autor que hacen innecesaria la expedición de más normas que regulen el contenido de la Decisión 486 de 2000.

Ahora bien, la Sala abordará el análisis del contenido de las normas cuyo cumplimiento se exige, para determinar si la DIAN se encuentra o no en la obligación de reglamentarlas.

#### **4.1. ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio**

El Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio -ADPIC-, hace parte de los acuerdos multilaterales anexos al Tratado que establece la Organización Mundial de Comercio -OMC-, y regula los principios y objetivos de la propiedad intelectual. Dicho acuerdo fue incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 170 de 1994, que fue ratificada el 31 de marzo de 1995 y que comenzó a regir en Colombia a partir del 1° de enero de 2000.<sup>2</sup>

La Sección Cuatro del Acuerdo en referencia regula lo relacionado con las “prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera” (cual es el aspecto que específicamente está relacionado con el caso sub examine) a partir del artículo 51 hasta el 60. Tales disposiciones consagran todo un procedimiento a través del cual “el titular de un derecho, que tenga motivos válidos para sospechar que se prepara la importación de mercancías de marca de fábrica o de comercio falsificadas o mercancías pirata que lesionan el derecho de autor...”, puede presentar una demanda ante las autoridades administrativas o judiciales competentes, encaminada a que las autoridades de aduanas suspendan el

---

<sup>2</sup> Ley 170 de 1994. Artículo 65, numerales 1 y 2.

despacho de tales mercancías para libre circulación<sup>3</sup>. Dentro de éste procedimiento, el demandante deberá presentar pruebas suficientes que demuestren la infracción del derecho de propiedad intelectual alegada, con indicación detallada de las mercancías respectivas “de acuerdo con la legislación del país de importación”; seguidamente, la autoridad competente se pronunciará sobre la aceptación de la demanda<sup>4</sup>. En adelante, las normas regulan la decisión sobre la suspensión del despacho de aduana de mercancías que debe tomar la autoridad competente, así como también la duración de la suspensión, y demás garantías tendientes a proteger al titular del derecho de propiedad intelectual.

Ninguna de las disposiciones que consagran el procedimiento en referencia establece a cargo de los países miembros del acuerdo la obligación de complementarlo mediante la expedición de otras normas, salvo la ley que necesariamente deberán proferir para adoptar el Acuerdo en su integridad, lo cual, como se dijo, se hizo para Colombia con la Ley 170 de 1994. Por el contrario, el artículo 1° del ADPIC establece que los países miembros podrán prever en su legislación, “sin estar obligados a ello”, una protección más amplia que la exigida en el acuerdo, al igual que faculta a aquellos para aplicar las disposiciones del acuerdo “en el marco de su propio sistema y práctica jurídicos.”.

Es claro, entonces, que respecto al ADPIC únicamente debía expedirse la ley a través de la cual se adoptaba para Colombia, pero no existe obligación adicional en el sentido de reglamentar las garantías y los procedimientos previstos en el Acuerdo, toda vez que, de una parte, éste no lo exige, y de otra, para el punto específico relacionado con las medidas en frontera, los artículos 51 a 60 regulan de manera íntegra un procedimiento tendiente a controlar la importación de mercancías de comercio falsificadas o piratas.

De otra parte, la Ley 170 de 1994 que adoptó para nuestro país el ADPIC, en la parte III que reglamenta lo relacionado con la observancia de los derechos de propiedad intelectual, indica que los miembros se asegurarán de que en su legislación nacional se establezcan procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, pero “no impone ninguna obligación de instaurar un sistema judicial para la observancia de los derechos de propiedad intelectual distinto del ya existente para la aplicación de la legislación en general,

---

<sup>3</sup> Artículo 51 ADPIC.

<sup>4</sup> Artículo 52 ADPIC.

ni afecta a la capacidad de los Miembros para hacer observar su legislación en general.”<sup>5</sup>.

Así las cosas, la obligación reglamentaria reclamada por el actor a cargo del demandado tampoco está contenida en la Ley 170 de 1994, la que, por el contrario, advierte que los miembros podrán aplicar la legislación existente para proteger los derechos de propiedad intelectual.

#### **4.2. Decisión 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina**

La Decisión 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina regula de manera primordial el tema de la propiedad intelectual para Colombia. La Decisión desarrolla íntegramente los aspectos relacionados con la propiedad intelectual en cuanto a las patentes de invención y modelos de utilidad, esquemas de trazado de circuitos integrados, diseños industriales, secretos empresariales, lemas y nombres comerciales, denominaciones de origen, al lado de acciones y procedimientos de diferente clase tendientes a proteger y garantizar el derecho de propiedad intelectual.

El Título XV de la Decisión consagra las “acciones por infracción de derechos”, consistentes en el ejercicio de la “acción judicial por daños y perjuicios por el uso no autorizado de la invención o del modelo de utilidad”, al igual que las medidas en frontera y las penales previstas en cada país.

Dicha acción, se encuentra íntegramente explicada a partir del artículo 238 y hasta el 244, en las cuales se incluye el término de prescripción para su ejercicio, la forma de calcular la indemnización de perjuicios que resulte a favor del actor, al igual que las pretensiones que pueden ser formuladas en la demanda.

En cuanto a las medidas en frontera previstas en los artículos 250 a 256, según se observó del contenido de éstas disposiciones, regulan el procedimiento a través del cual el titular de un registro de marca podrá solicitar a la autoridad nacional competente suspender la operación aduanera a la persona que se encuentre realizando importación o exportación de productos que infringen un registro de

---

<sup>5</sup> Artículo 41. Ley 170 de 1994.

marca, solicitud a la que se pueden aplicar “las condiciones y garantías que establezcan las normas internas del país miembro.”<sup>6</sup>.

En adelante, los artículos que regulan las medidas en frontera desarrollan el procedimiento a seguir para dar trámite a la solicitud de suspensión mencionada, la cual termina, si es del caso, con la decisión efectiva de suspensión de la operación aduanera por importación o exportación de mercancías infractoras.

Se observa nuevamente que ninguna de las normas invocadas por el actor contiene la obligación reclamada, en el sentido de reglamentar la solicitud de suspensión de la operación aduanera. Contrario a lo que considera el actor, el artículo 276 de la Decisión 486 indica que “Los asuntos sobre propiedad industrial no comprendidos en la presente decisión, serán regulados por las normas internas de los países miembros.”.

La Superintendencia de Industria y Comercio, en concepto N° 02031947 del 29 de mayo de 2002, se pronunció sobre la falta de necesidad de reglamentación de la Decisión 486, así: “Un punto muy importante que debe señalarse en relación con la Decisión 486, lo constituye el que, en su artículo 276 se establece que, los asuntos sobre propiedad industrial no comprendidos en la misma serán regulados por las legislaciones internas de los países miembros, aspecto respecto del cual el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha manifestado que, en tanto **el desarrollo de la ley comunitaria por la legislación nacional es excepcional**, a él le es aplicable el principio del “complemento indispensable”, según el cual **no es posible la expedición de normas adicionales sobre asuntos regulados en la Decisión**, salvo que estas sean necesarias para la correcta aplicación de la misma. (...) En este sentido, para que la legislación interna tenga validez se requiere que verse sobre asuntos no regulados por la comunidad, lo que resulta obvio dentro del espíritu y el sentido natural y lógico de la expresión “régimen común sobre tratamiento” que utiliza el artículo 52 del Acuerdo de Cartagena. De lo contrario no podría existir un régimen único y uniforme en la subregión –objetivo esencial del derecho de integración- la permitirse que éste resultara modificado, tergiversado o adicionado en alguna forma por las legislaciones nacionales de los países miembros.”.

---

<sup>6</sup> Artículo 250. Decisión N° 486 de 2000.

Ante tales circunstancias, se reitera que las disposiciones de la Decisión 486 que el actor dice incumplidas, no contienen la obligación por él reclamada tendiente a obtener que la DIAN las reglamente.

#### **4.3. Conclusión**

Los artículos 250 a 256 de la Decisión N° 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina, al igual que lo preceptuado en los artículos 51 a 60 del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio –ADPIC-, aprobado para Colombia mediante la Ley 170 de 1994, regulan una forma de protección a la propiedad intelectual e industrial en tratándose de la entrada y salida de productos del país en las fronteras, consistente en la solicitud de suspensión de operaciones aduaneras ante las autoridades de aduana de cada país.

No obstante, tales normas no contienen la obligación que reclama el actor de parte de la DIAN de reglamentar la normatividad supranacional contenida en tales disposiciones para poner en marcha la figura legal de la suspensión a la operación aduanera prevista en aquellas, así como también los controles aduaneros que se requieren para tales efectos.

Así las cosas, en este caso el deber jurídico que se pide hacer cumplir no se encuentra consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos, como lo exige el artículo 1º de la Ley 393 de 1997.

En consecuencia, las pretensiones de la demanda serán denegadas, y como el a quo llegó a una conclusión similar a la planteada en esta providencia, el fallo estaría para ser confirmado; no obstante, en la parte resolutive de aquel hay una imprecisión terminológica al “negar” la acción de cumplimiento, pues, por técnica jurídica, ésta no se niega sino que se rechaza; mas, cuando se ha estudiado el fondo del litigio, la decisión debe tomarse frente a las pretensiones de la demanda, como en este caso. Por consiguiente, la decisión del a quo será modificada en el sentido de denegar las pretensiones de la demanda.

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

**FALLA:**

**MODIFICASE** la sentencia de 29 de octubre de 2003 proferida por la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual queda así: **DENIEGANSE** las pretensiones de la demanda de acción de cumplimiento instaurada por el señor Julio César Ramírez Piña en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Ejecutoriada esta providencia, envíese al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**  
**Presidenta**

**REINALDO CHAVARRO BURITICA**

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**

**DARIO QUIÑONES PINILLA**