



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., febrero ocho (8) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 13001-23-31-0004-2002-0981-01

ACTOR: PANAMCO COLOMBIA S.A.

DEMANDADO: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)

ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), contra la sentencia del 27 de junio de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por la cual se declaró la nulidad de la resolución número 001862 del 29 de agosto de 2001, emitida por la División de Liquidación de Aduanas de Cartagena, y de la resolución No. 000637 del 10 de abril de 2002, expedida por la Administración Especial de Aduanas de Cartagena, por las que declaró el incumplimiento de la obligación adquirida por Panamco Colombia S.A. referente a la finalización del régimen correspondiente a la declaración de importación No. 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995, en la suma de \$327.970.214; así mismo, se ordenó la efectividad de la garantía constituida mediante la póliza de seguro de cumplimiento de disposiciones legales No. 192168 expedida por la Compañía Suramericana de Seguros S.A., por igual valor.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En el escrito de la demanda, la parte actora solicitó lo siguiente¹:

“PRINCIPAL

1. Que es nula la actuación administrativa contenida en las resoluciones N° 001862 de Agosto 29 de 2001, proferida por la División de Liquidación Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Cartagena (U.A.E.) – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y N° 000637 de abril 10 de 2002, proferida por el señor Administrador Especial de Aduanas de Cartagena (U.A.E.) – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, por haberse proferido con clara violación de las normas en que se debieron fundamentar, tal y como se dejó expuesto anteriormente.

2. Que como consecuencia de la declaración anterior se restablezca en su derecho a la sociedad PANAMCO COLOMBA S.A. (antes INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A.) declarando que la certificación de pagos emitida a su favor dio por finalizado el régimen de la importación temporal a largo plazo en arrendamiento con declaración número Resolución N° 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995 y que por lo tanto la mercancía debe entenderse legalmente en el país por convertirse la declaración inicial en despacho para consumo.

SUBSIDIARIA

1. Que se declare la aplicación al (sic) principio de favorabilidad consagrado en el artículo 520 del Decreto 2685 de 1999, ordenándose la legalización de la mercancía importada temporalmente en arrendamiento con declaración número 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995, con la presentación de una declaración que así lo establezca, y sin el pago de sanción alguna.

2. Que como consecuencia de la declaración anterior, se restablezca en su derecho a la sociedad PANAMCO COLOMBIA S.A. (antes INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A.) dándose por terminado en debida forma el régimen de importación temporal a largo plazo en arrendamiento con declaración inicial número

¹ Folios 18 y 19 del cuaderno No. 1.

0708525057224-3 del 26 de julio de 1995” (Mayúsculas sostenidas del texto original).

2. Hechos

La sociedad Panamco Colombia S.A. expuso, en síntesis, los siguientes supuestos fácticos:

- 1) Mediante declaración de importación No. 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995, fue importada una mercancía sometida al régimen de importación temporal a largo plazo bajo la modalidad de *leasing*, por un término de 5 años.
- 2) Con el fin de garantizar la finalización del régimen de importación y pago de tributos, fue constituida la póliza de cumplimiento de disposiciones legales No. 192168 emitida por la Compañía Suramericana de Seguros S.A. – Suramericana S.A., por la suma de \$327.970.214.
- 3) A través de la resolución No. 001862 del 29 de agosto de 2001, la División de Liquidación de la DIAN declaró el incumplimiento de la obligación aduanera de demostrar la finalización del régimen de importación temporal a largo plazo bajo la modalidad de *leasing* y, al propio tiempo, ordenó la efectividad de la póliza de seguros constituida.
- 4) Contra la anterior decisión fueron interpuestos los recursos de reposición y subsidiario de apelación, este último fue decidido mediante la resolución No. 000637 del 10 de abril de 2002 en el sentido de confirmar en su integridad el acto recurrido.

3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora adujo que con la expedición de los actos acusados se desconocieron los artículos 222, 223 y 224 del Decreto 2666 de 1984, 40 de la Ley 153 de 1887 y 520, 569 y 571 del Decreto 2685 de 1999.

En explicación de ese quebranto normativo, expuso los siguientes argumentos:

- 1) La DIAN realizó una interpretación errónea de los artículos 569 y 571 del Decreto 2685 de 1999, pues, no verificó cuál era la legislación vigente al momento de la presentación de la declaración de importación temporal a largo plazo bajo la modalidad de *leasing* (26 de julio de 1995).

La normatividad que regulaba las importaciones temporales en arrendamiento era el Decreto 2666 de 1984, si se tiene en cuenta que el Decreto 1909 de 1992 no derogó en forma tácita ni expresa el régimen de importación en esa específica modalidad.

No obstante, para la DIAN el procedimiento para terminar una modalidad de importación temporal a largo plazo iniciada antes de la vigencia del Decreto 2685 de 1999, es el regulado en el artículo 569 *ibídem*, según el cual las importaciones se

tramitarán conforme a las disposiciones vigentes hasta antes del 1° de julio de 2000, con excepción de lo relacionado con la modificación de la declaración, a la que sí le aplican las disposiciones previstas en la nueva legislación.

Precisó que la excepción a la regla señalada por la DIAN versa sobre las importaciones temporales de mercancías para las que la legislación anterior no había previsto la forma de terminación de la modalidad bajo el cumplimiento del requisito de la modificación de la declaración, ya que para aquellas importaciones existe un procedimiento especial.

Según la normatividad vigente para el momento de presentación de la declaración de importación por parte de Panamco S.A., para dar por terminada la importación bastaba con acreditar la totalidad del pago de las obligaciones aduaneras, con el propósito de obtener una certificación de pagos, tal como lo prevé el artículo 224 del Decreto 2666 de 1984.

Concluyó este reproche de legalidad con la afirmación referida a que con la expedición del Decreto 2685 de 1999 toda modalidad de importación temporal de mercancías quedó regulada íntegramente por ese ordenamiento y, por lo tanto, todas las importaciones iniciadas en su vigencia deben terminar con la presentación de una declaración que modifique la temporalidad.

De tal suerte que, para dar por terminadas las importaciones temporales en la modalidad de arrendamiento iniciadas en vigencia de la legislación anterior, no se requiere la presentación de una declaración de modificación, como erróneamente lo afirma la DIAN, sino que era suficiente la presentación de la certificación de pagos expedida por esa misma entidad, documento este que, al propio tiempo, convertía la declaración inicial en despacho para consumo.

2) Por otro lado, indicó que el artículo 569 del Decreto 2685 de 1999 es una norma procesal y, por consiguiente, debe ajustarse a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 sobre la vigencia de la ley en el tiempo en materia procedimental.

En ese orden, como la declaración de importación bajo la modalidad temporal a largo plazo en arrendamiento fue presentada por Panamco S.A. el 26 de julio de 1995, el procedimiento para culminar la importación era el consagrado en los artículos 222 a 224 del Decreto 2666 de 1984, disposiciones que contenían los términos, requisitos y condiciones para la terminación de la importación.

3) Finalmente, indicó que la DIAN, al momento de expedir las resoluciones demandadas no aplicó el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 520 del Decreto 2685 de 1999.

4. Contestación de la demanda

A través de apoderado, la DIAN contestó la demanda, con oposición a las

pretensiones, en los siguientes términos²:

1) Señaló que lo relativo al procedimiento de finalización de una modalidad de importación es de carácter procesal, razón por la que la normatividad que lo contiene, es de aplicación inmediata.

En esa medida, el procedimiento para la finalización de la modalidad de importación temporal bajo *leasing* iniciada con antelación al 1° de julio de 2000, es el previsto en el Decreto 2685 de 1999; por consiguiente, la subespecie de finalización de la modalidad consagrada en el artículo 224 del Decreto 2666 de 1984 fue derogada y no constituye una excepción a la regla de concluir la importación temporal con la modificación de la declaración.

2) Según concepto 190 del 5 de octubre de 2000 emitido por la DIAN, con la entrada en vigencia del Decreto 2685 de 1999, el artículo 224 del Decreto 2666 de 1984, que servía de fundamento para determinar que cuando en una importación temporal se pagaba la totalidad de las cuotas correspondientes a los derechos de importación, la declaración se convertía en comprobante del despacho para consumo con la sola certificación de la Aduana en donde se realizaron los pagos, y que en consecuencia esos documentos sustituían la declaración de modificación para dar por terminado el régimen, fue derogado expresamente por el artículo 571 del Decreto 2685 de 1999.

Al respecto, acotó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 264 de la Ley 223 de 1995 y en el parágrafo del artículo 11 del Decreto 1265 de 1999, los conceptos jurídicos de la DIAN son de obligatorio cumplimiento y se deben tener en cuenta para la expedición de los actos administrativos.

3) Con fundamento en lo anterior, en los actos demandados se declaró el incumplimiento de la importación temporal a largo plazo y se ordenó la efectividad de la garantía, en tanto no se finalizó en debida forma, pues la operación culminó el 26 de julio de 2000, fecha para la cual ya no se encontraba vigente el artículo 222 del Decreto 2666 de 1984 que permitía un procedimiento especial en el que no era necesario modificar la declaración de importación inicial con otra declaración de importación, sino que era suficiente la certificación de pagos para que la mercancía quedara importada de manera definitiva.

El Decreto 2685 de 1999 exige que la importación temporal culmine con la presentación de una declaración de modificación, requisito este que no puede ser sustituido con una certificación de pagos, como lo arguyó la parte actora.

5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de sentencia del 27 de junio de 2013, resolvió lo siguiente³:

² Folios 81 a 87.

³ Folios 193 a 205.

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución 0001862 del 29 de agosto de 2001, mediante la cual la Jefe de la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Cartagena, declaró el incumplimiento, por parte de la sociedad Industrial de Gaseosas S.A. (hoy Panamco de Colombia S.A.), de la obligación consistente en finalizar la importación temporal en arrendamiento dentro del plazo señalado en la declaración de importación 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995.

Resolución 000637 del 10 de abril de 2002, en la que el Administrador Especial de Aduanas de Cartagena, resolvió el recurso de reposición (sic) interpuesto en contra de la resolución anterior.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del Derecho, ORDENAR a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dar por finalizado el régimen de importación a largo plazo con arrendamiento correspondiente a la declaración de importación 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995 presentada por la empresa Industrial de Gaseosas S.A. (hoy Panamco de Colombia S.A.).

TERCERO: ORDENAR a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no hacer efectiva la póliza de seguro de cumplimiento de disposiciones legales 192168 expedida por la Compañía Suramericana de Seguros S.A. y tomada por la actora para garantizar el cumplimiento de la importación temporal en arrendamiento que desprende de la declaración 0708525057224 del 26 de julio de 1995.

CUARTO: Abstenerse de condenar en costas.

QUINTO: Notificar personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho” (Mayúsculas sostenidas propias del texto original).

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

1) En primer lugar, señaló que para el momento en que fue presentada la declaración de importación temporal número 0708525057224 del 26 de julio de 1995, se encontraba vigente el Decreto 2666 de 1984 y, para la época en que terminó la importación, es decir, el 26 de julio de 2000, ya había entrado en vigencia el Decreto 2685 de 1999, situación que supone un problema de tránsito de legislación, toda vez que en desarrollo de la importación temporal fue expedida una nueva normatividad.

2) En virtud de lo normado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban a empezar a regir.

Luego de realizar la distinción entre normas de carácter sustancial y normas adjetivas o procedimentales con fundamento en varios pronunciamientos de esta Corporación, concluyó que las disposiciones contenidas en el parágrafo del artículo 224 del Decreto 2666 de 1984, con la modificación introducida por el artículo 1° del Decreto 1740 de 1991, en concordancia con el artículo 219 ibídem y el artículo 156 del Decreto 2685 de 1999, normas estas que regulan lo referente al régimen de importación temporal, son reglas sustanciales que señalan supuestos relativos a derechos y obligaciones, ya sea para la consolidación de los primeros o para la extinción de las segundas.

En ese sentido, el artículo 224 del Decreto 2666 de 1984 no se ocupa de aspectos procedimentales atinentes a la verificación de la ocurrencia de los supuestos allí establecidos ni de sus consecuencias jurídicas, razón por la que la DIAN no tenía fundamento jurídico válido para aplicar el artículo 156 del Decreto 2685 de 1999 respecto de una situación que acaeció bajo el imperio del Decreto 2666 de 1984, dado el carácter retroactivo de este canon.

Por lo anterior, concluyó que en razón de que la DIAN expidió a la parte actora la certificación de pago de tributos aduaneros de que trata el parágrafo del artículo 224 del Decreto 2666 de 1984, la entidad demandada debió dar por finalizado el régimen de importación temporal a largo plazo bajo la modalidad de arrendamiento y, por ende, abstenerse de ordenar la efectividad de la garantía.

6. Apelación

La DIAN, por intermedio de apoderado interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, sustentado en los siguientes argumentos⁴:

1) Se realizó una indebida interpretación del artículo 569 del Decreto 2685 de 1999, puesto que si bien el régimen de importación aplicable a la mercancía introducida al país el 26 de julio de 1995 bajo la modalidad temporal por un término de 5 años, era el previsto en el Decreto 2666 de 1984, lo cierto es que en el año 2000 entró en vigencia el Decreto 2685 de 1999, que derogó la disposición anterior.

Acotó que en el artículo 569 del Decreto 2685 de 1999 se establecen unas reglas de transición referidas, concretamente, a aquellas declaraciones de importación presentadas con anterioridad al 1° de julio de 2000. Así, el régimen correspondiente a estas importaciones es el establecido en el Decreto 2666 de 1984, pero en relación con la modificación de la declaración se deben aplicar las disposiciones previstas en el Decreto 2685 de 1999.

2) Agregó que Panamco de Colombia S.A., para la terminación del régimen de importación temporal debió reexportar la mercancía o realizar la importación

⁴ Folios 207 a 213 del cuaderno 1.

ordinaria con el cambio de modalidad, como lo exige el artículo 156 del Decreto 2685 de 1999.

Sobre este punto, recalco que la importación temporal por cinco años inició el 26 de julio de 1995 y finalizó el 26 de julio de 2000; por lo tanto, la mercancía debía someterse al régimen de reexportación o importación ordinaria, según lo normado en el artículo 571 del Decreto 2685 de 1999, situación esta última que implicaba un cambio de modalidad en la declaración, de modo que para culminar con la importación temporal no bastaba con la presentación de los certificados de pago de tributos aduaneros, como sí acontecía con el Decreto 2666 de 1984.

7. Actuación procesal en esta instancia

En el curso de la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, llevada a cabo el 19 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo de Bolívar concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la DIAN⁵.

Mediante auto del 4 de agosto de 2014 la Sección Primera del Consejo de Estado admitió el recurso interpuesto en contra de la sentencia del 27 de junio de 2013⁶.

Por medio auto del 15 de febrero de 2016 se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión⁷.

8. Alegatos de conclusión

Panamco S.A.

El apoderado de la parte actora, en el escrito de alegatos de conclusión, reiteró el argumento atinente a que la norma aplicable para terminar el régimen de importación temporal a largo plazo en arrendamiento, es el contenido en el Decreto 2666 de 1984, normatividad que no contemplaba la modificación de la declaración de importación para la culminación del régimen de importación temporal a largo plazo, pues, debe tenerse en cuenta que la declaración de importación bajo esa modalidad fue presentada el 26 de julio de 1995, fecha para la cual no había entrado en vigencia el Decreto 2685 de 1999.

DIAN

El apoderado de la entidad demandada en el escrito de alegaciones finales⁸ reiteró los argumentos expuestos en el escrito contentivo del recurso de apelación dirigido a cuestionar la errónea interpretación de lo previsto en el artículo 571 del Decreto 2685 de 1999, que hace referencia a la forma de terminación de la modalidad de importación temporal.

⁵ Folio 226 del cuaderno principal.

⁶ Folio 4 del cuaderno principal

⁷ Folio 7 cuaderno de apelación.

⁸ Folios 8 a 10 cuaderno de apelación.

9. Concepto del Ministerio Público

El procurador delegado para la conciliación administrativa guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la DIAN contra la sentencia dictada el 27 de junio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en los términos del artículo 129 del CCA, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a resolver cuál era la disposición normativa que debía aplicarse para finalizar el régimen de importación temporal a largo plazo en arrendamiento de la mercancía introducida el 26 de julio de 1995 y que debía culminar el 26 de julio de 2000, esto es, el Decreto 2666 de 1984 o el Decreto 2685 de 1999, si se tiene en cuenta el tránsito legislativo que acaeció en desarrollo de la importación.

3. Análisis de los argumentos de la apelación

Mediante declaración No. 0708525057224-3 del 26 de julio de 1995 la sociedad Panamco S.A. efectuó una importación bajo la modalidad temporal a largo plazo en arrendamiento, cuya finalización debía acaecer el 26 de julio de 2000.

Para el momento de presentación de la declaración de importación se encontraba vigente el Decreto 2666 de 1984 “*Por el cual se revisa parcialmente la legislación aduanera*”, disposición según la cual la finalización de la modalidad temporal ocurría con la expedición del certificado correspondiente por parte de la Aduana, en el que se verificaba el pago de los tributos aduaneros, y este a su vez, se convertía en comprobante de despacho a consumo, por lo que la mercancía quedaba legamente introducida al territorio aduanero nacional.

Respecto de la terminación del régimen de importación temporal, el artículo 219 del Decreto 2666 de 1984 consagraba como uno de los mecanismos para ese propósito, la obtención de la declaración de la mercancía para despacho a consumo.

El texto de la citada disposición, es el siguiente:

“ARTICULO 219. TERMINACIÓN DEL RÉGIMEN:

1. El régimen de la Importación Temporal terminará normalmente por la reexportación de la mercancía en las condiciones previstas en la autorización. La Aduana que inicia el trámite de importación

temporal, deberá cancelar el documento de despacho correspondiente, cuando la mercancía sea reexportada por la misma o cuando reciba la constancia del hecho, de parte de la otra aduana que controló la salida física de las mercancías.

2. También se terminará el régimen en los siguientes casos:

a) Por la declaración de la mercancía a despacho a consumo:

1. Cuando previo cumplimiento de todas las formalidades y requisitos legales el interesado así lo solicite.

2. Cuando vencido el plazo reglamentario concedido sin que la mercancía haya sido solicitada a despacho para consumo, el Administrador ordenará la efectividad de la garantía constituida como sanción por la finalización del régimen y la presentación de la respectiva declaración de oficio que exija el pago de los restantes derechos de importación, del impuesto sobre las ventas y demás gravámenes, según el caso. La Aduana incautará las mercancías si no se hubiesen pagado los derechos totales adeudados dentro del plazo y declarará el abandono de las mismas;

b) Cuando el Administrador de la Aduana estime necesario poner fin a la franquicia por incumplimiento de los requisitos legales, en cuyo caso igualmente se ordenará la declaración de oficio para su despacho a consumo;

c) Por abandono de la mercancía, que puede ser voluntario, cuando es solicitado por el propio consignatario mientras la mercancía está a su disposición: o legal, cuando habiendo vencido el plazo para su reexportación aún no ha salido del país o no ha sido puesta a disposición de la Aduana y ésta así lo declare, cualquiera sea el lugar de su almacenamiento;

d) Cuando la mercancía se destruya por el uso natural o por fuerza mayor o caso fortuito, justificados ante la Aduana”.

Por su parte, el parágrafo del artículo 224 *ibídem* establecía que la declaración correspondiente se convertía en comprobante del despacho a consumo con la expedición del certificado de pagos respectivo expedido por la autoridad aduanera, norma cuyo texto es como se transcribe:

“ARTICULO 224. SUSTITUCION DE MERCANCIAS DE LEASING. *Cuando se decida la reexportación de una mercancía de "leasing" para reemplazarla por otra, la mercancía de reemplazo será objeto de una nueva declaración, aforo y cálculo de los derechos de importación, impuestos a las ventas y otros que aplique la Aduana; las cuotas ya canceladas se restarán del nuevo monto total calculado y el saldo será dividido en las nuevas cuotas señaladas en las nuevas condiciones del contrato de arrendamiento registrado por la Oficina de Cambios.*

El plazo máximo para las nuevas cuotas será el mismo aprobado para la declaración inicial.

PARÁGRAFO. Cuando una Importación Temporal correspondiente a un arrendamiento con o sin opción de compra paga la totalidad de las cuotas correspondientes a los derechos de importación, otros impuestos y recargos que aplica la Aduana, la Declaración correspondiente se convierte en comprobante del despacho a consumo con la sola certificación de la Aduana donde se realizaron los pagos” (Negrillas fuera del texto original).

Como antes se indicó, el régimen de importación temporal a largo plazo debía concluir el 26 de julio de 2000. Para tal efecto, la sociedad Panamco de Colombia S.A. aportó en tiempo la certificación de pagos expedida por la División de Recaudación y Cobranzas de la Administración Especial de Aduanas de Cartagena, como expresamente se reconoció por la entidad demandada, de tal suerte que, según la norma transcrita, la declaración de importación constituía el comprobante de despacho a consumo y con ello se acreditaba la finalización del régimen de importación a largo plazo.

Ahora bien, en el curso de la importación temporal ocurrió un tránsito de legislación en razón de la expedición del Decreto 2685 de 1999 “*Por el cual se modifica la legislación aduanera*”, disposición normativa que derogó expresamente, entre otros, los artículos 221 a 225 del Decreto 2666 de 1984.

De esta manera, la nueva legislación definió que para la finalización del régimen de importación temporal a largo plazo se requería la modificación de la declaración de importación, para lo cual se debían pagar la totalidad de los tributos aduaneros correspondientes a las cuotas insolutas, circunstancia que implicaba que la certificación de pagos emitida por la Aduana ya no tenía la virtualidad de convertir la declaración en despacho a consumo.

Bajo tales presupuestos, se debe señalar que las disposiciones contenidas en el Decreto 2666 de 1984 son normas de carácter sustantivo o material en la medida en que definen los supuestos que dan origen a derechos u obligaciones, es decir, los crean, modifican o extinguen, y por ello, tienen incidencia directa en las relaciones jurídicas de las personas, tal como acontece en el caso bajo estudio, puesto que con la acreditación del certificado de pagos de los tributos aduaneros, la declaración se convertía en despacho a consumo y, de este modo, la permanencia de la mercancía el territorio aduanero, ya revestía de legalidad.

Otra de las características de las normas sustanciales es su vigencia hacia el futuro (irretroactividad), es decir, que tienen aplicación para los supuestos o hechos que se originen con posterioridad a la entrada en vigencia, lo que permite concluir que las situaciones jurídicas que se desarrollen durante la vigencia de la ley derogada deben seguir su trámite y culminación bajo el imperio de esta y no de la legislación que la sustituye.

Pretender lo contrario vulneraría ostensiblemente el principio de seguridad jurídica que prima en el ordenamiento jurídico colombiano, el cual se encuentra dirigido, precisamente, a proteger los derechos y a garantizar que las obligaciones que se crearon con una determinada disposición jurídica sean cumplidos, y a que los ciudadanos no se van sorprendidos ni afectados por el cambio de legislación. En otros términos, supone una garantía de certeza sobre el momento en el que ocurrirá la solución de la situación creada por la norma.

En contraste con las normas sustantivas o materiales, se encuentran las adjetivas o procedimentales que tienen una función instrumental y de ritualidad de los juicios para hacer efectivo el derecho sustancial. La característica de este tipo de disposiciones recae en la inmediatez en su aplicación, incluso para las situaciones o supuestos creados con antelación a su expedición.

Respecto de la diferencia entre las normas sustantivas y las procedimentales, la Sección Primera de esta Corporación, en un asunto similar al que se debate, se pronunció en los siguientes términos:

“[...] Es sabido que en la transición jurídica se hace la distinción entre disposiciones adjetivas o procesales y disposiciones sustanciales, en razón de que el ordenamiento jurídico les da a las primeras fuerza de aplicación inmediata, excepto los términos que hubieren empezado a correr o las diligencias que se hubieren iniciado, mientras que a las segundas les otorga aplicabilidad o efectos hacia el futuro, es decir, solo a los asuntos o hechos que surjan o sucedan bajo su vigencia.

Se trata entonces del dilema de la aplicación de la norma en el tiempo, que en relación con las normas procesales se tiene establecido que su aplicación inmediata significa que entran a regir incluso para los asuntos que se hubieren iniciado con anterioridad y, por lo tanto, bajo normas procesales distintas; lo que ha dado pie para que algunos consideren que tienen efectos retroactivos, lo cual no puede entenderse sino como efectos sobre procesos que vienen de atrás y se encuentren en curso.

Mientras que respecto de las normas sustantivas, es decir, las que regulan la materia de que trata cualquier proceso o diligenciamiento, se encuentran sujetas al principio de irretroactividad, cuyo alcance no es otro que el de la prohibición de aplicarlas a hechos o situaciones ocurridas antes de su entrada en vigencia, con las salvedades que surgen del principio de favorabilidad (v. gr. en materia penal, laboral y administrativa).

Conviene acotar que el principio de irretroactividad de la norma sustantiva es a su vez una concreción específica del principio de la seguridad jurídica que cobija los derechos y obligaciones de las personas o, lo que es igual, de las relaciones jurídicas que se dan entre los sujetos de derecho.

La anterior distinción está consagrada en los artículos 39 y 40 de la Ley 153 de 1887 y de las que consagren el principio de favorabilidad de la ley penal o cualquier otra.

En efecto, el artículo 39 establece que “Los actos o contratos válidamente celebrados bajo el imperio de una ley podrán probarse bajo el imperio de otra, por los medios que aquellas establecía para su justificación; pero la forma en que debe rendirse la prueba estará subordinada a la ley vigente al tiempo en que se rindiere”, lo cual significa que el fondo o lo sustancial de cualquier controversia sobre tales actos o contratos se siguen rigiendo por la ley bajo cuyo imperio se realizaron, mientras que la forma de resolver dichas controversias se regulan por la nueva norma que esté vigente al momento en que surjan o se estén debatiendo.

Por otra parte, el artículo 40 prevé que “las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban a empezar a regir”, de modo que al hacer mención solamente de las referidas leyes, está excluyendo las que regulan la materia de que tratan los juicios, con lo cual está haciendo distinción entre la regulación procesal (de la ritualidad de los juicios) y la sustantiva o material, pudiéndose entender que allí está contenida también la norma relativa a este último aspecto de los procesos, luego otra lectura posible de dicho artículo es la de que las leyes concernientes a la materia de los juicios prevalecen sobre las posteriores. Es ésta, pues, una disposición implícita en el artículo 40 en comento⁹ [...]”.

En ese contexto, es claro que en los artículos 221 a 224 del Decreto 2666 de 1984 se definió la forma de terminación del régimen de importación temporal a largo plazo en arrendamiento y, además, reguló de manera especial que la declaración correspondiente se convertía en comprobante del despacho a consumo con la sola certificación de la Aduana en la que se verificara la realizaron los pagos, circunstancia que supone que la mercancía importada quedaba legalmente introducida al país en forma definitiva.

Se observa entonces, que la normatividad creó una situación jurídica para los importadores referente a poder terminar el régimen de importación temporal con el cumplimiento del requisito de realizar los pagos de los respectivos tributos aduaneros y obtener la certificación de ello, lo que conllevaba a que se consolidara el beneficio de la permanencia legal de la mercancía importada.

Por consiguiente, los enunciados normativos no regulan únicamente aspectos procedimentales enmarcados dentro de la ritualidad o la forma en que se debía desarrollar el trámite para verificar la ocurrencia de los supuestos creados por la legislación ni las consecuencias jurídicas de estos, sino que verdaderamente crearon unos derechos, supeditados al cumplimiento de un requisito determinado para quienes pretendían culminar la importación temporal a largo plazo.

⁹ Consejo de Estado, sentencia del 29 de noviembre de 2010. Exp. 76001-23-31-000-2003-02995-01; M.P: Dr. Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta.

A partir de tales definiciones, se tiene que no le asiste razón al apelante cuando afirma que el artículo 569 del Decreto 2685 de 1999, que establece una excepción a la regla de transición para las importaciones temporales, se debía aplicar al caso concreto, sobre la base de señalar que la declaración de la importación no tenía que ser modificada porque, se insiste, la anterior normatividad establecía que bastaba con la certificación de pagos de la cuotas de arrendamiento y otros tributos para que la declaración se convirtiera en despacho a consumo.

El texto de la citada disposición, es el siguiente:

“ARTÍCULO 569. TRANSITORIO. REGÍMENES ADUANEROS:
Las declaraciones presentadas con anterioridad al 1 de julio del año 2000, se tramitarán de conformidad con las disposiciones vigentes hasta antes de dicha fecha, salvo lo relacionado con la modificación de la Declaración, a la cual se aplicarán las disposiciones contempladas en el presente decreto”

La situación jurídica de la parte actora se generó en vigencia del Decreto 2666 de 1984 por el hecho de la presentación de la declaración el 26 de julio de 1996 y, en ese sentido, se encuentra cobijada por el principio de seguridad jurídica y el de irretroactividad de la ley, de lo que se sigue que no le era aplicable la excepción prevista en el artículo 569 del Decreto 2685 de 1999 ya que el anterior postulado normativo previó una forma de terminación específica para el régimen de importación escogido por la parte actora, el que fue cumplido a cabalidad por esta y en la debida oportunidad.

La decisión de la DIAN de declarar el incumplimiento de la obligación de finalizar el régimen de importación temporal a largo plazo, y de ordenar la efectividad de la póliza de seguro constituida, no se ajustó a lo previsto en el Decreto 2666 de 1984 frente a la finalización del régimen de importación temporal a largo plazo en arrendamiento.

En ese orden, la Sala encuentra acertada la apreciación del *a quo*, en el sentido de señalar que las disposiciones previstas en el Decreto 2666 de 1984 son de carácter sustantivo, y sujetas al principio de irretroactividad.

La situación jurídica de la parte actora surgió con antelación a la expedición del Decreto 2685 de 1999, como incluso lo reconoce la entidad demandada, razón suficiente para sostener que no era jurídicamente viable la aplicación del artículo 156 *ibídem*.

Por los anteriores argumentos, la sentencia apelada deberá ser confirmada por estar acorde con la solución que jurídicamente corresponde a la cuestión planteada a la presente instancia.

Finalmente, a folio 69 y siguientes del cuaderno de apelación obra renuncia del poder conferido por la DIAN a la señora Margarita Villegas Ponce, junto con la respectiva comunicación al poderdante, según lo previsto en el artículo 77 del Código General del Proceso, razón por la cual, en la parte resolutive de esta providencia le será reconocida personería y, al propio tiempo, le será aceptada la renuncia.

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

F A L L A

PRIMERO: Confírmase la sentencia del 27 de junio de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

SEGUNDO: Reconócese personería a la señora Margarita Villegas Ponce, como apoderada de la DIAN, en los términos del poder conferido que obra a folio 47 del expediente, y acéptase la renuncia, según el documento que visible a folio 67.

TERCERO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero

Expediente: 130012331000-2002-00-981-01

Demandante: Panamco S. A.

Nulidad y restablecimiento



SC5780-6-1



GP059-6-1

