

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencia cuestionada no incurrió en defecto sustantivo / DEFECTO SUSTANTIVO - Inexistencia. Autoridades demandadas analizaron correctamente las normas aplicables al caso / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Improcedente para reabrir el debate surtido en las instancias del juicio ordinario

La parte actora considera que las autoridades judiciales demandadas debieron aplicar el artículo 814-2 del Estatuto Tributario al asunto estudiado, comoquiera que es la norma que regula el cobro coactivo de las garantías y de las obligaciones que se derivan del contrato de seguros. A juicio de la sociedad actora el Juzgado y el Tribunal debieron declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, pues la acción de cobro coactivo estaba prescrita, conforme con las disposiciones normativas que debieron aplicarse, esto es, el artículo 546 del Estatuto Aduanero, artículo 814-2 del Estatuto Tributario y artículo 1081 del C. de Com. La Subsección, al revisar el expediente del proceso ordinario, encuentra que las autoridades judiciales demandadas desestimaron la aplicación del artículo 814-2 del Estatuto Tributario, al considerar que el caso sometido a estudio no se trataba de un incumplimiento de un acuerdo de pago respaldado en una póliza de seguros, escenario que se plantea en ese precepto normativo. Sino que lo que dio lugar a que se iniciara un procedimiento de cobro coactivo en contra de la parte demandante era el incumplimiento de una obligación aduanera. En efecto, el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín estimaron lo siguiente: (i) El Decreto 2685 de 1999 (Estatuto Aduanero vigente al momento de ocurrencia de los hechos) dispuso que el transportador era responsable por el incumplimiento de los plazos establecidos para la finalización del tránsito aduanero y las operaciones de tránsito aduanero debían estar amparadas por dos garantías, una a cargo del declarante y la segunda a cargo del transportador; (ii) la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. en su condición de transportador contrató una póliza de seguros a favor de la DIAN, para respaldar la finalización de las obligaciones aduaneras dentro de los plazos autorizados; (iii) mediante Resolución Sanción núm. 059 del 12 de junio de 1995 se declaró el incumplimiento del régimen de tránsito aduanero por parte de las sociedades... De lo expuesto se sigue, que las autoridades judiciales demandadas analizaron la situación jurídica particular y encontraron que no encuadraba en lo que prevé el artículo 814-2 del ET, pues el procedimiento de cobro coactivo iniciado en contra de la sociedad actora no tuvo fundamento en el incumplimiento de un acuerdo de pago celebrado con la DIAN, sino que sobrevino por el incumplimiento de las obligaciones aduaneras a su cargo en el procedimiento de tránsito aduanero... la Subsección observa que el argumento expuesto por la parte actora, consistente en la aplicación del artículo 814-2 del ET y, en consecuencia, el término de prescripción previsto en el artículo 1081 del C. de Com. para las acciones de cobro coactivo, también fue planteado en el recurso de apelación y fue debidamente resuelto en el fallo cuestionado, por lo que debe recordarse que esta no es una tercera instancia en el que se reabra el debate jurídico, pues ello conllevaría a la desnaturalización de la acción de tutela como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales. La Subsección concluye que las autoridades judiciales demandadas no incurrieron en un defecto sustantivo, pues el caso fue analizado con base en las normas que bajo el principio de autonomía y su libre raciocinio consideraron adecuadas y aplicables al caso.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 814-2 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 1081 / ESTATUTO ADUANERO - ARTICULO 546

NOTA DE RELATORIA: sobre la evolución jurisprudencial de la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales, ver las sentencias C-543 de 1992, T-231 de 1994, SU-1184 de 2001, SU-159 de 2002 y C-590 de 2005, todas de la Corte Constitucional. En el mismo sentido, la Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultar sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), M.P. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es precedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular ver sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

En relación con el defecto sustantivo, consultar las sentencias: SU-159 de 2002, T-205 de 2004, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-364 de 2009 y T-781 de 2011, todas de la Corte Constitucional.

PRECEDENTE - Clases: vertical y horizontal / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE - Inexistencia

Debe precisarse que existen dos clases de precedentes judiciales: i) el vertical, esto es, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y el ii) horizontal definido como el lineamiento dictado por un mismo juez o corporación... La parte actora señala que las autoridades judiciales demandadas desconocieron el precedente jurisprudencial fijado en la sentencia del 7 de mayo de 1991, relacionada con la prescripción de la acción de cobro coactivo de las obligaciones derivadas del contrato de seguros. En este caso, la Subsección A advierte que la sentencia que la parte actora invoca no es aplicable al caso, pues no hay identidad fáctica en el caso estudiado, esto es, no existe analogía entre el precedente invocado como desconocido y el asunto examinado por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín, esto es, por un lado, obligación derivada de un contrato de seguro, y por otro, obligación aduanera. Tampoco se trata de casos en los que se aplique el mismo sustento jurídico, pues como se vio el asunto estudiado por la Sala Plena del Consejo de Estado se refiere al artículo 1081 del Código de Comercio. Mientras que el debate planteado por el actor se relaciona con los artículos 817, 818, 819, 828 y 829 del ET. Así las cosas, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia en las sentencias del 24 de octubre de 2014 y 6 de agosto de 2015, respectivamente, estudiaron la situación concreta de la sociedad actora conforme el régimen jurídico y la jurisprudencia que le resultaba aplicable.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 817 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 818 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 819 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 828 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 829

NOTA DE RELATORIA: Sobre el desconocimiento del precedente como causal de procedibilidad de la acción de tutela y sus clases, consultar las sentencias T-446 de 2013, T-360 de 2014 y T-309 de 2015, todas de la Corte Constitucional.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencia cuestionada incurrió en defecto procedimental / DEFECTO PROCEDIMENTAL - Tribunal rechazó el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia al considerar que no procede para procesos que se rigen

por el Decreto 01 de 1984 / RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Finalidad y características / RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Procede incluso para procesos que hubiesen sido decididos y cobrado ejecutoria en vigencia de leyes anteriores a la Ley 1437 de 2011 / RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Improcedente por no superar el requisito de cuantía

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como finalidad asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia desconocedora del precedente vinculante y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales, introducido al ordenamiento jurídico por los artículos 256 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. El recurso debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria de la providencia cuestionada, y procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos siempre que la cuantía de la condena, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso... Advierte la misma norma que el recurso no procederá para los asuntos relacionados con los artículos 86 y 87 de la Constitución Política. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado (art. 258). Se interpone ante el Tribunal que profiere la sentencia y lo conoce la sección del Consejo de Estado, según la especialidad (art. 259). Y gozan de legitimación en la causa para interponer el recurso, cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados (art. 260)... la sociedad actora interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en contra de la sentencia del 6 de agosto de la misma anualidad proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió en contra de la DIAN. El Tribunal Administrativo de Antioquia a través del auto del 2 de septiembre de 2015 rechazó por improcedente el recurso interpuesto, al considerar que esa figura procesal no puede ser aplicada en los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984. Contra la anterior decisión el apoderado judicial de la sociedad actora interpuso el recurso de reposición y en subsidio queja. Mediante auto del 15 de septiembre de 2015 la magistrada ponente del Tribunal demandado los rechazó por improcedentes, con fundamento en que según lo dispuesto por el Decreto 01 de 1984, norma que rige el proceso ordinario de la referencia el recurso procedente era el de súplica. La Subsección no comparte los argumentos que el Tribunal Administrativo de Antioquia expuso para rechazar los recursos interpuestos por la parte actora, pues la interpretación del artículo 308 del CPACA fijada en los autos objeto de discusión, frente a la improcedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a los procesos iniciados en vigencia del CCA, de alguna forma conlleva una limitación a la misión del Consejo de Estado de unificar la jurisprudencia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como órgano de cierre. El artículo 308 del CPACA debe entenderse como una herramienta cuya finalidad es la de evitar los traumatismos procesales, en la transición procesal del sistema escrito a otro por audiencias. Empero, esa regla normativa no puede afectar la función unificadora de jurisprudencia, lo que precisamente se busca por la vía de los recursos extraordinarios previstos en la Ley 1437 de 2011... El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que la sociedad actora presentó no supera el requisito de cuantía previsto en el artículo 257 del CPACA. Por tanto, la Subsección A advierte que no se cumple con los requisitos

específicos de procedibilidad invocados. En consecuencia, se negará el amparo solicitado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 87 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 256 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 257 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 258 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 259 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 260 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 262 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 263 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 308

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 11001-03-15-000-2015-02741-00(AC)

Actor: SOCIEDAD EDUARDO BOTERO SOTO Y CIA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA Y OTRO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, profiere sentencia de primera instancia.

HECHOS RELEVANTES

a) Proceso ordinario

La sociedad Eduardo Botero Soto y Cia., presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la que solicitó la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales – División de Gestión de Cobranzas en el procedimiento de cobro coactivo seguido en su contra.

El fundamento principal de la demanda fue el desconocimiento del precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado relacionado con el procedimiento para el cobro de garantías.

Señaló que el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín mediante sentencia del 24 de octubre de 2014 declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y negó las pretensiones de la demanda. Decisión frente a la que interpuso recurso de apelación.

El Tribunal Administrativo de Antioquia por sentencia del 6 de agosto de 2015 confirmó el fallo de primera instancia y adicionó la decisión, en el sentido de declarar de oficio la ineptitud sustancial de la demanda frente a la pretensión de nulidad del mandamiento de pago núm. 900199 del 3 de agosto de 2011.

La parte actora indicó que interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y que el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante providencia del 2 de septiembre de 2015 lo rechazó por improcedente.

Manifestó que presentó recurso de reposición y en subsidio queja y que la autoridad judicial demandada a través del auto de 15 de septiembre de 2015 lo rechazó.

b) Inconformidad

La sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. consideró que el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín desconocieron el precedente jurisprudencial fijado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación núm. 087 del 7 de mayo de 1991, relacionado con el término de prescripción de la acción de cobro coactivo de las obligaciones derivadas del contrato de seguros.

Igualmente, indicó que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en un defecto sustantivo por inaplicación del artículo 814-2 del Estatuto Tributario que regula el procedimiento para el cobro coactivo de garantías.

Finalmente, arguyó que el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto procedimental al rechazar por improcedente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, pues el recurso interpuesto cumplió con los requisitos previstos en los artículos 256, 257 y 258 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que debió ser remitido al Consejo de Estado a fin de que este decidiera sobre su admisión, pues la competencia para conocer del recurso la tiene esa corporación.

En el mismo sentido, señaló que ese Tribunal incurrió en un defecto sustantivo, por inaplicación de lo previsto en el artículo 624 del Código General del Proceso, porque al momento de interposición del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se encontraba vigente la Ley 1437 de 2011 y, por ende, debió tramitarse

PRETENSIONES

Solicitó que se tutelaran los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia y, que como consecuencia, se deje sin efectos las providencias proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia en el proceso contencioso que promovió contra la DIAN.

CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO

Tribunal Administrativo Antioquia

A la autoridad judicial se le notificó la admisión de la acción de tutela, pero no intervino.

Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín (fls. 211 - 212)

Indicó que las providencias objeto de revisión contienen una valoración probatoria adecuada y una carga argumentativa acorde con las normas y el precedente del Consejo de Estado sobre la materia y, por tanto, no se configuran los defectos alegados por la parte actora

Señaló que los argumentos que presenta la sociedad Eduardo Botero en la acción de tutela son los mismos que planteó en el recurso de apelación.

Finalmente, solicitó denegar el amparo deprecado por considerar que no se transgreden los derechos fundamentales invocados.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (fls. 198 a 203)

Arguyó que no se configura ninguna de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, ya que las autoridades judiciales demandadas valoraron el material probatorio arrimado al expediente, aplicaron las normas procedentes y su interpretación fue adecuada.

Indicó que la acción de tutela es improcedente, comoquiera que la sociedad actora pretende utilizarla como una instancia adicional para discutir nuevamente el asunto que fue resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sostuvo que el procedimiento de cobro coactivo adelantado por la DIAN fue tramitado con estricto apego a las normas que rigen la materia y en este se garantizaron los derechos de defensa y contradicción de la parte actora.

Por lo anterior, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela de la referencia.

CONSIDERACIONES

Competencia

La Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la

Constitución Política y el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000¹, el cual regula que: “[...] Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado [...]”.

- **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional² y el Consejo de Estado³ ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, entre otras, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Y en lo atinente a las causales específicas de procedencia, el escrito de la acción constitucional debe acreditar al menos una de las causales, para que el juez de tutela acceda al amparo invocado.

En el presente asunto se reúnen los requisitos generales de procedibilidad, esto es: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

Problema Jurídico

El problema jurídico en esta instancia se puede resumir en las siguientes preguntas:

¹ Por medio del cual se establecen competencias para el reparto de la acción de tutela.

² Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

³ En la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 (Exp. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispuso la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales siempre y cuando se respetara el principio de autonomía del juez natural, y se cumplieran los requisitos generales y específicos establecidos por la Corte Constitucional.

1. ¿Cuál fue la interpretación jurídica que llevo a las autoridades a inaplicar el artículo 814-2 del Estatuto Tributario en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía.?
2. ¿Las autoridades judiciales demandadas al negar las pretensiones del proceso de nulidad y restablecimiento que promovió la parte actora desconocieron el pronunciamiento del Consejo de Estado del 7 de mayo de 1991?
3. ¿El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia instaurado por la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. supera la cuantía que prevé el artículo 257, núm. 2 del CPACA?

Para resolver el problema así planteado se abordarán las siguientes temáticas: (i) causales especiales, (ii) defecto sustantivo; (iii) desconocimiento del precedente judicial y (iv) defecto procedimental a) Procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Veamos:

1. Causales especiales

Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos en que puede incurrir la decisión que se controvierte.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴ las causales especiales, son: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

2. Defecto sustantivo

En diferentes pronunciamientos⁵, la Corte ha denominado el defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales. Al respecto ha señalado que se presenta por las siguientes razones⁶:

⁴ Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras.

⁵ Ver entre otras, sentencias T-364 de 2009, T-189 de 2005, T-205 de 2004, T-800 de 2006, SU-159 de 2002.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

1. La decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, bien sea, porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada, o ha sido declarada inconstitucional
2. La interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance.
3. Se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática.
4. La norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada.
5. Se aplica una norma que a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.

Frente a la procedencia de la acción de tutela por defectos graves en la interpretación judicial, la Corte Constitucional en la sentencia SU-120 de 2003, dijo que ese vía de hecho se configura cuando: *“el juez elige la norma aplicable o determina su manera de aplicación (i) contraviniendo o haciendo caso omiso de los postulados, principios y valores constitucionales, (ii) imponiendo criterios irracionales o desproporcionados, (iii) sin respetar el principio de igualdad, y (iv) en desmedro de los derechos sustantivos en litigio”*.

El reconocimiento de la ocurrencia de un defecto sustantivo no implica el desconocimiento de la autonomía de las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, por el contrario, se pone de presente que, esa atribución que tienen los jueces, es reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la cual se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y por la jurisprudencia.

- Análisis del caso bajo estudio

La parte actora considera que las autoridades judiciales demandadas debieron aplicar el artículo 814-2 del Estatuto Tributario al asunto estudiado, comoquiera que es la norma que regula el cobro coactivo de las garantías y de las obligaciones que se derivan del contrato de seguros.

A juicio de la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. el Juzgado y el Tribunal debieron declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, pues la acción de cobro coactivo estaba prescrita, conforme con las disposiciones normativas que debieron aplicarse, esto es, el artículo 546 del Estatuto Aduanero, artículo 814-2 del Estatuto Tributario y artículo 1081 del C. de Com.

La Subsección, al revisar el expediente del proceso ordinario, encuentra que las autoridades judiciales demandadas desestimaron la aplicación del artículo 814-2 del Estatuto Tributario, al considerar que el caso sometido a estudio no se trataba de un incumplimiento de un acuerdo de pago respaldado en una póliza de seguros, escenario que se plantea en ese precepto normativo. Sino que lo que dio lugar a que se iniciara un procedimiento de cobro coactivo en contra de la parte demandante era el incumplimiento de una obligación aduanera.

En efecto, el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín estimaron lo siguiente: (i) El Decreto 2685 de 1999 (Estatuto Aduanero vigente al momento de ocurrencia de los hechos) dispuso que el transportador era responsable por el incumplimiento de los plazos establecidos para la finalización del tránsito aduanero y las operaciones de tránsito aduanero debían estar amparadas por dos garantías, una a cargo del declarante y la segunda a cargo del transportador; (ii) la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. en su condición de transportador contrató una póliza de seguros a favor de la DIAN, para respaldar la finalización de las obligaciones aduaneras dentro de los plazos autorizados; (iii) mediante Resolución Sanción núm. 059 del 12 de junio de 1995 se declaró el incumplimiento del régimen de tránsito aduanero por parte de las sociedades.

De lo anterior, arribaron a las siguientes conclusiones:

1. El artículo 814-2 del ET hace referencia al cobro de pólizas que garanticen el cumplimiento de obligaciones de carácter tributario, en lo atinente a los acuerdos de pago celebrados por la autoridad tributaria y los responsables de los impuestos (fls. 416 y 454 vuelto, C.1).
2. No es aplicable esa norma porque difiere de la situación concreta, en que la que si bien la parte demandante suscribió una póliza en favor de la autoridad tributaria, lo cierto es que no se constituyó para respaldar un acuerdo de pago de una deuda tributaria, sino para garantizar el cumplimiento de unas obligaciones de tránsito aduanero (f. 416, C. 1).
3. En el caso bajo estudio el acto que constituye el título ejecutivo versa sobre el incumplimiento de una obligación de carácter aduanero por parte de la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía., en calidad de empresa transportadora (f. 454 reverso, C.1).
4. Por lo anterior, el término de prescripción de la acción de cobro coactivo debe contabilizarse de acuerdo a lo previsto por los artículos 817, 818, 819, 828 y 829 del ET, de conformidad con lo previsto en el artículo 546 del Estatuto Aduanero, pues no resulta aplicable el artículo 814-2 que remite al Código de Comercio (fls. 420 y 455 vuelto, C.1).

De lo expuesto se sigue, que las autoridades judiciales demandadas analizaron la situación jurídica particular y encontraron que no encuadraba en lo que prevé el artículo 814-2 del ET, pues el procedimiento de cobro coactivo iniciado en contra de la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. no tuvo fundamento en el incumplimiento de un acuerdo de pago celebrado con la DIAN, sino que sobrevino

por el incumplimiento de las obligaciones aduaneras a su cargo en el procedimiento de tránsito aduanero.

Finalmente, la Subsección observa que el argumento expuesto por la parte actora, consistente en la aplicación del artículo 814-2 del ET y, en consecuencia, el término de prescripción previsto en el artículo 1081 del C. de Com. para las acciones de cobro coactivo, también fue planteado en el recurso de apelación y fue debidamente resuelto en el fallo cuestionado, por lo que debe recordarse que esta no es una tercera instancia en el que se reabra el debate jurídico, pues ello conllevaría a la desnaturalización de la acción de tutela como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales.

En conclusión: La Subsección concluye que las autoridades judiciales demandadas no incurrieron en un defecto sustantivo, pues el caso fue analizado con base en las normas que bajo el principio de autonomía y su libre raciocinio consideraron adecuadas y aplicables al caso.

3. Desconocimiento del precedente

La Corte Constitucional ha sostenido que el desconocimiento del precedente jurisprudencial constituye una causal de procedibilidad de la acción de tutela⁷, pues si bien es cierto los jueces gozan de autonomía para adoptar la decisión a que haya lugar, también lo es que la misma goza de unos límites como es el respeto por el precedente judicial.

Debe precisarse que existen dos clases de precedentes judiciales: i) el vertical, esto es, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y el ii) horizontal definido como el lineamiento dictado por un mismo juez o corporación. Al respecto, el máximo tribunal constitucional, en sentencia T-360-14, indicó:

“(...) La Corte ha diferenciado dos clases de precedentes teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores (...)”

⁷ Ver entre otras sentencias: T-446/13, T-360/14 y T-309/15.

Ahora bien, el respeto por el precedente jurisprudencial no puede ser entendido de manera absoluta, pues se trata de armonizar y salvaguardar los principios constitucionales. No obstante, se ha admitido la separación del mismo siempre que se expongan las razones por las cuales se aparta. La Corte Constitucional en sentencia T-446/13 se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

“(...) es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues “sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia” (requisito de transparencia); y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo (requisito de suficiencia) (...)”

- De la sentencia del 7 de mayo de 1991

La Sala Plena del Consejo de Estado mediante sentencia del 7 de mayo de 1991 resolvió el recurso extraordinario de anulación interpuesto contra la sentencia de única instancia, proferida por la Sección Cuarta de esta Corporación con fecha 14 de mayo de 1984, al resolver el incidente de excepciones propuesto por Seguros del Estado S.A., contra el auto de mandamiento del pago de 12 de agosto de 1982 emanado del Juzgado Único Nacional de Ejecuciones Fiscales.

Lo anterior, tenía como finalidad determinar (i) si el término de prescripción de los créditos a favor del Estado que se cobran por jurisdicción coactiva es el señalado para la acción ejecutiva por el artículo 2536 del CC o el de dos años consagrado en el artículo 1081 del C. de Com.; (ii) si existía o no violación directa del artículo 26 de la Constitución Política, con fundamento en que no se notificó el mandamiento de pago a uno de los contratistas que mancomunada y solidariamente celebraron el contrato de seguro.

La Corporación determinó que la Ley 167 de 1941, Código Contencioso Administrativo, bajo cuya vigencia se produjo la situación jurídica estudiada, no preveía un término de prescripción de la acción de cobro coactivo que se derivan del contrato de seguro y, por tanto, debía aplicarse el previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio.

La sentencia del 7 de mayo de 1991 prevé lo siguiente:

“[...] De lo anterior se concluye que desde el momento en que ocurría el siniestro o riesgo asegurado empezaba a correr el término de la prescripción extraordinaria de cinco años y desde la fecha en que la Administración Contratante había tenido y debido tener conocimiento de tal ocurrencia empezaba a correr el término de la prescripción ordinaria de dos años, lo anterior tanto para el derecho y obligación correlativos, como para la acción, a diferencia de lo que ocurre a partir de la vigencia del actual C.C.A. en que cabe diferenciar el término de prescripción de la obligación y del derecho que emanan del contrato de seguro, aspecto éste regido por el artículo 1081 del C. de Co. y, el término de prescripción de la acción ejecutiva por jurisdicción coactiva regulado por el artículo 66, numeral 3), del C. C. A. De manera que si el título ejecutivo no se conforma dentro de los dos años señalados por la norma primeramente citada, no ser viable el cobro ejecutivo por jurisdicción coactiva de la obligación derivada del contrato de seguro, en razón a que el derecho y la obligación ya se encuentran prescritos, asunto éste materia de cuestionamiento o controversia dentro del control de legalidad del acto administrativo así expedido, mas no de la excepción de prescripción de la acción en el proceso ejecutivo [...]”

- Análisis del precedente en el caso bajo estudio

La parte actora señala que las autoridades judiciales demandadas desconocieron el precedente jurisprudencial fijado en la sentencia del 7 de mayo de 1991, expediente núm. 87, relacionada con la prescripción de la acción de cobro coactivo de las obligaciones derivadas del contrato de seguros.

De acuerdo con la definición de precedente judicial que trae la jurisprudencia constitucional, podemos decir que sólo en aquellos casos en los que se invoque una decisión que guarde identidad fáctica y jurídica con el planteamiento que se somete a estudio, se puede hablar de un desconocimiento del precedente.

En este caso, la Subsección “A” advierte que la sentencia que la parte actora invoca no es aplicable al caso, pues no hay identidad fáctica en el caso estudiado, esto es, no existe analogía entre el precedente invocado como desconocido y el asunto examinado por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín, esto es, por un lado, obligación derivada de un contrato de seguro, y por otro, obligación aduanera.

Tampoco se trata de casos en los que se aplique el mismo sustento jurídico, pues como se vio el asunto estudiado por la Sala Plena del Consejo de Estado se refiere al artículo 1081 del Código de Comercio. Mientras que el debate planteado por la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. se relaciona con los artículos 817, 818, 819, 828 y 829 del ET.

La Subsección observa que las autoridades judiciales demandadas citaron como fundamento de su decisión varias sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en las que se definió el procedimiento para el cobro de garantías y las normas que le resultan aplicables. Y arribaron a la conclusión de que en el caso sometido a estudio el término de prescripción de la acción de cobro coactivo debía computarse según lo previsto en los artículos 827 y 829 del ET, esto es, por 5 años a partir de la ejecutoria de la Resolución núm. 059 del 12 de junio de 1995, acto administrativo que sirve de título al cobro coactivo.

Así las cosas, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia en las sentencias del 24 de octubre de 2014 y 6 de agosto de 2015, respectivamente, estudiaron la situación concreta de la sociedad actora conforme el régimen jurídico y la jurisprudencia que le resultaba aplicable.

En conclusión: No se configuró el defecto invocado.

4. Defecto procedimental

Este tipo de defecto se configura cuando se desconocen las formas propias de cada juicio. La Corte Constitucional⁸ ha diferenciado la existencia de dos tipos de defecto procedimental: (i) el primero de ellos denominado “*defecto procedimental absoluto*” que acontece cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento establecido para determinados trámites judiciales, ya sea porque aplica uno distinto al indicado o porque omite etapas sustanciales del procedimiento establecido. (ii) En segundo lugar, la Corte indicó la existencia del “*defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*” el cual se configura cuando el juez utiliza el procedimiento de manera excesiva y como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, generándose una denegación de justicia⁹.

La Corte Constitucional¹⁰ indicó que se puede constituir un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en las siguientes circunstancias procesales: (i) cuando al aplicarse un precepto procesal se restringen derechos sustanciales o al utilizar el primero se limitan las mismas oportunidades procesales; (ii) aplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (iii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de manera irreflexiva; o, (iv) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.

- Procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como finalidad asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados

⁸ T-352 de 2012

⁹ Sentencia T- 429 de 2011: M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰ T-950 de 2011

con la providencia desconocedora del precedente vinculante y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales, introducido al ordenamiento jurídico por los artículos 256 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

El recurso debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria de la providencia cuestionada, y procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos siempre que la cuantía de la condena, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso (art. 257):

1. 90 smlmv, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad.
2. 250 smlmv, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad.
3. 250 smlmv, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.
4. 450 smlmv, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes.
5. 450 smlmv, en los procesos de reparación directa y en las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

Advierte la misma norma que el recurso no procederá para los asuntos relacionados con los artículos 86 y 87 de la Constitución Política.

Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado (art. 258).

Se interpone ante el Tribunal que profiere la sentencia y lo conoce la sección del Consejo de Estado, según la especialidad (art. 259). Y gozan de legitimación en la causa para interponer el recurso, cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados (art. 260).

El recurso debe presentarse por escrito dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia y debe contener lo siguiente (art. 262):

- i. Contener la designación de las partes
- ii. La indicación de la providencia recurrida
- iii. La relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio
- iv. La indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento.

Una vez interpuesto el recurso, la Sala de decisión del Tribunal Administrativo que expidió la sentencia determinará si lo concede o no. En el auto en el que se conceda el recurso se ordenará dar traslado por veinte (20) días al recurrente o recurrentes para que lo sustenten. Vencido este término, si el recurso se sustentó, dentro de los cinco (5) días siguientes remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado. Si no se sustenta dentro del término de traslado el recurso se declarará desierto.

Contra los autos que rechacen el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia o lo declaren desierto por parte del Tribunal el interesado podrá recurrir en queja ante el Consejo de Estado (art. 263).

- Análisis del recurso de unificación de jurisprudencia en el caso bajo estudio.

El 26 de agosto de 2015 la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en contra de la sentencia del 6 de agosto de la misma anualidad proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió en contra de la DIAN (fls. 459 a 468, C. 2).

El Tribunal Administrativo de Antioquia a través del auto del 2 de septiembre de 2015 rechazó por improcedente el recurso interpuesto, al considerar que esa figura procesal no puede ser aplicada en los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 (fls. 568 a 569, C. 2).

Contra la anterior decisión el apoderado judicial de la sociedad actora interpuso el recurso de reposición y en subsidio queja (fls. 570 a 573). Mediante auto del 15 de septiembre de 2015 la magistrada ponente del Tribunal demandado los rechazó por improcedentes, con fundamento en que según lo dispuesto por el Decreto 01 de 1984, norma que rige el proceso ordinario de la referencia el recurso procedente era el de súplica (fls. 586 a 588).

La Subsección no comparte los argumentos que el Tribunal Administrativo de Antioquia expuso para rechazar los recursos interpuestos por la parte actora, pues la interpretación del artículo 308 del CPACA fijada en los autos objeto de discusión, frente a la improcedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a los procesos iniciados en vigencia del CCA, de alguna forma conlleva una limitación a la misión del Consejo de Estado de unificar la jurisprudencia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como órgano de cierre.

El artículo 308 del CPACA debe entenderse como una herramienta cuya finalidad es la de evitar los traumatismos procesales, en la transición procesal del sistema escrito a otro por audiencias. Empero, esa regla normativa no puede afectar la función unificadora de jurisprudencia, lo que precisamente se busca por la vía de los recursos extraordinarios previstos en la Ley 1437 de 2011.

Igualmente, el 16 de febrero de 2016 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo indicó que¹¹, los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia contenidos en el CPACA, sí son procedentes, sin importar que los procesos primigenios hubiesen sido decididos y cobrado ejecutoria bajo el imperio de leyes anteriores a la vigencia de la Ley 1437 (2 de julio de 2012). Y agrega el auto: “[...] a lo cual se suma que este tipo de recursos no hace parte del proceso contencioso administrativo original [...]”.

No obstante, la Subsección A advierte que en el presente asunto el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no cumple con una de las exigencias previstas en el artículo 257 del CPACA, esto es, no supera la cuantía exigida en el numeral 3 de la norma, comoquiera que las pretensiones económicas de la demanda no superan los 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Pues bien, en el expediente figura que la parte actora en el escrito de la demanda estimó la cuantía en una suma superior a los ciento cuatro millones doscientos noventa y nueve mil doscientos veintinueve pesos (\$ 104.299.229) (f. 30, C.1). Cifra a tener en cuenta ya que no se accedió a las pretensiones de la demanda, conforme lo determinó el artículo 257 del CPACA.

En efecto, al dividir la cuantía de las pretensiones de la demanda (\$104.299.229) entre el salario mínimo legal mensual vigente de 2015 (\$ 644.350) arroja como resultado 161 SMLMV, es decir, no supera los 250 SMLMV que indicó el artículo pluricitado para la respectiva concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Así las cosas, la Subsección “A” considera innecesario ordenar que el Tribunal Administrativo de Antioquia rehaga el trámite relacionado con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia presentado por la parte actora, comoquiera que resultaría improcedente. Lo anterior, en aras de garantizar la eficiencia de la administración de justicia y en procura del principio de economía procesal.

Es de resaltar que una vez instaurado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, al Tribunal le corresponde estudiar los requisitos para su concesión, toda vez que al Consejo de Estado le atañe los relacionados con la admisión.

Esto debido que el Tribunal Administrativo de Antioquia se pronunció sobre la aplicación en el tiempo del recurso de extraordinario de unificación a los procesos tramitados bajo el CCA, cuando le correspondía, solamente, los aspectos formales de su concesión, como lo era la cuantía de 250 SMLMV, máxime cuando también se instauró un recurso de queja.

¹¹ Radicado 70001-33-31-007-2005-1762-01, accionante: Edalzo Chávez Alquerque y otros, demandado: Ministerio de Defensa Nacional y otros.

En conclusión: El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. presentó no supera el requisito de cuantía previsto en el artículo 257 del CPACA.

Por tanto, la Subsección “A” advierte que no se cumple con los requisitos específicos de procedibilidad invocados. En consecuencia, se negará el amparo solicitado por la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. dentro de la acción de la referencia instaurada contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero: Negar el amparo solicitado por la sociedad Eduardo Botero Soto y Cía. dentro de la acción de la referencia instaurada contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Medellín.

Segundo: La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres días siguientes a su notificación (art. 31 Dcto. 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el cuaderno original de la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión y devuélvase el expediente enviado en calidad de préstamo.

Tercero: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto: Háganse las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO