



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 76001233100020090012001 (53145)
Demandante: HUMBERTO ECHEVERRI RENGIFO
Demandado: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

Tema: Responsabilidad por falta de economía, celeridad, eficacia, eficiencia y justicia en el trámite de fiscalización aduanera que retuvo y decomisó una mercancía importada, cuya documentación legal se hallaba en poder de la administración de aduanas.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN contra la sentencia del 27 de enero de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los días 6 y 8 de noviembre de 1996 la sociedad Diego Velázquez D. & Cia. Ltda importó un motor de combustión y presentó la respectiva declaración ante la DIAN, con la constancia del pago de los tributos aduaneros. El 24 de febrero de 1998, el motor fue vendido a Humberto Echeverri Rengifo e instalado en el tracto camión de placas VAA012.

Ocho años después, el 14 de julio de 2006, el Grupo de Automotores de la Policía Fiscal Aduanera de Cali incautó e inmovilizó el mencionado vehículo porque presentaba cambio de chasis, cabina y motor. El 7 de febrero del año siguiente, la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali ordenó retener el motor referido y devolver el resto del tracto camión al propietario. Mediante las Resoluciones Nos. 0507021063600000099 de 28 de marzo de 2007 y



820572601150 de 20 de septiembre de 2007 la Administración de Aduanas Local de Cali declaró el decomiso del motor ya descrito, argumentando, en la primera de ellas, la falta de certificación de la declaración de importación del bien y, en la segunda, la falta de certificación del pago del tributo de importación. Estas certificaciones fueron requeridas en varias oportunidades a la Administración de Aduanas de Barranquilla porque esta fue la oficina que recibió e inspeccionó la importación. Sin embargo, dicha oficina solo allegó la documentación requerida hasta el 31 de enero de 2008, dando lugar a la revocatoria directa que, a petición del importador, efectuó la Administración de Aduanas Local de Cali, mediante Resolución No. 82057260521 de 29 de mayo de 2008. El 20 de junio de 2008, el motor fue devuelto a su importador.

El demandante considera que se le causó un daño antijurídico *“con motivo de la inmovilización injusta del tracto camión de placas VAA 012 y la posterior aprehensión del motor marca CUMMIS BIG CAN IV identificado con el No. 27180892 [...] desde el día 14 de julio de 2006 hasta el 20 de junio 2008”*. Sostiene que el daño es imputable a la *“evidente responsabilidad administrativa de la DIAN por haber desatendido al señor Echeverri y al importador del motor, quienes en reiteradas oportunidades aportaron documentos que demostraban la legalidad del mismo; además es también evidente la negligencia con la que los funcionarios de la DIAN actuaron frente a este caso, dado que parte de los documentos solicitados para demostrar la legalidad del motor reposaron [...] [en las oficinas] de la DIAN de la ciudad de Barranquilla”*.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 27 de enero de 2009¹, Humberto Echeverri Rengifo, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN por los perjuicios causados *“con motivo de la inmovilización injusta del tracto camión de placas VAA 012 y la posterior aprehensión del motor marca CUMMIS BIG CAN IV identificado con el No. 27180892 [...] desde el día 14 de julio de 2006 hasta el 20 de junio 2008.”*

¹ Fl. 138 a 150, C.1.



Como pretensiones de su demanda, el extremo activo solicita condenar a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN a pagar, por daño emergente, la suma de \$155.561.583; por lucro cesante, la suma de \$152.885.513; y por perjuicios morales, 71 SMLMV.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que en fecha indeterminada Humberto Echeverri Rengifo adquirió el camión marca internacional repotenciado a Kenworth, modelo 1.956, color azul y zapote, placas VAA 012, serie 2XKWD29XXKM921288, motor No. 27180892, chasis No. FD28577.

Sostiene que el 24 de febrero de 1998 Humberto Echeverri Rengifo compró un motor marca GUMMIS BIG CAN IV, identificado con el No. 27180892.

Señala que el 24 de abril de 1998 Echeverri Rengifo compró una cabina marca Kenworth, identificada con el No. de serie 2XKWD29XXKM921288.

Asevera que el 14 de julio de 2006, funcionarios de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN incautaron el tracto camión de placas VAA – 012.

Indica que el 24 de julio de 2006, el tracto camión referido fue inmovilizado porque al verificar su identificación se encontró repotenciado totalmente, mediante cambio de motor, cabina y chasis, pero en el tránsito se encontraba matriculado un camión tipo carro tanque, modelo 1956.

Declara que el 21 de julio de 2006, Humberto Echeverri Rengifo presentó un derecho de petición ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, solicitando la devolución del citado tractocamión. Sustentó su solicitud con las declaraciones de importación y facturas de compra del motor marca y de la cabina.

Sostiene que el 1° de agosto de 2006, el tracto camión de placas VAA 012 fue ingresado al depósito de Almagrarlo.



Manifiesta que el 7 de febrero de 2007, los funcionarios de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN realizaron una visita de Fiscalización Aduanera.

Señala que, en fecha indeterminada, se solicitaron las declaraciones de importación a las administraciones de aduanas expedidoras.

Expone que, en fecha indeterminada, las administraciones de aduanas expedidoras certificaron las declaraciones de importación, excepto la correspondiente al motor No. 27180892, que correspondía a la oficina de aduanas de Barranquilla.

Informa que, más adelante, en fecha también indeterminada, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN ordenó devolver el tracto camión de placas VAA 012, excepto el motor No. 27180892, el cual se mantuvo aprehendido.

Advierte que el 28 de febrero de 2007, la División de Fiscalización Aduanera de la Administración Local de Aduanas de Cali abrió investigación para definir la situación jurídica del motor No. 27180892.

Evidencia que el 28 de marzo de 2007, mediante Resolución No. 0507021063600000099, la División de Fiscalización de la Administración de Aduanas de Cali ordenó decomisar el motor No. 27180892, a favor de la Nación.

Dice que 16 de abril de 2007, Humberto Echeverri Rengifo presentó un derecho de petición ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN narrando cómo adquirió el motor y peticionando que se le absolviera de cualquier sanción económica, ya que su conducta siempre se había enmarcado dentro de la buena fe, y jamás había defraudado al Estado.

Expresa que el 24 de abril de 2007, Echeverri Rengifo presentó recurso de reconsideración contra la resolución del 28 de marzo de 2007. En sustento aportó la declaración de importación No. 963090816232 de 6 de noviembre de 1996, el registro de importación No. L1951002011371 de 26 de septiembre de 1996, el documento de transporte No. JAXS6M131684 de 19 de octubre de 1996, la Factura No. 58729 de uso de las instalaciones del contenedor en donde llegaron los motores



y la factura No. 38454, a través de la cual se cancelaron los gastos de liberación del documento de transporte con el cual llegaron los motores.

Señala que el 30 de abril de 2007, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN contestó la petición del 16 de abril de 2007 indicando que *"una vez concluido al trámite tendiente al decomiso de la mercancía, cuya legalidad no ha sido probada, la dependencia compulsara copia de la decisión administrativa a la División de control cambiarlo de esta Administración con el objeto de verificar el cumplimiento por parte del importador de las obligaciones cambiarias relacionadas con la importación de mercancías"*.

Enuncia que el 20 de septiembre de 2007, mediante la Resolución No. 820572601150, la División Jurídica Aduanera resolvió el recurso de reconsideración y confirmó la Resolución No. 00000099 del 28 de marzo de 2007.

Asegura que, en fecha indeterminada, y por solicitud del importador Diego Velásquez & Cia Ltda., la Administración de Aduanas de Barranquilla certificó que la Declaración de Importación No. 02228020515578 del 11 de noviembre de 1996 había sido pagada en el Banco Popular de la Zona Franca de Barranquilla.

Afirma que el 14 de marzo de 2008, la sociedad Diego Velásquez & Cia Ltda, le solicitó a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN que revocara las resoluciones No. 0507021063600000099 del 28 de marzo de 2007 y No. 820572601150 del 20 de septiembre de 2007.

Sostiene que el 29 de mayo de 2008, mediante Resolución No. 82057260521, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN revocó las resoluciones No. 0507021063600000099 del 28 de marzo de 2007 y No. 820572601150 del 20 de septiembre de 2007 y ordenó la entrega del motor No. 27180892.

Señala que el 20 de junio de 2008, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN entregó el motor No. 27180892, a su importador.

El demandante considera que se le causó un daño antijurídico *"con motivo de la inmovilización injusta del tracto camión de placas VAA 012 y la posterior*



aprehensión del motor marca CUMMIS BIG CAN IV identificado con el No. 27180892 [...] desde el día 14 de julio de 2006 hasta el 20 de junio 2008.”. Sostiene que el daño es imputable a la “evidente responsabilidad administrativa de la DIAN por haber desatendido al señor Echeverri y al importador del motor, quienes en reiteradas oportunidades aportaron documentos que demostraban la legalidad del mismo; además es también evidente la negligencia con la que los funcionarios de la DIAN actuaron frente a este caso, dado que parte de los documentos solicitados para demostrar la legalidad del motor reposaron [...] [en las oficinas] de la DIAN de la ciudad de Barranquilla.”.

2. Contestación

El 9 de febrero de 2009², el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y ordenó su notificación a la demandada y al Ministerio Público.

2.1. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN³ estimó que la acción impetrada era la de nulidad y restablecimiento del derecho y, en tal sentido, sostuvo que “*los actos administrativos impugnados por Echeverri, fueron proferidos por la Administración Seccional de Cali, con sujeción a su competencia y acordes a derecho; garantizando con sumo respeto el debido proceso, el derecho de defensa, el derecho constitucional de la igualdad de las personas ante la ley al igual que los conceptos de justicia y equidad, entre otros.*”.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 26 de febrero de 2010⁴ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La parte actora⁵ insistió en la “*negligencia y ligereza*” de la actuación adelantada por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, reiterando que los documentos que acreditaban la legalidad del motor No. 27180892 siempre estuvieron en poder de sus oficinas.

² Fl. 153, C.1.

³ Fl. 190 a 197, C.1.

⁴ Fl. 205, C. 1.

⁵ Fl. 206 a 210, C.1.



3.2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el Ministerio Público guardaron silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 27 de enero de 2009⁶ el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En sustento de su decisión el *a quo* advirtió que la autoridad aduanera estaba facultada *“para aprehender el vehículo, pues ciertamente existían razones para pensar que el motor y la cabina que hacían parte integrante del automotor que se hallaba en poder de Echeverri habían ingresado ilegalmente al país, en tanto sus declaraciones de importación estaban omitiendo descripciones mínimas de estos elementos”*. Sin embargo, consideró que la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incurrió en falla en el servicio en el trámite aduanero surtido en torno a la importación del motor No. 27180892. Al respecto sostuvo que la Aduana de Barranquilla no suministró a tiempo la información que amparaba la importación del motor No. 27180892, dando lugar a su retención irregular.

Al efecto sostuvo que: *“La DIAN procedió a verificar las declaraciones de importación [...] sin embargo, cuando se requirió a la Aduana de Barranquilla, para que enviara las copias de las declaraciones de importación, se incurrió en un yerro al solicitar la que amparaba al motor del actor, pues se solicitó la declaración de importación No. 02228020515598 de 06-11-96 y no la No. 022208220515578 de 06-11-96. Ahora, cuando la Aduana de Barranquilla, contestó el requerimiento probatorio, solo envió la copia de la declaración de importación No. 02228020515600 de 06-11-96, sin que hiciera anotación alguna respecto a la otra declaración de importación, la cual correspondía a la mercancía decomisada de propiedad del actor. Este yerro y omisión de la administración aduanera generó, que no se realizara la entrega inmediata del motor, [...] y en su lugar, procedió a ordenar su aprehensión y posterior decomiso [...] la DIAN de Barranquilla [...] siempre tuvo en su poder la declaración de importación de marras y omitió remitirla en la oportunidad requerida con el objeto de resolver la entrega del vehículo en forma inmediata, cercenando con dicha conducta omisiva el derecho del propietario a*

⁶ Fl. 259 a 279, C.Ppal.



poder desarrollar su actividad comercial, pues el motor del rodante es un elemento esencial para su funcionamiento. [...] la propia entidad demandada, al buscar en sus bases de datos encontró que efectivamente la declaración de importación de la referencia fue presentada y cancelada en su totalidad por el importador Diego Velasquez & Cfa. Ltda, razón por la cual no había sustento jurídico alguno para retener la mercancía, todo lo cual llevó a que se revocara la decisión de decomiso en virtud de la petición de revocatoria directa interpuesta por el importador y a que finalmente fuese devuelto el motor a su propietario, el 20 de junio de 2008.”.

En consecuencia, el *a quo* condenó a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN “*en abstracto y en forma genérica [...] a pagar la suma que resulte aprobada en el trámite incidental [...] a título de indemnización por los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante*”, denegando las demás pretensiones de la demanda.

5. Recurso de apelación

El 21 de abril de 2014, la entidad demandada interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido el 18 de julio de 2014⁷ y admitido el 10 de marzo de 2015.

5.1. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN⁸ afirmó que el documento de importación del motor No. 27180892, de 6 de noviembre de 1996, no ofrecía la información suficiente para su individualización y que el decomiso obedeció a la falta de certificación del pago de los tributos aduaneros por parte del importador Diego Velázquez D. & Cia Ltda. Afirmó que el Banco Popular de Barranquilla certificó que no había recibido el pago de la importación, induciendo en error a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dijo que solo desvirtuó la información del Banco Popular y logró establecer el pago de los tributos aduaneros mediante la información emitida el 24 de abril de 2008 por el Jefe de la División de Control de Entidades Recaudadoras. Indicó que la investigación que adelantó la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN se ajustó a lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999 y respetó todas las garantías constitucionales de manera que “*no podríamos hablar de falla en el servicio ya que la etapa de la investigación tiene una serie de pasos que se deben cumplir a cabalidad, tal como la certificación de la*

⁷ Fl. 320, C.Ppal.

⁸ Fl. 290 a 293, C.Ppal.



legalidad de la declaración de importación y los pagos efectuados”.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 14 de abril de 2015⁹ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. La entidad demandada¹⁰ reiteró lo dicho en instancias anteriores.

6.2. La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio¹¹.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 129 y 132 numeral 6 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado no era competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 27 de enero de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, puesto que la cuantía dada por la pretensión mayor de la demanda y establecida en la suma de \$155.561.583, no alcanzaba los 500 SMLMV para la fecha de presentación de la demanda (\$248.450.000) exigidos para que el proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación.

Sin embargo, el artículo 144¹² del C.P.C. establece que la falta de competencia distinta a la funcional es saneable. Así, la nulidad por falta de competencia en razón de la cuantía queda saneada cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actúo sin proponerla, pues la cuantía es un factor objetivo y prorrogable cuando no se reclama en tiempo. En el *sub judice*, luego de proferirse el auto admisorio del recurso de apelación, la parte actora no propuso la nulidad por falta de competencia de esta Corporación y, en tal sentido, esta

⁹ Fl. 326, C. Ppal.

¹⁰ Fl. 327 a 328, C.Ppal.

¹¹ Fl. 345, C.Ppal.

¹² “La nulidad se considerará saneada, en los siguientes casos: 1. Cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente. [...]”



Subsección conserva el conocimiento en segunda instancia del asunto *sub lite*¹³.

2. Acción procedente

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el artículo 86¹⁴ del Código Contencioso Administrativo.

En este caso, aunque el daño es producto de los actos administrativos proferidos dentro del proceso de fiscalización aduanera No. DM20072007035 (hechos probados 7.1.5. y 7.1.27.), lo cierto es que el procedimiento culminó con la decisión de revocatoria directa de 29 de mayo de 2008 que corrigió las decisiones erróneas (hecho probado 7.1.34.), lo que permite inferir que no se demanda la ilegalidad de las disposiciones administrativas revocadas sino la reparación del daño causado con las fallas administrativas que dieron lugar al mencionado proceso.

Debe recordarse que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la procedencia excepcional de la acción o medio de control de reparación directa cuando el daño se deriva de un acto administrativo, en los siguientes casos¹⁵:

(i) Siempre que no se cuestione la legalidad del acto administrativo en el curso del proceso, por cuanto reconoce que el ejercicio de la función administrativa ajustado al ordenamiento jurídico puede generar un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos, eventos en los que el título de imputación utilizado ha sido el de daño especial por provenir los perjuicios de una actividad lícita y legítima del Estado¹⁶.

¹³ Consejo de Estado, auto de 5 de mayo de 2023, Exp. 66.108.

¹⁴ “Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o exservidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación particular o de otra entidad pública.”

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de noviembre de 2016, Expediente: 68001-23-33-000-2015-00479-01(55349).

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de abril de 2013, Expediente: 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437).



(ii) Cuando el daño proviene de la ejecución de aquél que ha sido objeto de revocatoria directa o de anulación por esta jurisdicción siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica. Procede en estos casos pues el daño causado a los administrados se torna antijurídico en el momento en que la administración o la jurisdicción reconoce su ilegalidad y por tanto deciden retirarlo del ordenamiento jurídico, desapareciendo el deber de los administrados de soportarlo¹⁷.

(iii) En caso de que el daño resulte de la ejecución irregular de un acto administrativo, ya que en este evento se configura una operación administrativa ilegal.

(iv) Cuando se causa un perjuicio con un acto preparatorio o de trámite, que, por lo mismo, no es susceptible de demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁸.

Así, la acción procedente en este caso es la de reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño por hechos imputables a la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

3. Vigencia de la acción

Si bien en el proceso no se discutió la caducidad de la acción, ni ella fue alegada en oportunidad alguna por las partes, así como tampoco la sentencia estimó que tal fenómeno se produjo, resulta necesario verificar si la demanda se presentó en tiempo por cuanto el ejercicio oportuno de la acción es un presupuesto procesal que, por ende, debe examinarse de oficio¹⁹.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Auto del veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Expediente: 08001-23-33-000-2015-00721-01 (60161); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del trece (13) de abril de dos mil trece (2013). Expediente: 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437); Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del siete (7) de julio de dos mil cinco (2005), Radicado: 27842.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006). Expediente: 19001-23-31-000-1996-07005-01 (16079).

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 21093: “[...] respecto a la oportunidad para pronunciarse respecto a este fenómeno jurídico ha de decirse, en primer lugar, que, por tratarse de un presupuesto procesal de la acción, ha de examinarse de manera oficiosa al momento de admitirse la demanda por manera que, conforme prescribe el artículo 143, inc. 3 del Código Contencioso Administrativo, habrá de rechazarla el juez cuando verifique que ha ocurrido,, o bien podrá ser propuesta por el demandado mediante el recurso de reposición propuesto contra el



Así pues, con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general²⁰, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción²¹, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y

auto admisorio de la demanda, o en la contestación de la misma, formulada como excepción de fondo- artículo 144 ordinal 3- e incluso declararla de oficio el Juez en la sentencia definitiva si se encuentra probada, conforme a los mandatos del artículo 164 del C.C.A.”

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”

²¹ Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.



mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*²² que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia²³, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

En el caso *sub examine*, se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, teniendo en cuenta: i) que el 29 de mayo de 2008 Echeverri tuvo certeza del daño, cuando mediante la Resolución No. 82057260521 la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN revocó las resoluciones No. 0507021063600000099 del 28 de marzo de 2007 y No. 820572601150 del 20 de septiembre de 2007 y ordenó la entrega del motor No. 27180892 (hecho probado 7.1.34); y ii) que la demanda se presentó el 27 de enero de 2009, es decir, dentro de los dos (2) años establecidos en la ley procesal vigente²⁴.

²² Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: “Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: “... [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.

²⁴ La exigibilidad del requisito de procedibilidad de la conciliación opera con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009 (22 de enero de 2009) y del Decreto Reglamentario 1716 de 2009 (15 de mayo de 2009). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 20 de febrero de 2014,



4. Legitimación en la causa

Como quiera que se trata de un presupuesto procesal, corresponde hacer la verificación de la legitimación en la causa de las partes que integran la *litis*²⁵.

4.1. Humberto Echeverri Rengifo está legitimado en la causa por activa, pues compareció como propietario del tracto camión de placas VAA 012 y el motor No. 27180982 en el proceso adelantado por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (hechos probados 7.1.3., 7.1.4., 7.1.5., 7.1.7., 7.1.9., 7.1.10., 7.1.13. y 7.1.18.), frente al cual reclama indemnización de perjuicios.

4.2. La U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN²⁶ se encuentra legitimada en la causa por pasiva en atención a que esta fue la autoridad que tramitó el proceso aduanero surtido para establecer la legalidad de la importación del motor No. 27180892, de la volqueta de placas VAA 012 de propiedad de Humberto Echeverri Rengifo (todos los hechos probados lo acreditan).

5. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configura el daño antijurídico derivado de la retención y decomiso del motor No. 27180982 y, en caso afirmativo, si el mismo es

Exp. 37779. “cuando el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 dispone “A partir de la vigencia de esta ley”, dicha expresión no puede ser interpretada como una orden imperativa para exigir el cumplimiento inmediato del requisito de procedibilidad, sin ninguna consideración adicional, desconociendo los postulados superiores que exigen un especial cuidado a la hora de limitar el derecho de acceso a la administración de justicia. Por el contrario, teniendo en cuenta los principios constitucionales que han sido esbozados anteriormente, es preciso entender que el enunciado tiene por finalidad aclarar que el requisito de procedibilidad no depende ya, como sucedía en la Ley 640 de 2001, de la expedición de un acto previo del Ministerio de Justicia que dispusiera su vigencia según el número de procuradores disponibles para atender las solicitudes de conciliación²⁴, circunstancia que no descarta, se reitera, la necesidad contar para tal fin con la reglamentación requerida que permitiera la correcta ejecución de la disposición legal.”

²⁵ Frente al tema, esta Corporación ha manifestado lo siguiente: “la legitimación en la causa corresponde a un presupuesto procesal de la acción (y no de la pretensión) y, por lo tanto, debe analizarse de oficio y de manera previa a la decisión de fondo de la *litis*. En consecuencia, la ausencia de legitimación material en la causa tanto activa como pasiva impide adentrarse en el fondo del caso”. Consejo de Estado, Sentencia del 28 de abril de 2021. Rad.: 48436. En igual sentido, ver sentencia del Consejo de Estado del 8 de octubre de 2020, Rad.: 1760-18. Sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 54527 y auto del 10 de septiembre de 2020, Rad.: 0736-18.

²⁶ El Decreto 1071 de 1999 organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal.



imputable a la entidad demandada que adelantó el trámite de fiscalización aduanera.

6. Solución del problema jurídico

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991²⁷ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho²⁸, que contraría el orden legal²⁹ o que está desprovista de una causa que la justifique³⁰, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida³¹, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. Reductivamente, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que aunque ilustra en términos generales fenómeno lesivo indemnizable, resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo y que comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella,

²⁷ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

²⁹ Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

³¹ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.



de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina, y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros³².

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

7. El caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 27 de enero de 2009 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la entidad demandada afirmó que el documento de importación del motor No. 27180892, de 6 de noviembre de 1996, no ofrecía la información suficiente para individualizarlo y que el decomiso obedeció a la falta de certificación del pago de los tributos aduaneros, por parte del importador Diego Velázquez & Cia Ltda. Afirmó que el Banco Popular de Barranquilla certificó que no había recibido el pago de la importación, induciendo en error a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dijo que solo desvirtuó la información del Banco Popular y logró establecer el pago de los tributos aduaneros mediante la información emitida el 24 de abril de 2008 por el Jefe de la División de Control de Entidades Recaudadoras. Indicó que la investigación que adelantó la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN se ajustó a lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999 y respetó todas las garantías constitucionales, de manera que *“no podríamos hablar de falla en el servicio ya que la etapa de la investigación tiene una serie de pasos que se deben cumplir a cabalidad, tal como la certificación de la legalidad de la declaración de importación y los pagos efectuados”*.

En este sentido, y comoquiera que sólo la entidad demandada presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 27 de enero de 2009, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del C.P.C., se resolverá el asunto *sub lite* en aquello que se reprocha como

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.



desfavorable en el recurso³³. Por ello, a continuación, se analizará si se configura el daño antijurídico derivado de la retención y decomiso del motor No. 27180982 y, en caso afirmativo, si el mismo es imputable a la entidad demandada que adelantó el trámite de fiscalización aduanera.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado se encuentran acreditados.

7.1. Hechos Probados

Antes de enunciar cuáles son los hechos que se encuentran probados en el proceso, es necesario precisar que se les otorgará valor a las pruebas documentales presentadas en copia simple, en virtud de lo decidido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013³⁴, sin que ello signifique relevar a las partes del cumplimiento de las solemnidades que el legislador establece o determina para la prueba de específicos hechos o circunstancias.

Igualmente, se advierte la valoración de los mensajes de datos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999³⁵ y la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁶. Así pues, se evidencia que, de conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

³³ “Artículo 328. Competencia del superior. Modificado por el artículo 1, numeral 175 del Decreto 2282 de 1989. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad.: 25022

³⁵ “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.”

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 12 de mayo de 2008, Exp. 150012331000200800192-01: “de conformidad con los dictados del artículo 5º de la Ley 527 de 1999, “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”, [...] no se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a todo tipo de información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos”. Ahora bien, de conformidad con el literal a) del artículo 2º ibidem, se entiende por “Mensaje de Datos: La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax”.



7.1.1. Está demostrado que el 6 de noviembre de 1996 Diego Velázquez D. & Cia. Ltda³⁷. presentó y pagó en la entidad recaudadora – Banco Popular con sede en Barranquilla, la suma de \$595.441 por concepto de la Declaración de Importación No. 02228020515578 del motor de combustión interna Diesel No. 27180892. Lo anterior consta en la copia auténtica del formulario de declaración de importación³⁸.

7.1.2. Está acreditado que el 8 de noviembre de 1996, la “*División Operativa Grupo Terminal Marítimo – DIAN Barranquilla*” adelantó la inspección aduanera a los elementos relacionados, entre otras, en la declaración de importación No. 02228020515578, entre los que se relaciona el motor No. 27180982. En la diligencia, Diego Velázquez D. & Cia. Ltda. radicó la declaración de importación No. 02228020515578 del motor de combustión interna Diesel No. 27180892, con la constancia del pago efectuado en el Banco Popular de esa ciudad y con los demás documentos que sustentaban la importación. Lo anterior consta en la copia auténtica del formulario de declaración de importación³⁹ y en el acta de inspección de la División Operativa de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales⁴⁰.

7.1.3. Está probado que el 24 de febrero de 1998, Diego Velázquez D. & Cia Ltda le vendió a Humberto Echeverri Rengifo el motor No. 27180892 “*amparado con el manifiesto de importación No. 0296604527 de octubre 25 de 1996, con licencia de importación No. 03189, [y que] dicho motor fue instalado al camión con placas No. VAA-012*”. Lo anterior consta en la copia simple de la mencionada factura de venta No. 296⁴¹ y en la certificación expedida el 28 de julio de 2006 por Diego Velázquez D & Cia Ltda⁴².

7.1.4. Está demostrado que el 9 de junio de 1998, la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte expidió la licencia de tránsito a nombre de Humberto Echeverri Rengifo, sobre el vehículo tipo camión, identificado con la placa VAA 012, color azul y zapote, con carrocería

³⁷ Constituida el 18 de noviembre de 1965, mediante Escritura Pública No. 1792 de la Notaria 1ª de Pereira.

³⁸ Fl. 5 a 6, C.1.

³⁹ Fl. 5 a 6, C.1.

⁴⁰ Fl. 7, C.1.

⁴¹ Fl. 4, C.1.

⁴² Fl. 24, C..1.



semirremolque, de servicio público, con motor número 27180892 y chasis FD 28577, en la que se especificó “*nota: queda portando conj. de latas marca Kenwort/89 (sic) [...] camb. Motor, color, cabina.*”. Lo anterior consta en la copia simple de la mencionada tarjeta de propiedad⁴³.

7.1.5. Está establecido que el 25 de junio de 1998, la Subdirección de Transporte de Carga del Ministerio de Transporte expidió la tarjeta de Registro Nacional de Transporte de Carga del vehículo de placa VAA 012, de propiedad de Humberto Echeverri Rengifo. Lo anterior consta en la copia simple de la mencionada tarjeta⁴⁴.

7.1.6. Consta que el 14 de julio de 2006, el Grupo de Automotores de la Policía Fiscal Aduanera de Cali incautó e inmovilizó en Almagrario el “*tractocamión con cabina Kenworth [...] motor [...] serial 27180892 [...] iniciado [...] placas VAA 012*”, según da cuenta la copia simple de acta de incautación⁴⁵ y el informe policial de retención preventiva de mercancías Cal - 074⁴⁶.

7.1.7. Se demostró que el 21 de julio de 2006, Humberto Echeverri Rengifo le solicitó a la División de Fiscalización Aduanera de la Administración Local de Aduanas de Cali la devolución del tracto camión de placas VAA 012. Lo anterior consta en la copia simple del escrito de petición⁴⁷ y en el original del oficio No. 8205070211, expedido por la mencionada oficina⁴⁸.

7.1.8. Quedó probado que el 24 de julio de 2006, el Grupo de Automotores de la Policía Fiscal Aduanera de Cali puso a disposición de la División de Fiscalización de la Administración de Aduanas Nacionales Local de Cali el tracto camión de placas VAA 012, porque al verificar su identificación, se encontró que este vehículo fue repotenciado totalmente, ya que presenta[ba] cambio de motor, de cabina y de chasis; asimismo se advirtió que el vehículo se encuentra matriculado como camión tipo carro tanque, modelo 1956, luego de lo cual fue modificado a tractocamión. Lo anterior consta en el original del oficio No. 8205070211, expedido por la mencionada

⁴³ Fl. 2, C.1.

⁴⁴ Fl. 3, C.1.

⁴⁵ Fl. 25, C.1.

⁴⁶ Fl. 9, C.3.

⁴⁷ Fl. 34 a 34A, C.3.

⁴⁸ Fl. 26, C.1.



oficina⁴⁹, en la copia simple del oficio que deja a disposición el vehículo⁵⁰ y en la copia simple del acta de visita de fiscalización aduanera de 7 de febrero de 2007⁵¹.

7.1.9. Está demostrado que el 27 de julio de 2006 la División de Fiscalización de la Administración de Aduanas Local de Cali dio respuesta a la solicitud de 21 de julio de 2006 informándole a Humberto Echeverri Rengifo que esa oficina estaba realizando el análisis de la documentación aportada por él y por el Grupo de Automotores de la Policía Fiscal Aduanera de Cali. Lo anterior consta en el original del oficio No. 8205070211, expedido por la mencionada oficina⁵².

7.1.10. Quedó establecido que el 31 de julio de 2006, Humberto Echeverri Rengifo le remitió a la División de Fiscalización de la Administración de Aduanas Local de Cali los documentos que acreditaban la adquisición del motor No. 27180982 a la sociedad Diego Velázquez D. & Cia Ltda, a saber, la certificación emitida por la mencionada sociedad sobre la venta del motor, la fotocopia del manifiesto de importación y el acta de inspección elaborada el 8 de noviembre de 1996 por “la DIAN de Barranquilla”. Lo anterior consta en una copia simple del referido oficio⁵³.

7.1.11. Está demostrado que el 3 de agosto de 2006, la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali le requirió a la Administración de Aduanas de Barranquilla que remitiera “*fotocopia certificada de las declaraciones de importación Nos. 02228020515600 06-11-96, 02228020515598 de 06-11-1996, la cual ampara motores usados y de la cual anexamos fotocopias*”. Lo anterior consta en la copia auténtica del oficio 2236⁵⁴.

7.1.12. Está demostrado que el 29 de agosto de 2006, en respuesta al oficio 2236 de 3 de agosto de 2006, la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla remitió fotocopia de la declaración de importación No. 0228020515600. Lo anterior consta en el oficio No. 1357⁵⁵.

⁴⁹ Fl. 26, C.1.

⁵⁰ Fl. 6 a 8, C.3.

⁵¹ Fl. 27, C.1.

⁵² Fl. 26, C.1.

⁵³ Fl. 21, C.3.

⁵⁴ Fl. 27, C.3.

⁵⁵ Fl. 31, C.3.



7.1.13. Quedó acreditado que el 7 de febrero de 2007, la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali adelantó la visita de fiscalización aduanera al tracto camión de placas VAA 012 ubicado en Almagrario Nueva Era de Yumbo Acopi. A la diligencia compareció Humberto Echeverri Rengifo quien, entre otros documentos, presentó los que acreditaban la legalidad de la importación y adquisición del motor No. 27180892, a saber, una copia de la declaración de importación No. 02228020515578 y de la factura de venta No. 296 de 24 de febrero de 1998. Sin embargo, la autoridad aduanera ordenó retener el motor No. 27180892 y devolver el resto del vehículo al propietario, en razón a que *“las declaraciones de importación fueron solicitadas en fotocopias certificadas a las administraciones de aduana expedidoras, lo cual fue certificado excepto la declaración No. 02228020515578, de 06-11-96 de la Aduana de Barranquilla la cual no fue contestada, declaración que ampara el motor No. 27180892, igualmente se extrajo información del sistema SIFARO, confirmándose el archivo en la DIAN pero con descripciones muy escasas, visto que no fue posible determinar la confirmación con su descripción de la mercancía amparada en la Declaración de Importación No. 02228020515578 06/11/96 Barranquilla”*. Lo anterior consta en la copia simple del acta de la mencionada diligencia⁵⁶.

7.1.14. Se probó que el 19 de febrero de 2007, la Sociedad de Intermediación Aduanera SIA MULTICOMEX S.A. - Multiservicios de Comercio Exterior le solicitó a la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla que expidiera una fotocopia certificada y auténtica de la declaración de importación No. 02228020515578 del 6 de noviembre de 1996 y de los documentos que sirvieron de soporte, tales como el conocimiento de embarque, la factura de compra en la ciudad de Nueva York, el registro de importación y el acta inspección elaborada por esa oficina. La solicitante fundamentó su petición en la necesidad *“de presentar estos documentos a la División de Fiscalización aduanera de la DIAN de Cali”*. Lo anterior consta en la copia simple de la referida petición⁵⁷.

7.1.15. Está demostrado que el 28 de febrero de 2007, en respuesta a la petición del 19 de febrero de 2007, la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla afirmó *“luego de hacer las revisiones en*

⁵⁶ Fl. 27 a 28, C.1.

⁵⁷ Fl. 57, C.1.



este grupo de trabajo y revisados los legados del día 05/11/1996 se constató que no reposa físicamente la declaración de importación No. 02228020515578 del 06/11/1996 del importador *Diego Velázquez Duque & Cia Ltda.*”. Lo anterior consta en copia simple del oficio 257⁵⁸.

7.1.16. Se demostró que el 28 de febrero de 2007, la División de Fiscalización de la Administración de Aduanas de Cali dio inicio al proceso de fiscalización aduanera No. DM200720070325, con el propósito de definir la situación jurídica del motor No. 27180892, avaluado en la suma de \$3.480.000. Lo anterior consta en la copia auténtica del auto de apertura⁵⁹.

7.1.15. Consta que el 28 de marzo de 2007, mediante Resolución No. 0507021063600000099, la División Fiscalización de la Administración de Aduanas de Cali declaró el decomiso a favor de U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales del motor No. 27180892, porque *“la Declaración de Importación No. 02228020515578 del 06 de noviembre de 1996, con la cual se pretendió amparar el motor aprehendido, no fue certificada por la Administración Aduanera de Barranquilla y la descripción obtenida en el SIFARO no permite establecer que dicho documento ampare de manera adecuada dicha mercancía y que por lo tanto el motor encartado en esta investigación, no cuenta con una declaración de importación que ampare su legal introducción al territorio aduanero nacional”*. Lo anterior consta en la copia auténtica del acto administrativo mencionado⁶⁰.

7.1.17. Quedó establecido que el 24 de abril de 2007, *Diego Velázquez D. S.A.*⁶¹, en su condición de importador del motor No. 27180892, presentó recurso de reconsideración de la Resolución No. 0507021063600000099 de 28 de marzo de 2007, insistiendo en que la declaración de importación No. 02228020515578 fue presentada y pagada el 6 de noviembre de 1996 en el Banco Popular de la Zona Franca de Barranquilla, para lo cual adjuntó una fotocopia del formulario que así lo acreditaba. Lo anterior aunado al registro de importación de la mercancía en el Instituto Colombiano de Comercio Exterior de 26 de septiembre de 1996, al

⁵⁸ Fl. 60, C.1.

⁵⁹ Fl. 70, C.3.

⁶⁰ Fl. 29 a 38, C.1.

⁶¹ Mediante Escritura Pública No. 3747 de 17 de julio de 2006 de la Notaria 1ª de Pereira se transformó la sociedad *Diego Velázquez D. & Cia Ltda.* en *Diego Velázquez D. S.A.* Fl. 95 a 96, C.3.



documento de transporte de la mercancía, a la factura comercial de compra en Nueva York (EEUU), a la declaración Andina del valor de la mercancía y a las facturas de pago de los bodegajes y de uso y manejo ante la sociedad portuaria. Lo anterior consta en el original del recurso de reconsideración⁶².

7.1.18. Quedó demostrado que el 25 de abril de 2007, Humberto Echeverri Rengifo le solicitó a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con sede en Cali, que lo exonerara de las sanciones económicas a que hubiera lugar, por efecto del proceso de fiscalización aduanera adelantado sobre el motor No. 27180982. Lo anterior consta en el original de la petición radicada⁶³.

7.1.19. Se acreditó que el 8 de mayo de 2007, en respuesta a la petición radicada el 25 de abril de 2007, la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali afirmó que el proceso de fiscalización tuvo lugar porque no había sido probada la legalidad de la mercancía – motor No. 27180982. Indicó que una vez finalizado el procedimiento se correría traslado a la División de Control Cambiario para lo de su competencia. Lo anterior consta en el original del oficio 1502⁶⁴.

7.1.20. Está demostrado que el 19 de julio de 2007, dentro de la práctica de pruebas del expediente MD200720070325, la División Jurídica de la Administración Local de Aduanas de Cali le solicitó a Tecnodiesel Ltda y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los documentos que conforme a su actividad y competencia reposaban en sus archivos sobre la importación del motor No. 27180982. Lo anterior consta en las copias auténticas de los respectivos oficios⁶⁵.

7.1.21. Se demostró que el 14 de agosto de 2007, el Banco Popular - Sucursal Barranquilla le certificó a la División Jurídica de la Administración de Aduanas de Cali que en “*noviembre 6 de 1996 no se recibió pago de la importadora Diego Velázquez y Cia Ltda.*”, según consta en la comunicación radicada 011912⁶⁶

⁶² Fl. 39 a 52, C.1.

⁶³ Fl. 61 a 62, C.1.

⁶⁴ Fl. 63 a 64, C.1.

⁶⁵ Fl. 139 a 145, C.3.

⁶⁶ Fl. 154, C.3.



7.1.22. Se estableció que el 16 de agosto de 2007, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas de Barranquilla allegó a la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla *“la copia bifacial de la declaración de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, a nombre del importador Diego Velázquez D. & Cia Ltda”*. Lo anterior consta en el oficio remisorio 1235⁶⁷.

7.1.23. Consta que el 22 de agosto de 2007, la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla S.A. le remitió a la División Jurídica de la Administración de Aduanas de Cali la declaración de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, a nombre del importador Diego Velázquez D. & Cia Ltda. Lo anterior consta en la comunicación radicada 24 de agosto de 2007 en la División Jurídica de la Administración de Aduanas de Cali⁶⁸.

7.1.24. Se probó que el 17 de septiembre de 2007, la División Jurídica de la Administración de Aduanas de Cali le solicitó a la dirección de correo pcallejasv@dian.gov.co, con prioridad alta, la certificación de pago del documento de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, como prueba fundamental en la definición de la situación jurídica del motor No. 27180982. Lo anterior consta en el impreso del correo electrónico enviado⁶⁹.

7.1.25. Está acreditado que el 17 de septiembre de 2007, pcallejasv@dian.gov.co le solicitó a jreinag1@dian.gov.co de la Oficina de Control de Entidades Recaudadoras, con prioridad alta, la certificación de pago del documento de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, como prueba fundamental en la definición de la situación jurídica del motor No. 27180982. Lo anterior consta en el impreso del correo electrónico enviado⁷⁰.

7.1.26. Está acreditado que el 17 de septiembre de 2007, jreinag1@dian.gov.co de la Oficina de Control de Entidades Recaudadoras le solicitó a impuesto@bancopopular.com.co, con prioridad alta, la certificación de pago del documento de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, como

⁶⁷ Fl. 151, C.3.

⁶⁸ Fl. 150, C.3.

⁶⁹ Fl. 155, C.3.

⁷⁰ Fl. 156, C.3.



prueba fundamental en la definición de la situación jurídica del motor No. 27180982. Lo anterior consta en el impreso del correo electrónico enviado⁷¹.

7.1.27. Quedó establecido que el 20 de septiembre de 2007, mediante Resolución No. 820572601150, la División Jurídica de la Administración Local de Aduanas de Cali confirmó la Resolución No. 0507021063600000099 de 28 de marzo de 2007. En sustento de su decisión, la autoridad aduanera indicó que *“teniendo en cuenta [...] la certificación Banco Popular sucursal Barranquilla [...] de fecha julio 30 2007 [radicada el 14 de agosto de 2007] al afirmar que para el 6 de noviembre de 1996 no había recibido pago de la importadora Diego Velázquez y Cia Ltda (sic) situación que genera la inexistencia del cumplimiento de una de las obligaciones aduaneras y como resultado genera la anulación del Levante, quedando sin valor la mercancía declarada y presentada a la autoridad aduanera. [...] se pudo determinar que la declaración de importación identificada con el [...] No. 02228020515578 de fecha noviembre 6 de 1996, carece de efecto jurídico, al ser anulado el Levante en razón a la no constancia del pago [...]”*. Lo anterior consta en la copia simple de la Resolución No. 82057260521 de 29 de mayo de 2008⁷².

7.1.28. Se acreditó que el 15 de enero de 2008, Óscar Mauricio Buitrago Rico, apoderado de Diego Velásquez D. S.A., presentó derecho de petición en la División de Recaudación y Cobranzas de la Administración Especial de Aduanas Nacionales de Bogotá, en el que solicitó que certificará la declaración y pago de importación No. 02228020515578 de 06/11/96 del importador Diego Velásquez & Cia Ltda (sic). Lo anterior consta en la copia auténtica del derecho de petición⁷³.

7.1.29. Se demostró que el 28 de enero de 2008, la División de Recaudación y Cobranzas de la Administración Especial de Aduanas Nacionales de Bogotá le remitió a la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla, el derecho de petición presentado por Óscar Mauricio Buitrago Rico. Lo anterior consta en la copia auténtica del oficio emitido el 31 de enero de 2008 por la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla⁷⁴.

⁷¹ Fl. 157, C.3.

⁷² Fl. 66 a 76, C.1.

⁷³ Fl. 228, C.3.

⁷⁴ Fl. 213, C.3.



7.1.30. Se acreditó que el 31 de enero del 2008, en respuesta al oficio de 28 de enero de 2008 de la División de Recaudación y Cobranzas de la Administración Especial de Aduanas Nacionales de Bogotá, la División de Documentación de la Administración de Aduanas de Barranquilla le remitió a la División Jurídica de la Administración de Aduanas local de Cali la *“declaración de importación No. 02228020515578 de 06/11/1996 del importador Diego Velázquez & Cia Ltda (sic) [...] dónde se observa el valor recibido en efectivo por el Banco Popular Agencia Zona Franca Barranquilla (595.441).”* Lo anterior consta en la copia auténtica del oficio remitido⁷⁵.

7.1.31. Se estableció que el 7 de febrero de 2008, con destino a Óscar Mauricio Buitrago Rico – Referencia Expediente DM20072007035, la División de Documentación Aduanera de la *“DIAN Barranquilla”* certificó *“la declaración de importación No. 02228020515578 del 06/11/1996 a nombre del importador Diego Velázquez & Cia Ltda. donde se observa el valor recibido en efectivo por el Banco Popular agencia Zona Franca Barranquilla (595.441)”*. Lo anterior consta en la copia simple de la referida comunicación⁷⁶.

7.1.32. Consta que el 17 de marzo de 2008, Diego Velázquez D. S.A. radicó en la División Jurídica de la Administración de Aduanas Local de Cali la solicitud de revocatoria de las resoluciones Nos. 050702106360000099 de 28 de marzo de 2007 y 820572601150 de 20 de septiembre de 2007 y de entrega inmediata del motor No. 27180982, con fundamento en la certificación de la declaración de importación No. 02228020515578 emitida el 31 de enero de 2008 por la Administración de Aduanas de Barranquilla. Lo anterior consta en la copia auténtica de la petición⁷⁷

7.1.33. Se probó que el 24 de abril de 2008, la División de Entidades Recaudadoras de la Dirección de Recaudación de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN certificó que *“la declaración de importación [...] 02228020515578 presentada en la oficina 228 del Banco Popular, el día 6 de noviembre de 1996, se encuentra registrada en la Administración de Barranquilla.*

⁷⁵ Fl. 213, C.3.

⁷⁶ Fl. 65, C.1.

⁷⁷ Fl. 225 a 227, C.3.



[...] Por lo anterior se concluye que el documento antes mencionado fue presentado y cancelado en su totalidad en la fecha indicada.”. Lo anterior consta en la copia simple de la Resolución No. 82057260521 de 29 de mayo de 2008⁷⁸.

7.1.34. Consta que el 29 de mayo de 2008, mediante la Resolución No. 82057260521, la División Jurídica de la Administración Local de Aduanas de Cali revocó las resoluciones Nos. 0507021063600000099 de 28 de marzo de 2007 y 150 de 20 de septiembre de 2007 y ordenó la entrega del motor No. 27180892, “por estar probado el cumplimiento de pago de tributos aduaneros y las demás obligaciones inherentes a la importación” del motor. En sustento de la decisión la administración aduanera consideró que “la no certificación de pago de tributos [...] fue desvirtuada según certificación expedida por el Jefe de la División Control Entidades Recaudadoras de la Subdirección Recaudación, mediante oficio [...] fechado [...] abril 24 de 2008 dirigido al apoderado de la sociedad recurrente doctor Óscar Mauricio Buitrago Rico”. Lo anterior consta en la copia auténtica de la referida resolución⁷⁹.

7.1.35. Está demostrado que el 20 de junio de 2008, el Almacén General del Depósito Almagrario hizo entrega del motor No. 27180982, “en buen estado [...] debidamente inventariado y a satisfacción del interesado”. Lo anterior consta en el documento de egreso 3905208267⁸⁰.

7.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado

En aras de resolver los cargos invocados en los recursos de apelación, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y ii) su imputación frente al Estado.

⁷⁸ Fl. 66 a 76, C.1.

⁷⁹ Fl. 233 a 243. C.3.

⁸⁰ Fl. 77, C.1.



Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración⁵⁶⁻⁵⁷.

7.2.1. El daño antijurídico

La demanda alegó dos eventos constitutivos de **daño antijurídico**, el primero referente a la limitación del dominio sobre el tracto camión de placas VAA012 (hechos probados 7.1.4., 7.1.5., 7.1.6., 7.1.8. y 7.1.13.) y, el segundo, referente a la limitación del dominio sobre el motor No. 27180982 (hechos probados 7.1.3. y 7.1.13.).

Sin embargo, el *a quo* advirtió que la autoridad aduanera estaba facultada “*para aprehender el vehículo, pues ciertamente existían razones para pensar que el motor y la cabina que hacían parte integrante del automotor que se hallaba en poder de Echeverri habían ingresado ilegalmente al país, en tanto sus declaraciones de importación estaban omitiendo descripciones mínimas de estos elementos.* En tal sentido se entiende que la retención del tracto camión por parte de la autoridad aduanera no configuró un daño antijurídico. Así lo determinó la primera instancia en favor de la entidad demandada y esta situación no fue objeto de la alzada interpuesta por quien funge como apelante único, de manera que la Sala de Subsección se abstendrá de hacer un pronunciamiento adicional sobre este punto.

No obstante, el daño alegado frente a la retención del motor No. 27180982 constituye una limitación que afecta el derecho de dominio sobre el bien y tiene el carácter de antijurídico, toda vez que la propiedad privada configura un derecho tutelado por el artículo 17 constitucional, según el cual la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, y por el artículo 58 *ibíd.*, que la consagra como un derecho garantizado y protegido por el Estado, cuando su lesión o limitación no encuentra justificación legal, como ocurre en el caso de autos y como pasa a explicarse.



7.2.2. La imputación

Para determinar si hay lugar a **imputar** el daño antijurídico a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, es menester establecer si la limitación de la propiedad sobre el motor No. 27180982 le es atribuible fáctica y jurídicamente.

Al respecto, la demanda aduce *“la inmovilización injusta [...] del motor [...] No. 27180892 [...] desde el día 14 de julio de 2006 hasta el 20 de junio 2008”*, atribuible a la *“evidente responsabilidad administrativa de la DIAN por haber desatendido al señor Echeverri y al importador del motor, quienes en reiteradas oportunidades aportaron documentos que demostraban la legalidad del mismo; además [...] la negligencia con la que los funcionarios de la DIAN actuaron frente a este caso, dado que parte de los documentos solicitados para demostrar la legalidad del motor reposaron [...] [en las oficinas] de la DIAN de la ciudad de Barranquilla.”*

Igualmente, el *a quo* consideró que la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN incurrió en falla en el servicio en el trámite aduanero surtido en torno a la importación del motor No. 27180892. Al respecto sostuvo que la Aduana de Barranquilla no suministró a tiempo la información que amparaba la importación del motor No. 27180892, dando lugar a su retención irregular.

Sin embargo, la alzada afirmó que el documento de importación del motor No. 27180892, de 6 de noviembre de 1996, no ofrecía la información suficiente para su individualización y que el decomiso obedeció a la falta de certificación del pago de los tributos aduaneros, por parte del importador Diego Velázquez D. & Cia Ltda. Indicó que el Banco Popular de Barranquilla certificó que no había recibido el pago de la importación, induciendo en error a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dijo que solo desvirtuó la información del Banco Popular y logró establecer el pago de los tributos aduaneros mediante la información emitida el 24 de abril de 2008 por el Jefe de la División de Control de Entidades Recaudadoras. Sostuvo que la investigación que adelantó la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN se ajustó a lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999 y respetó todas las garantías constitucionales, de manera que *“no podríamos hablar de falla en el servicio ya que la etapa de la investigación tiene una serie de pasos que se deben cumplir a cabalidad, tal como la certificación de la legalidad de la declaración*



de importación y los pagos efectuados”.

Sobre el particular se encuentra probado que el motor No. 27180982 fue importado por Diego Velázquez D. & Cia. Ltda (hoy Diego Velásquez D. S.A.), sociedad que el 6 de noviembre de 1996 presentó en el Banco Popular de Barranquilla la Declaración de Importación No. 02228020515578, pagó los tributos aduaneros liquidados en la suma de \$595.441 (hecho probado 7.1.1.); el 8 de noviembre siguiente radicó en la “*División Operativa Grupo Terminal Marítimo – DIAN Barranquilla*” la señalada declaración de importación, con constancia de pago en el Banco Popular y los documentos que la ley exige como soporte de la importación (hecho probado 7.1.2.); y el 24 de febrero de 1998 enajenó el motor No. 27180982 a Humberto Echeverri Rengifo, instalándolo en el tracto camión de placas No. VAA-012, de propiedad del comprador (hecho probado 7.1.3., 7.1.4.).

Sin embargo, el 14 de julio de 2006, el Grupo de Automotores de la Policía Fiscal Aduanera de Cali incautó e inmovilizó el vehículo de placas VAA 012, porque el camión original había sido repotenciado o transformado en tracto camión mediante el cambio de cabina, cambio de chasis y cambio de motor, sin que fuera acreditada la legalidad de la importación de las mencionadas piezas (hecho probado 7.1.6.).

Esta situación, dio lugar a la investigación administrativa que culminó con la visita de fiscalización efectuada el 7 de febrero de 2007, donde se estableció la legalidad de la importación del chasis y de la cabina del automotor, dando lugar a la devolución del tractocamión de placas VAA 012, pero con la retención del motor No. 27180982, toda vez que no había sido posible obtener la certificación de la declaración de importación por parte de la Administración de Aduanas de Barranquilla (hechos probados 7.1.7., 7.1.8., 7.1.9., 7.1.10., 7.1.11., 7.1.12. y 7.1.13.).

Sobre el particular, debe resaltarse que desde el 31 de julio de 2006 Humberto Echeverri Rengifo le había remitido a la División de Fiscalización de la Administración de Aduanas Local de Cali los documentos que acreditaban la adquisición del motor No. 27180982 a la sociedad Diego Velázquez D. & Cia Ltda, a saber, la certificación emitida por la mencionada sociedad sobre la venta del motor, la fotocopia del manifiesto de importación y el acta de inspección elaborada



el 8 de noviembre de 1996 por la Administración de Aduanas de Barranquilla (hecho probado 7.1.10.).

Asimismo, se observó que el 3 de agosto de 2006 la Administración de Aduanas Local de Cali le solicitó a la oficina homologa en Barranquilla que remitiera la fotocopia certificada de la declaración de importación correspondiente al motor No. 27180982, toda vez que el 8 de noviembre de 1996, Diego Velázquez D. & Cia. Ltda. legalizó la importación del motor No. 27180982 en la *“División Operativa Grupo Terminal Marítimo – DIAN Barranquilla”*, donde se elaboró la inspección aduanera del motor No. 27180982 y se radicó la declaración de importación No. 02228020515578, con la constancia de pago efectuado en el Banco Popular de esa ciudad y los demás documentos que soportaban la importación (hechos probados 7.1.2. y 7.1.11.).

De modo que, la Administración de Aduanas de Barranquilla sí era la autoridad indicada para certificar la declaración de importación del motor No. 27180982. Sin embargo, el oficio de 3 de agosto de 2006 expresamente señaló como objeto de certificación las declaraciones de importación Nos. 02228020515600 y 02228020515598 del 6 de noviembre de 1996 (hechos probados 7.1.11.), siendo lo correcto indicar el No. 02228020515578.

Aunado al error anterior, el 29 de agosto de 2006, la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla remitió fotocopia de la declaración de importación No. 0228020515600, que no recaía sobre el motor No. 27180982, guardó silencio frente a la solicitada No. 02228020515598 y, como era de esperarse, no se refirió a la declaración de importación No. 02228020515578 que, en efecto, correspondía al motor objeto de la investigación administrativa (hecho probado 7.1.12.).

Entonces, llegada la diligencia del 7 de febrero de 2007, pese a que Humberto Echeverri Rengifo allegó la fotocopia de la declaración de importación No. 02228020515578, con la constancia de pago, la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali consideró la falta de certificación por parte de la Oficina de Barranquilla y ordenó la retención de motor No. 27180982. En este sentido, textualmente indicó: *“las declaraciones de importación fueron solicitadas en fotocopias certificadas a las administraciones de aduana expedidoras, lo cual fue*



certificado excepto la declaración No. 02228020515578, de 06-11-96 de la Aduana de Barranquilla la cual no fue contestada, declaración que ampara el motor No. 27180892, igualmente se extrajo información del sistema SIFARO, confirmándose el archivo en la DIAN pero con descripciones muy escasas, visto que no fue posible determinar la confirmación con su descripción de la mercancía amparada en la Declaración de Importación No. 02228020515578 06/11/96 Barranquilla”.

Nótese que, adicionalmente la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali sustentó la retención del motor No. 27180982 en la falta de información “del sistema SIFARO [...] [d]el archivo en la DIAN”, el cual se encuentra definido como el “Sistema de Fiscalización Aduanera, es una aplicación que integra, utiliza y dispone la información sistematizada generada por los diferentes agentes participes del proceso del comercio exterior (entidades con bancos, depósitos, incomex, Dian y otros), como herramienta en el proceso de control posterior a los procedimientos de Fiscalización Aduanera, Cambiaria y Tributaria”⁸¹.

En otras palabras, la retención del motor No. 27180982, ordenada el 7 de febrero de 2007, se sustentó en dos hechos que resultan atribuibles a la administración, por una parte, el error en la solicitud de 3 de agosto de 2006 y la falta de certificación por parte de la Administración de Aduanas de Barranquilla, que en efecto contaba con datos adicionales para emitir la constancia exigida, y la falta de información en el Sistema de Fiscalización Aduanera.

Ahora, a lo anterior se suma la constancia emitida en respuesta a la solicitud de 19 de febrero de 2007, pues el 28 de febrero de 2007 la División de Documentación Aduanera de la Administración Local de Aduanas de Barranquilla afirmó que la “declaración de importación No. 02228020515578 del 06/11/1996 del importador *Diego Velázquez Duque & Cia Ltda*” no reposaba “físicamente” en los archivos de esa oficina. Sin embargo, para su respuesta la División requerida dijo haber revisado el “legado del día 05/11/1996”, pero la solicitud recaía sobre documentos y actuaciones producidas en 6 y 8 de noviembre de 1996 (hechos probados 7.1.14. y 7.1.15.).

⁸¹ DIAN, concepto PR-COA-0462.



Entonces fue en ausencia de una certificación de la misma entidad aduanera que tuvo lugar el proceso de fiscalización No. DM200720070325, cuya primera instancia culminó con la Resolución No. 0507021063600000099 de 28 de marzo de 2007, que ordenó el decomiso a favor de U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales del motor No. 27180892 porque *“la Declaración de Importación No. 02228020515578 del 06 de noviembre de 1996, con la cual se pretendió amparar el motor aprehendido, no fue certificada por la Administración Aduanera de Barranquilla y la descripción obtenida en el SIFARO no permite establecer que dicho documento ampare de manera adecuada dicha mercancía y que por lo tanto el motor encartado en esta investigación, no cuenta con una declaración de importación que ampare su legal introducción al territorio aduanero nacional (hecho probado 7.1.15.).*

Sin embargo, el 16 de agosto de 2007, la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Barranquilla le remitió a la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla *“la copia bifacial de la declaración de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, a nombre del importador Diego Velázquez D. & Cia Ltda”* (hecho probado 7.1.22.). Lo anterior, pese a que el 28 de febrero de 2007 la División de Documentación Aduanera de la Administración de Aduanas de Barranquilla había afirmado no tener el mencionado documento en sus archivos.

Entonces, fue hasta este momento que la Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla, el 22 de agosto de 2007, le remitió a la División Jurídica de la Administración de Aduanas de Cali la declaración de importación No. 02228020515578 de 6 de noviembre de 1996, a nombre del importador Diego Velázquez D. & Cia Ltda (hecho probado 7.1.23.). De lo anterior se resalta la omisión de la Administración de Aduanas de Barranquilla de informar a la oficina que adelantaba el proceso de fiscalización del hallazgo del documento que le había sido requerido en varias oportunidades.

Sin embargo, en la etapa de solicitud y practica probatoria decretada en atención a al recurso de reconsideración presentado por el importador Diego Velázquez D. S.A. (hechos probados 7.1.17. y 7.1.20.), además de la declaración de importación del motor No. 27180982 antes referida, se allegó la certificación que fue emitida el 30 de julio y radicada el 14 de agosto de 2007 por el Banco Popular en la División



Jurídica de la Administración de Aduanas de Cali, afirmando que en *“noviembre 6 de 1996 no se recibió pago de la importadora Diego Velázquez y Cia Ltda.”* (hecho probado 7.1.22.).

Esto dio lugar a la solicitud de nuevas certificaciones internas entre las diferentes dependencias de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales y la entidad recaudadora, en las que se solicitaba que, con prioridad alta, se certificara el pago de la declaración de importación que para este momento se encontraba acreditada pero cuyo pago se cuestionaba (hechos probados 7.1.24., 7.1.25., 7.1.26.).

No obstante, pese a no contar con la información requerida, el 20 de septiembre de 2007, la División Jurídica de la Administración Local de Aduanas de Cali profirió la Resolución No. 820572601150 que confirmó el decomiso del motor No. 27180982, esta vez, pese a haberse certificado su declaración de importación, porque se controvertía el pago del tributo aduanero propio de esta actuación (hecho probado 7.1.27). En efecto, en sustento de su decisión, la autoridad aduanera indicó que *“teniendo en cuenta [...] la certificación Banco Popular sucursal Barranquilla [...] de fecha julio 30 2007 [radicada el 14 de agosto de 2007] al afirmar que para el 6 de noviembre de 1996 no había recibido pago de la importadora Diego Velázquez y Cia Ltda (sic) situación que genera la inexistencia del cumplimiento de una de las obligaciones aduaneras y como resultado genera la anulación del Levante, quedando sin valor la mercancía declarada y presentada a la autoridad aduanera. [...] se pudo determinar que la declaración de importación identificada con el [...] No. 02220820515578 de fecha noviembre 6 de 1996, carece de efecto jurídico [...] en razón a la no constancia del pago [...]”*.

Sin embargo, frente a los argumentos de la Resolución No. 820572601150, se resalta que, desde la visita de finalización del 7 de febrero de 2007, Humberto Echeverry Rengifo había presentado la fotocopia de la declaración de importación No. 02228020515578 en la que constaba el pago efectuado el 6 de noviembre de 1996 en el Banco Popular de Barranquilla y su radicación el 8 de noviembre de 1996 en la *“División Operativa Grupo Terminal Marítimo – DIAN Barranquilla”*, así como el 24 de abril de 2007, con su recurso de reconsideración el importador Diego Velázquez D. S.A., acompañó una copia del mencionado documento de 6 de noviembre de 1996 (hechos probados 7.1.1., 7.1.2., 7.1.13. y 7.1.24.).



Frente a lo anterior, también debe advertirse la falta de claridad en los requerimientos de la Administración de Aduanas Local de Cali, pues en las diferentes comunicaciones se limitó a petitionar la certificación de la declaración de importación sin especificar la necesaria certificación del pago del tributo (hechos probados 7.1.11., 7.1.13. y 7.1.20.), pues fue solo hasta el 17 de septiembre de 2007 que la entidad demandada solicitó la certificación del pago acreditado por los administrados con la fotocopia de la declaración de importación No. 02228020515578 (hechos probados 7.1.24., 7.1.25. y 7.1.26.).

Asimismo, se advierte que la Administración de Aduanas de Barranquilla omitió suministrar la información completa referente a la importación del motor No. 27180982, pues solo certificó la presentación de la declaración de importación, sin advertir el pago del tributo aduanero, aun cuando esta dependencia debía conocer la necesidad de certificación de ambos requisitos para la acreditación del cumplimiento de la obligación aduanera.

Esta omisión dio lugar a confirmar el decomiso del motor No. 27180982 y prolongar el trámite de fiscalización, pues como era de esperarse, el importador y el propietario de la mercancía continuaron sus gestiones para obtener la certificación omitida. Así, por petición del apoderado de Diego Velásquez D. S.A. y de la División de Recaudación y Cobranzas de la Administración Especial de Aduanas Nacionales de Bogotá (hechos probados 7.1.28. y 7.1.29.), el 28 de enero y el 7 de febrero de 2008, en su orden, la División de Documentación de la Administración de Aduanas de Barranquilla les remitió a la División Jurídica de la Administración de Aduanas Local de Cali y a Diego Velásquez D. S.A., la *“declaración de importación No. 02228020515578 de 06/11/1996 del importador Diego Velásquez & Cia Ltda (sic) [...] dónde se observa el valor recibido en efectivo por el Banco Popular Agencia Zona Franca Barranquilla (595.441)”* (hechos probados 7.1.30. y 7.1.31.). Adicionalmente, el 24 de abril de 2008, la División de Entidades Recaudadoras de la Dirección de Recaudación de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN certificó que *“la declaración de importación [...] 02228020515578 presentada en la oficina 228 del Banco Popular, el día 6 de noviembre de 1996, se encuentra registrada en la administración de Barranquilla. [...] Por lo anterior se concluye que el documento antes mencionado fue presentado y cancelado en su totalidad en la fecha indicada”* (hecho probado 7.1.33.).



Así las cosas, quedó plenamente establecido que la información requerida en el proceso de fiscalización No. DM200720070325 para definir la situación jurídica del motor No. 27180892 reposaba en las oficinas de la Administración de Aduanas de Barranquilla, la cual omitió emitir oportunamente las respectivas certificaciones. Al respecto conviene precisar lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 14 de la Ley 962 de 2005, vigente para la época de los hechos, según el cual *“en relación con las actuaciones que deban efectuarse ante la Administración Pública, [...] no se podrá solicitar documentación de actos administrativos proferidos por la misma autoridad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación.”*

Ahora, también se evidenciaron las falencias de la Administración de Aduanas Local de Cali, a las que se suma el tardío pronunciamiento ante la certificación que demostraba la legalidad de la importación del motor No. 27180892 y evidenciaba la ilegalidad e injusticia de las Resoluciones Nos. 0507021063600000099 y 820572601150 de 28 de marzo y 20 de septiembre de 2007.

En otras palabras, pese a que el 31 de enero de 2008 fue radicada en la División Jurídica de la Administración de Aduanas Local de Cali la información que certificaba la declaración de importación No. 02228020515578 y el pago del tributo aduanero, esta oficina solo se pronunció hasta el 29 de mayo de 2008, es decir 5 meses después, y en respuesta a la petición de revocatoria directa efectuada por el importador Diego Velázquez D. S.A. (hechos probados 7.1.30., 7.1.32. y 7.1.34.). Es decir, la administración no hizo uso del poder oficioso que le otorgaba el artículo 69 del C.C.A. según el cual *“los actos administrativos deberán ser revocados [...] 3. Cuando con ellos se cause agravo injustificado a una persona.”*

En este sentido, aunque no se desconoce que la revocatoria directa de los actos administrativos procede *“de oficio o a solicitud de parte”*, si se evidencia lo desatendido de la administración de aduanas que, pese a la injusticia de sus falencias, necesitó el requerimiento del particular para corregir el fallido procedimiento de fiscalización aduanera que, por supuesto, se traduce en afectaciones injustificadas a los derechos del demandante Humberto Echeverri Rengifo, propietario del motor No. 27180982 con que funcionaba el trato camión de placas VAA 012, cuya propiedad y legalidad también quedó establecida.



En este orden de ideas conviene advertir que el Decreto No. 1265 de 1999⁸², en su artículo 34.6 facultaba a las administraciones locales de impuestos y de aduanas nacionales para *“prevenir, reprimir, investigar y sancionar las infracciones a la legislación tributaria, aduanera y cambiaria en su jurisdicción”*.

Asimismo, se advierte que el Decreto 2685 de 1999⁸³ radicaba la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones aduaneras en cabeza de *“el importador, el exportador, el propietario, el poseedor o el tenedor de la mercancía”* y el 84 *ibidem* definía la obligación aduanera derivada de la importación como aquella que nacía *“por la introducción de la mercancía de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional”* y comprendía, entre otras, la presentación de la declaración de importación, el pago de los tributos aduaneros y la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación y presentarlos cuando los requieran las autoridades aduaneras.

Igualmente, se atiende lo dispuesto en el artículo 232-1 *ibid.*, adicionado por el artículo 23 del Decreto 1232 de 2001⁸⁴, según el cual debe entenderse que la mercancía no ha sido presentada a la autoridad aduanera cuando *“a) no se encuentre amparada por una declaración de importación”*, así como el numeral 1.6. del artículo 502, modificado por el artículo 48 del Decreto 1232 de 2001, que dentro de las causales de aprehensión y decomiso establece los eventos *“cuando la mercancía no se encuentre amparada en una [...] declaración de importación [...]”*.

Así las cosas, el régimen aduanero vigente para la época de los hechos establecía la competencia de la Administración de Aduanas Local de Cali para requerir, investigar, establecer y sancionar la legalidad o ilegalidad de la importación del motor No. 27180982 al territorio colombiano.

Sin embargo, además de las garantías constitucionales, la actuación administrativa adelantada para la fiscalización aduanera del motor No. 27180982 se regía por los principios establecidos el artículo 3°. del Código Contencioso Administrativo, entre

⁸² *“Por el cual se organiza internamente y se distribuyen las funciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”*

⁸³ *“Por el cual se modifica la Legislación Aduanera”*.

⁸⁴ *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999 y se dictan otras disposiciones”*.



otros, los de economía, celeridad y eficacia, legalmente definidos: a) el principio de economía, como la aplicación de las normas de procedimiento para agilizar las decisiones, de manera *“que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, [y] que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios”*; b) el principio de celeridad como aquel que, entre otras actividades, se materializa en el impulso oficioso que las autoridades le imprimen a los procedimientos y la supresión de los trámites innecesarios; y c) el principio de eficacia como aquel que exige que los procedimientos logren su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias o injustas.

Al anterior régimen general de la actuación administrativa se suma el específico contemplado en el antes citado Decreto 2685 de 1999, que en su artículo 2º establece como principios orientadores de la actuación de las autoridades administrativas de impuestos y aduanas nacionales el principio de eficiencia, según el cual se exige a *“los funcionarios encargados de realizar las operaciones aduaneras [...] tener en cuenta que en el desarrollo de ellas debe siempre prevalecer el servicio ágil y oportuno al usuario aduanero, para facilitar y dinamizar el comercio exterior”*; y el principio de justicia, según el cual *“los funcionarios aduaneros con atribuciones y deberes que cumplir en relación con las facultades de fiscalización y control deberán tener siempre por norma en el ejercicio de sus actividades, que son servidores públicos, que la aplicación de las disposiciones aduaneras deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia y que el Estado no aspira a que al usuario aduanero se le exija más que aquello que la misma Ley pretende. También deberán tener presente que el ejercicio de la labor de investigación y control tiene como objetivo detectar la introducción y salida de mercancías sin el cumplimiento de las normas aduaneras”*.

Así las cosas, aun cuando el procedimiento de fiscalización aduanera No. DM200720070325 se adelantó en cumplimiento de lo dispuesto en los Decretos No. 1265 y 2685 de 1999 y tuvo como objeto definir la situación jurídica del motor No. 27180892 que, en principio, no aparecía clara, lo cierto es que las administraciones de aduanas de Barranquilla y Cali evidenciaron un flagrante desconocimiento de los principios antes mencionados, causando con ello la prolongación injustificada de la actuación administrativa y la lesión a los derechos del demandante Humberto Echeverri Rengifo.



Al respecto conviene anotar que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad, el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de las garantías e intereses de los administrados, y por ello su desarrollo exige la protección de los derechos de quienes actúan como parte pasiva o afectada del trámite administrativo.

Así las cosas, fuerza concluir que el daño padecido por Humberto Echeverri Rengifo es imputable a una serie de fallas de la administración aduanera que se vieron traducidas en la falta de economía, celeridad, eficacia, eficiencia y justicia que debía imprimirse a la actuación administrativa de fiscalización aduanera y, en consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia se confirmará la sentencia proferida el 27 de enero de 2009 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

8. Liquidación de perjuicios

El extremo activo solicitó condenar a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN a pagar, por daño emergente \$155.561.583; por lucro cesante \$152.885.513 y por perjuicios morales 71 SMLMV.

A su turno, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca condenó a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN “*en abstracto y en forma genérica [...] a pagar la suma que resulte aprobada en el trámite incidental [...] a título de indemnización por los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante*”, denegando las demás pretensiones de la demanda.

Por su parte, el recurso de apelación guardó silencio frente a la condena en abstracto por lucro cesante y esta Sala se abstendrá de pronunciarse sobre los perjuicios denegados por el *a quo* toda vez que ello resulta favorable al apelante único.

Ahora bien, frente a la acreditación del lucro cesante, en el caso de autos se tiene acreditado que:



8.1. Entre el 1º de enero y el 28 de febrero de 2006 la empresa Combustibles Juanchito Ltda le pagó a Humberto Echeverri Rengifo la suma de \$6.734.686, *por concepto de fletes por transporte de crudo de rubiales desde los campos de rubiales hasta las instalaciones de COMBUSTIBLES JUANCHITO LTDA.* Lo anterior consta en el certificado original expedido el 6 de junio de 2006 por Combustibles Juanchito Ltda⁸⁵.

8.2. Entre enero y noviembre de 2006, Humberto Echeverri Rengifo recibió de la empresa Coltanques la suma de \$149.853.300 por concepto de fletes de los vehículos de placas NEH 552, VAA 012, VKK 299 y XXJ 196. Lo anterior consta en el certificado original expedido el 20 de diciembre de 2006 por Coltanques⁸⁶.

8.3. Entre enero y agosto de 2006, Humberto Echeverri Rengifo recibió \$62.000.000 por concepto de pago del servicio de transporte. Lo anterior consta en el certificado original expedido el 7 de agosto de 2006 por Transportes Pance S.A.⁸⁷.

8.4. En el año gravable 2005, Humberto Echeverri Rengifo reportó ingresos totales de \$487.711.000, deducciones totales de \$444.905.000 y una renta líquida gravable de \$42.806.000. Lo anterior consta en la copia simple de la respectiva declaración de renta.

Vistos los hechos probados que anteceden, se advierte que el tracto camión de placas VAA 012, en el que se hallaba instalado el motor No. 27180982 desarrollaba la actividad comercial de transporte de combustible. Asimismo, es lógico inferir que la retención y el decomiso del mencionado motor dio lugar a la inmovilización del automotor y a la suspensión de la actividad comercial.

Sin embargo, la Sala coincide con el *a quo* en cuanto considera que de los medios de prueba allegados al expediente no resulta posible determinar el *quantum* del lucro cesante peticionado. En consecuencia, se confirmará la condena en abstracto para que mediante incidente de liquidación el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca determine el valor de los ingresos dejados de percibir por la inmovilización

⁸⁵ Fl. 132, C.1.

⁸⁶ Fl. 133, C.1.

⁸⁷ Fl. 132, C.1.



del vehículo de placas VAA-012, consecuencia de la retención y el decomiso del motor No. 27180982. Para la liquidación se fijan los siguientes parámetros:

i) El periodo indemnizable por lucro cesante será el comprendido entre el 7 de febrero de 2007, fecha en que la División de Fiscalización de la Administración Local de Aduanas de Cali ordenó retener el motor No. 27180892 y el 20 de junio de 2008, fecha de entrega del mencionado bien (hechos probados 7.1.13. y 7.1.35.).

ii) Se verificará que el tracto camión de placas VAA 012 se haya visto inmovilizado como efecto del decomiso del motor No. 27180982 y que el tiempo de inmovilización coincida con el periodo indemnizable.

iii) En el evento de existir diferencias entre el tiempo de inmovilización y el periodo indemnizable, la liquidación se elaborará sobre el término que resulte menor.

iv) Mediante el aporte de las respectivas pruebas, se establecerán los valores devengados por Humberto Echeverri Rengifo como contraprestación al servicio de transporte prestado, específicamente, con el vehículo de placas VAA 012 durante los 6 meses anteriores a su inmovilización. De este valor se tomará el promedio ingreso base de liquidación, sumando lo devengado dentro de los 6 meses y dividiéndolo en 6 meses.

v) El ingreso promedio será indexado a la fecha de la liquidación, con aplicación de la fórmula reconocida por la jurisprudencia para tal fin, a saber, la siguiente:

$$Ra = Rh \quad X \quad \frac{\text{IPC FINAL (fecha de la liquidación)}}{\text{IPC INICIAL (febrero de 2006)}}$$

Donde:

Ra = renta actualizada

Rh = renta histórica

I. final = índice de precios al consumidor correspondiente al mes de la liquidación.

I. inicial = índice de precios al consumidor del mes en que se causó el daño.

vi) Si el promedio indexado resulta menor al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de la liquidación se tendrá como ingreso base el valor de este último. Por el contrario, si el promedio indexado resulta mayor, este se tomará como ingreso base de liquidación.



vii) La liquidación se hará con aplicación de las fórmulas reconocidas por la jurisprudencia para la tasación del lucro cesante consolidado, a saber, la siguiente:

$$S = \frac{Ra (1+i)^n - 1}{i}$$

Donde:

S = suma a calcular

Ra = renta actualizada

n = número de meses del período indemnizable

i = tasa de interés constante 0,004867

(que corresponde a la tasa mensual del interés puro o legal para fórmulas compuesta, que se obtiene así: $(1+i)^{1/12} - 1$, donde i es la tasa anual de interés legal (6% o 0,06).

9. Condena en costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda y las mismas no se hallan probadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 27 de enero de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en abstracto a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN a pagar por concepto de lucro cesante la suma que resulte aprobada en el trámite incidental, que se adelantará con aplicación de los parámetros fijados en esta providencia.

TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS.



CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

**FIRMADO ELECTRONICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala**

**FIRMADO ELECTRONICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado**

**FIRMADO ELECTRONICAMENTE
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado**

VF