

PRINCIPIO DE BUENA FE - Noción y limitaciones / PRINCIPIO DE BUENA FE EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ADUANERO - Restricción

Como se ve, la buena fe es un principio que rige las actuaciones de los particulares y de la administración y obliga a actuar de manera leal, clara y transparente, esto es, sin el ánimo de sacar provecho injustificado de la contraparte y guiados siempre por la idea de mutua confianza... Aquí interesa resaltar que el principio de buena fe no es absoluto porque no puede constituir un eximente de responsabilidad frente a conductas lesivas del orden jurídico. En otras palabras, la ley impone unas obligaciones y el principio de buena fe no puede servir de excusa para desconocer esas obligaciones, so pena de hacer inoperante el orden jurídico.... En asuntos aduaneros también es claro que el principio de buena fe tiene un carácter restringido, pues no puede servir de excusa para desconocer o vulnerar las normas que regulan la importación, exportación, tránsito y almacenamiento de mercancías ni para limitar la potestad de fiscalización, que ejerce la DIAN para determinar si, por ejemplo, una mercancía ingresó legalmente al país. En conclusión, si bien el principio de buena fe es exigible a la administración, lo cierto es que su aplicación es restrictiva, en tanto no puede servir de excusa para evadir la responsabilidad por la vulneración de la ley.

NOTA DE RELATORIA: En lo atinente al principio de buena fe, consultar, sentencias de la Corte Constitucional: T-532 de 1995 y T-568 de 1992. Sobre la buena fe en el proceso administrativo sancionatorio ver, sentencia T-460 de 1992.

CONFIANZA LEGITIMA - Finalidad y obligaciones de las entidades estatales / CONFIANZA LEGITIMA - No ampara situaciones irregulares o ilegales

En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración. El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al ordenamiento jurídico... Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el derecho adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.

NOTA DE RELATORIA: En lo atinente al principio de confianza legítima ver, sentencia T-566 de 2006 de la Corte Constitucional. Por otro lado, en relación con los alcances del principio de confianza legítima, consultar sentencia, del 22 de julio de 2006, exp. 2000-00168-01.

IDENTIFICACION DEL REGIMEN DE IMPORTACION APLICABLE - Característica esencial: identificación del modelo del vehículo / FACULTAD DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS - Fiscalización de mercancías importadas en cualquier tiempo

La Sección Primera del Consejo de Estado ha advertido que el modelo es una característica esencial para la identificación de un vehículo, pues sirve para determinar el régimen de importación aplicable: el de vehículos nuevos o el de vehículos usados. En ese sentido, esa sección dijo que si no coincide el modelo del vehículo con el modelo reportado en la declaración de importación debe entenderse que no se encuentra amparado, esto es, debe concluirse que no fue legalmente ingresado al territorio nacional... Se definió que la administración está facultada para fiscalizar las mercancías importadas en cualquier tiempo y sin estar limitada por la autorización de levante de las mercancías.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2666 DE 1984 - ARTICULO 4 / DECRETO 1739 DE 1991 - ARTICULO 7 / DECRETO 2685 DE 1999

FACULTAD DE FISCALIZACION DE LA AUTORIDAD ADUANERA - Puede hacerse efectiva independientemente de la persona que alegue la calidad de tenedor o propietario de la mercancía / DEFECTO SUSTANTIVO - Interpretación errónea del artículo 4 del Decreto 2685 de 1999 / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia

La Sala considera que el decomiso sí puede recaer en personas distintas del importador, incluso con fundamento en los principios de la buena fe y de la confianza legítima por las razones que pasan a exponerse... A la Sala le corresponde verificar si el Tribunal Administrativo de Santander vulneró el derecho al debido proceso de la DIAN, por cuanto en la sentencia del 15 de noviembre de 2013 habría incurrido en defecto sustantivo por interpretar erróneamente las normas que tuvo en cuenta para declarar la nulidad de la Resolución No. 135 de 2008 y la No. 000075 del 9 de octubre del mismo año, que la confirmó... Para la Sala, la sentencia objeto de tutela contraviene lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2685 de 1999, toda vez que la obligación aduanera sí puede hacerse efectiva sobre la mercancía de la que existe prueba que entró de contrabando. Siendo así, a la Sala no le cabe duda de que los principios de buena fe y de confianza legítima no amparaban al señor Pamplona Gil (demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho), toda vez que la DIAN estaba facultada para fiscalizar, aprehender y decomisar el vehículo de placas UFJ-998. En otras palabras, la aceptación de la declaración de despacho para consumo No. 4217 del 21 de diciembre de 1992 no derivó en un derecho adquirido o en una situación jurídica consolidada e inmodificable a favor del señor Pamplona Gil. La administración aduanera no asaltó la buena fe o la confianza legítima del señor Pamplona Gil porque, de acuerdo con lo expuesto, la autorización de levante de la mercancía no constituye una garantía de legalidad de la importación, tanto es así, que, en ejercicio de la facultad de fiscalización, la autoridad aduanera puede revocar esa autorización en cualquier tiempo, esto es, sin la autorización del afectado. En realidad, la buena fe del señor Pamplona Gil pudo ser asaltada por la persona que le vendió el vehículo sin estar amparado. Lo dicho es suficiente para resolver el problema jurídico: la sentencia del 15 de noviembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Santander interpretó erróneamente el artículo 4 del Decreto 2685 de 1999, pues desconoció que la obligación aduanera puede hacerse efectiva frente a la mercancía, independientemente de la persona que alegue la calidad de tenedor o propietario. En consecuencia, la Sala revocará la

sentencia impugnada y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la DIAN. En consecuencia, dejará sin valor ni efecto la sentencia del 15 de noviembre de 2013 (dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 68001-33-31-007-2009-00029) y ordenará al Tribunal Administrativo de Santander que, en los 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una sentencia de reemplazo, en la que atienda lo dicho anteriormente.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2685 DE 1999 - ARTICULO 4

NOTA DE RELATORIA: En sentencia del 22 de julio de 2006, la Sección Primera de esta Corporación, analizó un caso similar y señaló que la calidad de tenedor del actor no lo exime de responder ante las autoridades aduaneras, exp: 2000-00168-01. Ahora bien, respecto a la no limitación de la facultad de fiscalización de la administración por la autorización de levante de las mercancías, consultar sentencia del 27 de enero de 2000, Sección Primera de esta Corporación, exp. 5425.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01114-01(AC)

Actor: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

La Sala decide la impugnación interpuesta por el director seccional de la DIAN de Bucaramanga contra la sentencia del 26 de junio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que rechazó por improcedente la acción de tutela.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La DIAN, mediante apoderado judicial, presentó acción de tutela contra la sentencia del 15 de noviembre de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de

Santander¹, por cuanto estimó vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. En consecuencia, solicitó *“tutelar los derechos constitucionales fundamentales, invocados a favor de mi representado (sic), lo cual implica declarar la nulidad de la sentencia de segunda instancia proferida el 16 de febrero de 2012 (sic) que revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad de los actos administrativos proferidos por la DIAN dentro del proceso administrativo DM 09 09 00115 y ordena en forma inmediata la entrega de la mercancía o de no ser posible, el pago de la suma en que fue valorada, a favor del demandante PEDRO JOAQUIN (sic) PAMPLONA GIL”*².

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca la siguiente información:

Que, el 10 de enero de 2008, la Policía Fiscal y Aduanera puso a disposición de la DIAN el vehículo de placas UFJ-998, de propiedad del señor Pedro Joaquín Pamplona Gil, pues en los documentos de propiedad figuraba que el vehículo era modelo 1993 y en el chasis aparecía que se trataba de un modelo 1988.

Que, mediante acta No. 1133 del 4 de abril de 2008, la DIAN legalizó la aprehensión del vehículo, con fundamento en los numerales 1.6 y 1.25 del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999. Que el señor Pamplona Gil no objetó el acta de aprehensión, tal y como lo permitía el artículo 505-1 del Decreto 2685 de 1999.

Que, por Resolución 135 del 16 de mayo de 2008, la DIAN ordenó el decomiso del vehículo de placas UFJ-998, de conformidad con la causal prevista en el numeral 1.6 del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999³, *“toda vez que se trata de una mercancía de procedencia extranjera (...) con evidente permanencia ilegal en el territorio aduanero nacional, por cuanto carece de la documentación aduanera que*

¹ Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Pedro Joaquín Pamplona Gil.

² Folio 14.

³ *“Artículo 502. Causales de aprehensión y decomiso de mercancías.*

(...)

1.6. Cuando la mercancía no se encuentre amparada en una Declaración de Importación, o no corresponda con la descripción declarada, o se encuentre una cantidad superior a la señalada en la Declaración de Importación, o se haya incurrido en errores u omisiones en su descripción, salvo que se configuren los eventos previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 231º del presente Decreto, en cuyo caso no habrá lugar a la aprehensión;

(...)”.

*acredite su legal introducción al territorio nacional aduanero*⁴.

Que esa decisión fue confirmada por la DIAN mediante la Resolución 000075 del 9 de octubre de 2008, por cuanto si bien el vehículo contaba con la declaración de despacho para consumo, lo cierto es que la inconsistencia del modelo del vehículo demostraba que fue irregular el ingreso a territorio nacional.

Que el señor Pedro Joaquín Pamplona Gil promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones 135 y 000075 de 2008.

Que el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Bucaramanga, por sentencia del 28 de agosto de 2012, denegó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho porque el señor Pamplona Gil no demostró que la DIAN desconociera el procedimiento para el decomiso de mercancías ilegalmente ingresadas al territorio nacional.

Que el señor Pamplona Gil apeló esa decisión y el Tribunal Administrativo de Santander, por sentencia del 15 de noviembre de 2013, la revocó y, en su lugar, declaró la nulidad de las resoluciones 135 y 000075 de 2008 y condenó a la DIAN a pagar la indemnización por perjuicios materiales, a título de daño emergente y lucro cesante. Según el Tribunal, el señor Pamplona Gil no es responsable por los errores que pudieron cometerse en la declaración de despacho para consumo, pues no importó el vehículo de placas UFJ-998. Que, de hecho, la DIAN generó la confianza legítima en el señor Pamplona Gil, toda vez que al momento de la importación no cuestionó la declaración de despacho para consumo del vehículo.

3. Argumentos de la tutela

A juicio de la DIAN, la sentencia del 15 de noviembre de 2013, vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, por las siguientes razones:

Que la providencia objeto de tutela desconoció que el procedimiento de aprehensión y decomiso se ajustó a lo dispuesto en los artículos 469 y siguientes del Decreto 2685 de 1999. Que, en efecto, la DIAN demostró que el vehículo ingresó irregularmente a territorio nacional, de modo que era procedente

⁴ Folio 39.

aprehenderlo y decomisarlo.

Que la sentencia cuestionada incurrió en defecto sustantivo, por indebida interpretación del artículo 232-1 del Decreto 2685 de 1999, que establece que las mercancías deben tenerse como no declaradas cuando no cuentan con la declaración de despacho para consumo, tal y como ocurrió en este caso. Que *“se encuentra que el vehículo no fue declarado y se encuentra dentro del territorio aduanero en situación de ilegalidad, ya que no se encuentra amparado por documentos que demuestren su legal introducción, razón por la cual la decisión no podía ser otra que ordenar el decomiso, de acuerdo con la causal 1.6 en concordancia en el 2.25 del art. 502 del decreto 685 de 1999”*.

Que, además, la providencia objeto de tutela incurrió en defecto sustantivo, por indebida interpretación del artículo 33 del Decreto 2150 de 1995, *“respecto de la excepción de los requisitos exigidos en el Código de Aduanas, puesto que la legislación Código de Aduanas sí exige la presentación personal, siendo clara la exigencia de la nota de presentación personal para demostrar tal requisito”*⁵.

Que si bien la declaración de despacho para consumo no fue cuestionada al momento de la importación, lo cierto es que la DIAN conserva la competencia permanente para verificar que los datos registrados en esa declaración se ajusten a las exigencias legales.

Que, en el sub lite, la declaración de importación corresponde al año 1992 y revisado el vehículo se advirtió que corresponde a un modelo diferente al descrito en esa declaración de importación. Que así lo demuestran los siguientes documentos:

- (i) La inspección efectuada por la DIAN el 22 de junio de 2008, que constató *“la existencia de los adhesivos ubicados en la parte interna de la cabina, cerca de los pedales; en estos se registran los datos de número de serie de chasis y la fecha de su fabricación, con la observación especial de que la información correspondiente a la fecha de fabricación fue rallado (sic), imposibilitando la lectura, tal como se aprecia en las fotografías e improntas que se tomaron (folios 136 a 136*

⁵ Folio 6.

*del expediente administrativo)*⁶.

- (ii) La información suministrada por KENWORTH de Colombia, que indicó que *“el año de fabricación no es el mismo que figura en el vehículo importado y registrado en nuestro país con plaza UFJ-998”*. Que *“el Gerente Comercial de la firma KENWORTH DE LA MONTAÑA, envía las impresiones de consulta (...) en estas impresiones se puede observar que el chasis número 519882 fue fabricado en el año 1988”*⁷.
- (iii) La declaración de despacho para consumo No. 4217 del 21 de diciembre de 1992 se refiere a la importación de un vehículo modelo 1993, mientras que el vehículo decomisado es modelo 1988. Que, por ende, esa declaración no puede sustentar la legalidad de la importación del vehículo objeto de decomiso.

Que la sentencia cuestionada también incurrió en defecto sustantivo, por indebida interpretación del artículo 4° del Decreto 2685 de 1984, que obligaba al señor Pamplona Gil a cumplir las normas aduaneras, a pesar de tratarse de un tercero de buena fe. Que, entonces, el señor Pamplona Gil debía garantizar que el vehículo fue debidamente importado.

Que, según lo ha dicho el Consejo de Estado, admitir una interpretación diferente de esa norma *“conduciría al absurdo de afirmar que basta que quien introduzca al país mercancías extrajeras, que no han sido declaradas y sobre ellas no se han cancelado los tributos aduaneros, se deshaga de las mismas traspasándolas a un tercero, ese sí de buena fe, para que ipso facto queden legalizadas, porque a éste no se le puede reclamar el cumplimiento de obligación alguna. No, ese no es ni puede ser el criterio que orienta a la legislación aduanera, en cuya efectividad de sus normas descansa, en buena parte, la economía del país”*⁸.

4. Intervención del Tribunal Administrativo de Santander (autoridad judicial demandada)

⁶ Folio 12.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Folio 4. Corresponde a una cita de la sentencia del 10 de septiembre de 1998 (expediente: 4921), dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado.

El Tribunal Administrativo del Santander hizo un recuento de las causales de procedencia y prosperidad de la tutela contra providencias judiciales y, frente al caso concreto, explicó lo siguiente:

Que la sentencia cuestionada interpretó adecuadamente las normas previstas en los decretos 2666 de 1984 y 2685 de 1999 porque la legalidad de la importación del vehículo tuvo sustento en la declaración de despacho para consumo No. 4217 del 21 de diciembre de 1992. Que si bien en esa declaración hubo un error en el modelo del vehículo, lo cierto es que la DIAN no lo corrigió, de modo que esa declaración generó la confianza legítima en terceros de buena fe, como el señor Pamplona Gil, que posteriormente adquirió el vehículo.

Que, en efecto, los actos demandados eran nulos porque vulneraron los principios de confianza legítima y buena fe, en tanto desconocieron que el señor Pamplona Gil adquirió el vehículo decomisado con la confianza que le generaba una declaración de despacho para consumo aprobada por la DIAN.

5. Sentencia impugnada

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por sentencia del 26 de junio de 2014, rechazó la tutela por improcedente. Para sustentar esa decisión, el a quo transcribió apartes de la sentencia cuestionada y dijo lo siguiente:

Que, con base en el Decreto 2666 de 1984, en cuanto al trámite de importación, el tribunal advirtió lo siguiente: **(i)** que el importador debía presentar una declaración de despacho para consumo, respecto de la mercancía objeto de importación, y **(ii)** que la DIAN debía inspeccionar la mercancía junto con los documentos de importación y liquidar los impuestos aduaneros. Que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se demostró que, al momento de la importación del vehículo, la DIAN no objetó la solicitud de despacho para consumo y, por ende, era razonable estimar que el vehículo posteriormente decomisado fue legalmente importado.

Que el tribunal concluyó razonadamente que si bien no coincidía el modelo registrado en la declaración de despacho para consumo del 21 de diciembre de

1992 (año 1993) y el modelo real del vehículo decomisado (año 1988), lo cierto es ese error no fue advertido oportunamente por la DIAN. Que, por consiguiente, la declaración de despacho para consumo quedó en firme y generó confianza legítima en terceros como el señor Pedro Joaquín Pamplona Gil, que entendió que el vehículo fue legalmente importado.

Que, según el precedente fijado por la Sección Primera del Consejo de Estado⁹, la obligación de demostrar la legal importación de la mercancía le corresponde al importador y no a las personas que de buena fe la compraron en el comercio. Que si bien la DIAN puede verificar la legalidad de las mercancías en cualquier momento, lo cierto es que eso no implica que desconozca el carácter personal de la obligación aduanera.

6. Impugnación

La Dirección Seccional de la DIAN de Bucaramanga impugnó la sentencia del 26 de junio de 2014. Para tal fin, reiteró los argumentos expuestos en la demanda de tutela, esto es, los referidos al defecto sustantivo, por indebida interpretación de los artículos 4 y 232-1 del Decreto 2685 de 1999¹⁰.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir,

⁹ El a quo citó la sentencia del 7 de octubre de 2010 (expediente: 68001-23-15-000-1998-01566-01).

¹⁰ En la impugnación, la DIAN nada dijo sobre el defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 33 del Decreto 2150 de 1995, y, por ende, se anticipa que ese aspecto no será objeto de estudio en esta sentencia.

concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

En principio, la Sala Plena de esta Corporación consideraba que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales, en cuanto no fue creada para tal efecto. Que, además, no era el medio para discutir providencias judiciales porque el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, que reguló la acción de tutela, y que la permitía, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-543 de 1992.

No obstante, en sentencia del 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, conforme con las reglas que ha fijado la Corte Constitucional. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹¹, se precisó que la acción de tutela es procedente para cuestionar, incluso, providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública. Sobre el particular, la Sala Plena explicó:

“2.1.11.- Entonces, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela sí procede contra las providencias del Consejo de Estado, materializadas en autos y sentencias, en la medida en que la Corporación hace parte de una de las ramas del poder público –Rama Judicial-, conforme con los artículos 113 y 116 de la Constitución y, por tanto, es una autoridad pública.

Aceptar la procedencia de la acción de tutela contra las providencias del Consejo de Estado, no es otra cosa que aceptar la prevalencia de los derechos fundamentales de las personas y, por ende, desarrollar los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 1, 2, 4, 6, 121 y 230. Constitucionales.

2.1.12.- No puede perderse de vista que los autos y sentencias que profieren los jueces de las distintas jurisdicciones, incluidos los órganos que se encuentran en la cúspide de la estructura judicial, pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas”.

Empero, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, toda vez que los principios de seguridad jurídica y de coherencia del

¹¹ Expediente: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. Demandado: Consejo de Estado – Sección Primera.

ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones judiciales y, por tanto, no puede admitirse la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, sin mayores excepciones.

Para aceptar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, entonces, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005, así:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

(...)

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

(...)

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé

cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas”.

Esos son los requisitos procesales o de procedibilidad de la acción de tutela.

Además, una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales anteriores, llamadas genéricas, el juez puede conceder la protección siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución. La Corte Constitucional describió tales causales, así:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente

dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución”.

Y esos defectos son los que autorizarían la concesión del amparo o de la tutela contra providencias judiciales.

Por último, conviene decir que al demandante le corresponde identificar y sustentar la causal específica de procedibilidad y exponer las razones que sustentan la violación de los derechos fundamentales. No son suficientes las simples inconformidades con las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que el interesado debe demostrar que la providencia cuestionada ha incurrido en alguna de las causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Justamente, las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones que son propias de los procesos judiciales ordinarios o expongan los argumentos que dejaron de proponer oportunamente.

Es de esa manera que podría abordarse el estudio de una providencia judicial mediante el mecanismo excepcional de la tutela.

2. Del caso concreto

Para decidir este caso, la Sala iniciará por verificar si la presente solicitud de amparo cumple los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. Luego, examinará si las acusaciones formuladas por la DIAN contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander se basan en las llamadas causales específicas de procedibilidad de la acción, que miran más hacia la prosperidad de la tutela. Para abordar este último capítulo, la Sala formulará el problema jurídico a resolver, analizará las argumentaciones y las pruebas del caso y se abocará hacia el fallo como conclusión.

2.1. De los requisitos generales de la tutela contra providencias judiciales

2.1.1. De la relevancia constitucional: la cuestión que aquí se discute sí tiene relevancia constitucional, toda vez que la DIAN alegó que la sentencia del 15 de noviembre de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander, incurrió en defecto sustantivo, por indebida interpretación de los artículos 4 y 232-1 del Decreto 2685 de 1999, en tanto el procedimiento de decomiso del vehículo de placas UFJ-998 se ajustó a lo dispuesto en esas normas. Entonces, pueden estar comprometidos los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, de ser cierto que el tribunal no interpretó correctamente las normas aduaneras.

2.1.2. De la inmediatez: la tutela cumple el requisito de inmediatez, por cuanto la sentencia cuestionada fue notificada mediante edicto desfijado el 3 de febrero de 2014¹² y la demanda de tutela se presentó el 2 de mayo del mismo año¹³, esto es, después de tres meses, término que es razonable.

2.1.3. Del agotamiento de los mecanismos de defensa judicial: la Sala estima que este requisito también está acreditado, pues en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se agotaron los recursos procedentes.

2.1.4. Finalmente, **la sentencia cuestionada no fue proferida en un proceso de tutela**, sino en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Están, pues, cumplidos los requisitos generales y, por ende, pasa la Sala a estudiar los requisitos especiales para la prosperidad de la tutela contra providencias judiciales.

2.2. De las causales específicas para la prosperidad de la tutela

¹² Folio 142.

¹³ Folio 16.

En cuanto al fondo del asunto, en los términos de la impugnación, la DIAN alegó que la sentencia del 15 de noviembre de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander, incurrió en defecto sustantivo, por indebida interpretación de los artículos 4 y 232-1 del Decreto 2685 de 1999. Que la sentencia cuestionada consideró indebidamente que era ilegal la aprehensión y el decomiso del camión de placas UFJ-998, modelo 1988, pese a que no contaba con declaración de importación o declaración de despacho para consumo.

2.3. Problema jurídico y solución del caso

La Sala parte de precisar que en la sentencia del 15 de noviembre de 2013, que dictó el Tribunal Administrativo de Santander¹⁴, y que se acusa de defecto sustantivo en la demanda de tutela, se controvertió si el vehículo de placas UFJ-988 —que fue decomisado por la DIAN mediante la Resolución No. 135 de 2008— se encuentra amparado en la declaración de despacho para consumo 4217 del 21 de diciembre de 1992 (serial No. 0033618).

El Tribunal Administrativo de Santander decidió anular la Resolución No. 135 de 2008 y la No. 000075 del 9 de octubre del mismo año, que la confirmó.

Con fundamento en la valoración probatoria que se aportó al proceso, el tribunal concluyó que la información de los documentos de propiedad del vehículo de placas UFJ-988 era incongruente con la información adherida a la cabina del vehículo, toda vez que los documentos de propiedad daban cuenta de que el modelo del vehículo era año 1993, pero la información de la cabina del vehículo reportaba que es modelo 1988.

No obstante, en vista de que el vehículo había sido aprehendido en el año 2008 a un tercero de buena fe, el tribunal consideró que la DIAN generó una confianza legítima, al expedir la declaración del despacho para consumo, pues en este documento no se le hizo ninguna observación al importador respecto del modelo del vehículo.

¹⁴ Subsección de Descongestión 680012331703

El tribunal tuvo en cuenta la normativa preexistente al año 1992, fecha en que se hizo la importación, esto es, el Decreto 2666 de 1984, que, en rigor, establecía que la autoridad aduanera debía hacer el reconocimiento previo de la mercancía importada para efectos de autorizar la entrega al importador. De manera que, para el Tribunal Administrativo de Santander, aforada la mercancía sin observación alguna, la autoridad aduanera aceptaba que la importación se hizo de conformidad con la normativa vigente para la fecha de la importación. Que, por lo tanto, ya no podía ir en contra de sus propios actos y menos para revocar la autorización de la importación otorgada en la declaración de despacho para consumo y decomisar el vehículo al que ahora era el propietario, pues para el tribunal prima la garantía del derecho de propiedad de este tercero adquirente de buena fe.

Las precisiones hechas son relevantes para decidir la tutela puesto que el contenido de los actos administrativos que fueron anulados por el Tribunal Administrativo de Santander dan cuenta de que la DIAN fundamentó el decomiso en el Decreto 2685 de 1999 y en el Decreto 3803 de 2006¹⁵, por dos hechos fundamentales:

- **La descripción del vehículo.** La DIAN concluyó que existe prueba en el proceso de que el vehículo es modelo año 1988. Que, por lo tanto, no se entiende amparado en la declaración de despacho para consumo 4217 del 21 de diciembre de 1992, que ampara un vehículo modelo año 1993.
- **La condición de vehículo usado.** A partir del hecho de que el vehículo objeto de la litis es modelo año 1988, para la DIAN, se trata de un vehículo usado que debió ser declarado como tal e importado con la respectiva licencia previa de importación.

A instancia de que el Tribunal Administrativo de Santander fundamentó el fallo del 15 de noviembre de 2013 en el Decreto 2666 de 1984, en la demanda de tutela, el apoderado de la DIAN explicó que tanto el Decreto 2666 de 1894 como el Decreto 1909 de 1992 y el actualmente vigente, esto es, el Decreto 2685 de 1999, han precisado que la obligación aduanera es de carácter personal, sin perjuicio de que se puede hacer efectivo su cumplimiento sobre la mercancía mediante el

¹⁵ Las normas que fundamentaron el decomiso son las siguientes: Artículos 1, 3,4, 87, 232-1, 502 [Num 1.6] del Decreto 2685 de 1999; Decreto 3803 de 2006 [Artículo 6, parágrafo 3] (esta decreto se citó en la Resolución que resolvió el recurso de reconsideración)

decomiso, de preferencia sobre cualquier otra garantía u obligación que recaiga sobre esta, independientemente de quien sea su propietario o tenedor.

Por eso, alegó que el tribunal incurrió en defecto sustantivo. Dijo, textualmente, *“que con la sentencia hoy tutelada se vulneraron los derechos constitucionales del debido proceso y de defensa al haberse incurrido en una VÍA DE HECHO POR ERRÓNEA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN PARCIAL DE LA NORMA, generada a partir de la violación directa de la ley por interpretación errónea al aplicar la normatividad aduanera para el presente caso, puesto que además de realizar el análisis y aplicación parcial en relación con el trámite de importación de mercancías, también interpretó erradamente el Código de Aduanas, Decreto 2685 de 1999, pues se dio un sentido que no corresponde al igual que las anteriores normatividades como el 2666 de 1984 o el 1909 de 1992”*.

En el anterior contexto, a la Sala le corresponde verificar si el Tribunal Administrativo de Santander vulneró el derecho al debido proceso de la DIAN, por cuanto en la sentencia del 15 de noviembre de 2013 habría incurrido en defecto sustantivo por interpretar erróneamente las normas que tuvo en cuenta para declarar la nulidad de la Resolución No. 135 de 2008 y la No. 000075 del 9 de octubre del mismo año, que la confirmó.

Para efecto de resolver el caso, la Sala estudiará los siguientes ítems: **(i)** del marco normativo del caso; **(ii)** de la buena fe; **(iii)** de la confianza legítima, y **(iv)** de la respuesta al problema jurídico: pronunciamiento frente a la impugnación presentada por la DIAN.

2.3.1. Del marco normativo del caso

La sentencia del 15 de noviembre de 2013 fundamentó la nulidad de las resoluciones que decomisaron el vehículo de placas UFJ-998 en la interpretación sistemática de los artículos 4, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 155, 156, 168 y 169 del Decreto 2666 de 184 y en los principios de la buena fe y de la confianza legítima.

Del análisis que hizo el tribunal, la Sala entiende que partió del presupuesto de que el vehículo se importó en el año 1992 y que, para el efecto, se presentó la declaración de despacho para consumo 4217 del 21 de diciembre de 1992,

denuncio aduanero en el que se habría cometido la inexactitud de poner como modelo del vehículo el año 1993, siendo que, en realidad, era modelo 1988, y que la autoridad aduanera no advirtió esa inexactitud, pues no dejó ninguna constancia al respecto, como era su deber, según lo dedujo de la normativa vigente al año 1992.

Dado que la valoración probatoria no fue objetada por la DIAN, pues de la sentencia del 15 de noviembre de 2013 el Tribunal Administrativo de Santander concluyó que la causal de aprehensión sí se configuró, la Sala circunscribirá el análisis del caso a la interpretación que hizo, en el sentido de que con fundamento en los principios de la buena fe y de confianza legítima la obligación aduanera incumplida no puede hacerse efectiva frente a tenedores de buena fe.

Para la DIAN, la normativa aduanera, incluso la vigente para el año 1992, le permite hacer efectiva la obligación aduanera mediante el decomiso de la mercancía independientemente de quien sea el tenedor o propietario.

Sobre el particular, la Sala precisa lo siguiente:

El Decreto 2666 de 1984, tal como lo precisó el Tribunal Administrativo de Santander, regulaba la obligación aduanera en el artículo 4, que hacía responsable al declarante de la veracidad y exactitud de los datos consignados en la declaración de despacho para consumo.

En concordancia con esa disposición, el artículo 8 (modificado por el artículo 7º del Decreto 1739 de 1991) reguló la relación de las mercancías con la obligación aduanera, en los siguientes términos:

“Artículo 8º. Relación de las mercancías con la obligación tributaria aduanera.

La mercancía es prenda de la obligación aduanera. (...)

En todo caso, esta prenda privilegiada en favor de la Nación tendrá preferencia sobre las demás garantías u obligaciones que recaigan sobre esas mercancías. Su efectividad no afecta la responsabilidad penal por hechos punibles, ni la responsabilidad civil que un tercero pueda ejercer sobre el patrimonio del infractor.

(...)”

Por su parte, el artículo 4º del Decreto 2685 de 1999, actualmente vigente, dispone lo siguiente:

“La obligación aduanera es de carácter personal, sin perjuicio de que se pueda hacer efectivo su cumplimiento sobre la mercancía, mediante el abandono, la aprehensión y decomiso, con preferencia sobre cualquier otra garantía u obligación que recaiga sobre ella, e independientemente de quien sea su propietario o tenedor”.

Fíjese, entonces, que independientemente de la norma que debió servir de fundamento a la DIAN para decomisar la mercancía, lo cierto es que la normativa aduanera siempre ha previsto que la obligación aduanera se puede hacer exigible mediante el decomiso de la mercancía.

Entonces, el verdadero problema jurídico que corresponde resolver radica en si el decomiso (como acto en virtud del cual pasan a poder de la Nación las mercancías) respecto de las cuales no se acredite el cumplimiento de los trámites previstos para su presentación y/o declaración ante las autoridades aduaneras, por presentarse alguna de las causales de aprehensión previstas en la legislación aduanera¹⁶, puede recaer en cabeza de una persona distinta a la que importó las mercancías.

En esas condiciones, la Sala considera que el decomiso sí puede recaer en personas distintas del importador, incluso con fundamento en los principios de la buena fe y de la confianza legítima por las razones que pasan a exponerse.

2.3.2. De la buena fe

El artículo 83 de la Constitución Política establece que *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante*

¹⁶ Definición del artículo 1º del Decreto 2685 de 1999. En vigencia del Decreto 2666 de 1984 el contrabando era un hecho punible respecto del que se podía imponer la medida de decomiso. Mediante el Decreto Ley 1750 de 1991, el contrabando pasó de ser un hecho punible a una infracción administrativa sometida a sanción. La autoridad aduanera quedó facultada para aprehender las mercancías de conformidad con las disposiciones aduaneras vigentes que regularon de manera dispersa las causales de aprehensión. El contrabando por importar mercancías sin declararlas quedó tipificado en el numeral 2 del literal a) del artículo 1 del Decreto Ley 1750 de 1991, y el contrabando por importar sin licencia previa de importación estaba tipificado en el artículo 74 del Decreto Ley 444 de 1967.

éstas". Al interpretar ese precepto, en la sentencia T-532 de 1995, la Corte Constitucional advirtió lo siguiente:

"Cuando la Constitución exige que las actuaciones de los particulares y de las autoridades se ciñan a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas, consagra un postulado que obliga a las entidades y a los servidores públicos a revisar radicalmente la posición que tradicionalmente han venido observando ante el ciudadano, marcada por la prevención y la mala voluntad.

Tal principio exige de gobernantes y gobernados el compromiso de obrar honesta y desprevenidamente, en el marco de unas relaciones de mutua confianza, de tal manera que, sometidos todos al orden jurídico y dispuestos a cumplir sus disposiciones con rectitud, no haya motivo alguno de recelo.

La norma en mención no obliga tan sólo al particular sino que se aplica con igual severidad al servidor público, que ni puede presumir la mala fe de la persona respecto de la cual cumple su función, ni le es permitido, en lo que toca con sus propios deberes, asumir actitudes engañosas o incorrectas".

Como se ve, la buena fe es un principio que rige las actuaciones de los particulares y de la administración y obliga a actuar de manera leal, clara y transparente, esto es, sin el ánimo de sacar provecho injustificado de la contraparte y guiados siempre por la idea de mutua confianza

Sobre el alcance del principio de buena fe, en la sentencia T-568 de 1992, la Corte Constitucional también advirtió: *"la buena fe no puede implicar que el Derecho la admita y proclame como criterio eximente de la responsabilidad que, según las leyes, corresponde a quienes incurren en acciones u omisiones dolosas o culposas que ameritan la imposición de sanciones judiciales o administrativas. Hacer del principio de la buena fe una excusa de ineludible aceptación para consentir conductas lesivas del orden jurídico equivale a convertir éste en sistema inoperante. Pese a la obligatoriedad del principio constitucional enunciado, éste se edifica sobre la base de una conducta cuidadosa de parte de quien lo invoca, en especial si la ley ha definido unas responsabilidades mínimas en cabeza del que tiene a su cargo determinada actividad".*

Aquí interesa resaltar que el principio de buena fe no es absoluto porque no puede constituir un eximente de responsabilidad frente a conductas lesivas del orden jurídico. En otras palabras, la ley impone unas obligaciones y el principio de buena fe no puede servir de excusa para desconocer esas obligaciones, so pena de hacer inoperante el orden jurídico.

Al respecto, María José Viana Cleves¹⁷ explicó que “el reconocimiento del principio de buena fe no puede implicar la paralización administrativa, legislativa y judicial, por lo que es necesario incorporar un concepto restringido de la protección al principio de buena fe. Esto no pretende restar importancia a la necesidad de proteger este principio, sino impedir que éste, entendido como un concepto muy amplio, se convierta en un obstáculo para el ejercicio de las potestades públicas propias del Estado Social de Derecho”.

Sobre la buena fe en el proceso administrativo sancionatorio aduanero, en sentencia T-460 de 1992, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*“El artículo 83 dispone que ‘Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual **se presumirá en todas las gestiones** que aquellos adelanten ante estas’, mientras el 84 es perentorio en señalar que ‘cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas **no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio**’, principio refrendado en el artículo 333, relativo a la actividad económica y a la iniciativa privada, para cuyo ejercicio ‘nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley’.*

*De todo lo cual se desprende sin mayores esfuerzos del intelecto que el principio es la confianza, expresada en la presunción de buena fe, mientras que las **excepciones** al mismo, es decir, aquellas ocasiones en las cuales pueda partir el Estado del supuesto contrario para invertir la carga de la prueba, haciendo que los particulares aporten documentos o requisitos tendientes a demostrar algo, deben estar expresa, indudable y taxativamente señaladas en la ley. De tal modo que el servidor público que formule exigencias adicionales a las que han sido legalmente establecidas, vulnera abiertamente la Constitución e incurre en abuso y extralimitación en el ejercicio de sus atribuciones.*

Desde luego, lo dicho implica que el mencionado principio también tiene sus límites y condicionamientos, derivados de otro postulado fundamental como es el de la prevalencia del interés común. En modo alguno puede pensarse que el principio de la buena fe se levante como barrera infranqueable que impida a las autoridades el cumplimiento de su función, pues, mientras la ley las faculta para hacerlo, pueden y deben exigir los requisitos en ella indicados para determinados fines, sin que tal actitud se oponga a la preceptiva constitucional. En nuestro Estado de Derecho, las leyes gozan de aptitud constitucional para imponer a la administración o a los jueces la obligación de verificar lo manifestado por los particulares y para establecer procedimientos con arreglo a los cuales pueda desvirtuarse en casos concretos la presunción de la buena fe, de tal manera que si así ocurre con sujeción a sus preceptos se haga responder al particular implicado tanto

¹⁷ Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiana. Editorial Universidad Externado de Colombia. Página 60.

desde el punto de vista del proceso o actuación de que se trata, como en el campo penal, si fuere del caso.

De lo anterior puede colegirse que es inaceptable el argumento según el cual la actuación de la autoridad aduanera, en cuanto pone en marcha procedimientos encaminados a comprobar si en determinado caso se configuró el contrabando, vulnera el principio de la buena fe, toda vez que demostrado aquel con arreglo a las disposiciones legales correspondientes y con estricta observancia del debido proceso, lo que acontece es que se desvirtúa mas no se desconoce la presunción que en principio amparaba a la persona (subrayado y resaltado del texto original. Último párrafo negrilla fuera de texto).

En asuntos aduaneros también es claro que el principio de buena fe tiene un carácter restringido, pues no puede servir de excusa para desconocer o vulnerar las normas que regulan la importación, exportación, tránsito y almacenamiento de mercancías ni para limitar la potestad de fiscalización, que ejerce la DIAN para determinar si, por ejemplo, una mercancía ingresó legalmente al país.

En conclusión, si bien el principio de buena fe es exigible a la administración, lo cierto es que su aplicación es restrictiva, en tanto no puede servir de excusa para evadir la responsabilidad por la vulneración de la ley.

2.3.3. De la confianza legítima

En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza legítima, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración.

El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al ordenamiento jurídico.

En la sentencia T-566 de 2006, en cuanto al principio de confianza legítima, la Corte Constitucional explicó lo siguiente: “(...) *la aplicación del principio de confianza legítima, presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la*

administración, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estadio anterior. Sin embargo, de ello no se puede concluir la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que originan expectativas para los administrados. Por el contrario, la interpretación del principio estudiado, debe efectuarse teniendo en cuenta que no se aplica a derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas modificables, sin perder de vista que su alteración no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la adopción de medidas para que el cambio ocurra de la manera menos traumática para el afectado (...) (subraya la Sala).

Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido que *“a los alcances del principio de la confianza legítima se recurre para poner a salvo derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo”*.

Entonces, en consideración al principio de confianza legítima, las autoridades deben ser coherentes en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas o reconocidas, sin que eso limite las facultades que tiene la administración para modificar justificadamente sus decisiones. Empero, la confianza legítima tampoco ampara las situaciones irregulares o ilegales, por cuanto en esos casos el Estado conserva la potestad de revisar las actuaciones, al punto que puede modificarlas y afectar el *“derecho”* adquirido de manera irregular, esto es, en contra del ordenamiento jurídico.

2.3.4. Respuesta al problema jurídico: pronunciamiento frente a la impugnación presentada por la DIAN

Para la Sala, la sentencia objeto de tutela contraviene lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 2685 de 1999, toda vez que la obligación aduanera sí puede hacerse efectiva sobre la mercancía de la que existe prueba que entró de contrabando.

La Sala reitera lo dicho en la sentencia del 22 de junio de 2006¹⁸, dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, que, en un caso similar, dijo lo siguiente:

*“(...) en este caso no se trató de una simple deficiencia en la descripción de la mercancía, que **en algunos casos es subsanable**- como cuando la misma **no está relacionada con un elemento esencial de la descripción**-, que es, precisamente, a lo que alude la sentencia que señala el actor.*

Empero, en tratándose de vehículos, el MODELO constituye una característica esencial, máxime si el mismo es determinante para la aplicación de un régimen especial de importación, aspecto este al que se refiere la DIAN en la parte motiva de los actos acusados (folios 6 y 7 del cuaderno principal) y que no controvierte el actor.

Es claro que la importación de un vehículo nuevo, característica esta predicable del modelo 1994 amparado en la Declaración de Importación a que se contrae este proceso, no tiene el mismo tratamiento frente a un vehículo usado (el modelo 1993), que exige como requisito indispensable para su importación la licencia previa del Incomex.

Al respecto, es oportuno traer a colación apartes de la sentencia de 20 de enero de 2005 (Expediente núm. 01542, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), que frente a un asunto similar al aquí analizado, expresó:

‘...De otra parte, según se lee a folio 110 del cuaderno principal, a través de la Circular Externa SPI No. 091 de 29 de diciembre de 1993 del INCOMEX, este organismo no autoriza bajo ningún concepto importaciones de vehículos usados o saldos de la partida arancelaria 87.03. Esta circunstancia, a juicio de la Sala, pone de manifiesto la incidencia del modelo de un vehículo en el trámite de la importación, es decir, su condición de elemento sustancial para efectos de su correcta individualización...’.

Luego, si ingresó al país un vehículo como modelo 1993, cuando en realidad era 1994, se trataba de un vehículo usado, que tiene restricciones para la importación y no puede tenerse como amparado en una Declaración de Importación, pues ésta se refiere a otro vehículo de características distintas y, en esas condiciones, no cabe llegar a otra conclusión diferente de la que el vehículo de modelo 1993, que realmente ingresó al país, no está amparado por una Declaración de Importación.

*De otra parte, cabe advertir, en relación con el principio de la buena fe que aduce el actor, dada su calidad de tenedor, que el artículo 3º del Decreto 1909 de 1992 es claro en señalar como responsables de las obligaciones aduaneras al importador, transportador, y **tenedor**.*

¹⁸ Expediente: 05001-23-31-000-2000-00168-01, demandante: Nelson Jair Zapata Calderón, demandado: DIAN.

De tal manera que la calidad de tenedor que tiene el actor no lo exime de responder ante las autoridades aduaneras en el evento de que, como en este caso, la mercancía se encuentre en su poder y haya ingresado al país sin el lleno de los requisitos legales, no obstante que haya obtenido el levante”.

Como se ve, la Sección Primera del Consejo de Estado ha advertido que el modelo es una característica esencial para la identificación de un vehículo, pues sirve para determinar el régimen de importación aplicable: el de vehículos nuevos o el de vehículos usados. En ese sentido, esa sección dijo que si no coincide el modelo del vehículo con el modelo reportado en la declaración de importación debe entenderse que no se encuentra amparado, esto es, debe concluirse que no fue legalmente ingresado al territorio nacional.

La Sala también observa que, tal y como lo exige el artículo 4° del Decreto 2685 de 1999, la Sección Primera del Consejo de Estado analizó el trámite de importación en consideración al vehículo propiamente dicho y con independencia de la persona que ostentaba la condición de tenedor o del hecho de que la autoridad aduanera haya autorizado el levante del vehículo, que implica una aceptación de la declaración de importación.

En cuanto al levante de la mercancía, es importante poner de presente que, en sentencia del 27 de enero de 2000¹⁹, la Sección Primera del Consejo de Estado sostuvo lo siguiente: “(...) *no obstante que se haya autorizado el levante, las autoridades aduaneras pueden advertir con posterioridad al mismo la comisión de una infracción, a través de la facultad de fiscalización que tienen y proceder a imponer las sanciones correspondientes*”. Es decir, se definió que la administración está facultada para fiscalizar las mercancías importadas en cualquier tiempo y sin estar limitada por la autorización de levante de las mercancías. La sentencia en cita también puso de presente lo siguiente:

“En efecto, si la ley faculta a las autoridades aduaneras para adelantar investigaciones a fin de establecer la inobservancia de los procedimientos aduaneros (artículo 62, literal b), del Decreto 1909 de 1992); para que EN CUALQUIER MOMENTO pueda ordenar la inspección física de las mercancías, aún de las que ya se han transformado o incorporadas a otras (literal d ibídem) ; para imponer las sanciones a que haya lugar dentro del proceso de importación o en desarrollo de programas de fiscalización (artículo 68 ibídem); y, a su vez, le impone la obligación al importador de conservar por un período mínimo de cinco años, contados a partir de la presentación de la declaración de importación, los documentos relacionados con la importación, PARA PONERLOS A DISPOSICIÓN DE LA AUTORIDAD

¹⁹ Expediente: 5425. Demandante: Juan Manuel Camargo González. Demandado: DIAN.

ADUANERA, CUANDO ÉSTA ASÍ LO REQUIERA; y prevé que corresponde al investigado presentar los documentos que acrediten que la importación de la mercancía al territorio nacional se realizó conforme a las normas correspondientes (artículos 32 y 65, inciso 2°, ibídem), ello supone necesariamente que aquélla puede revisar los documentos y dejar sin efecto el acto de levante, cuando advierta irregularidades aduaneras.

Luego, el acto de levante está sometido a condición, esto es, a que no se haya incurrido en irregularidades dentro del proceso de importación, irregularidades éstas que, como ya se vio, pueden detectarse no solo en dicho proceso, sino, posteriormente, en desarrollo de programas de fiscalización” (subrayado del texto original).

Siendo así, a la Sala no le cabe duda de que los principio de buena fe y de confianza legítima no amparaban al señor Pamplona Gil (demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho), toda vez que la DIAN estaba facultada para fiscalizar, aprehender y decomisar el vehículo de placas UFJ-998. En otras palabras, la aceptación de la declaración de despacho para consumo No. 4217 del 21 de diciembre de 1992 no derivó en un derecho adquirido o en una situación jurídica consolidada e inmodificable a favor del señor Pamplona Gil.

La administración aduanera no asaltó la buena fe o la confianza legítima del señor Pamplona Gil porque, de acuerdo con lo expuesto, la autorización de levante de la mercancía no constituye una garantía de legalidad de la importación, tanto es así, que, en ejercicio de la facultad de fiscalización, la autoridad aduanera puede revocar esa autorización en cualquier tiempo, esto es, sin la autorización del afectado. En realidad, la buena fe del señor Pamplona Gil pudo ser asaltada por la persona que le vendió el vehículo sin estar amparado.

Lo dicho es suficiente para resolver el problema jurídico: la sentencia del 15 de noviembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Santander interpretó erróneamente el artículo 4° del Decreto 2685 de 1999, pues desconoció que la obligación aduanera puede hacerse efectiva frente a la mercancía, independientemente de la persona que alegue la calidad de tenedor o propietario.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia impugnada y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la DIAN. En consecuencia, dejará sin valor ni efecto la sentencia del 15 de noviembre de 2013 (dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 68001-33-31-007-2009-00029) y ordenará al Tribunal Administrativo de Santander que, en los 30 días siguientes a la notificación de esta

providencia, profiera una sentencia de reemplazo, en la que atienda lo dicho anteriormente.

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

FALLA

1. Revocar la sentencia impugnada. En su lugar:
2. Amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la DIAN.
3. Dejar sin valor ni efecto la sentencia del 15 de noviembre de 2013, dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 68001-33-31-007-2009-00029.
4. Ordenar al Tribunal Administrativo de Santander que, en los 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una sentencia de reemplazo, en la que atienda lo expuesto en esta providencia.
5. Devolver el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho al Tribunal Administrativo de Santander.
6. Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Salvo voto

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ