

### **FALLA DEL SERVICIO EN DEPOSITO ADUANERO - Daño antijurídico**

El 6 de septiembre de 1989, en la ciudad de Ibagué - Tolima, funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad- DAS retuvieron un vehículo importado por carecer de documentos, posteriormente lo pusieron en depósito a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para que definiera la situación jurídica del automotor, entidad que lo entregó a la propietaria desvalijado y deteriorado.

### **FOTOGRAFIAS - Valor probatorio**

En cuanto a la valoración de las fotografías aportadas hay que decir que ellas no pueden ser valoradas en el proceso puesto que carecen de mérito probatorio, porque allí se registran varias imágenes, sobre las que no es posible determinar su origen ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas o documentadas, y menos se tiene certeza sobre el sitio o la vía que en ellas aparece, ya que al carecer de reconocimiento o ratificación, no pueden cotejarse con otros medios de prueba allegados al proceso.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la valoración de las fotografías aportadas al proceso, el Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de octubre de 2001, rad. 22066, ponente Ruth Stella Correa Palacio.

### **LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Acreditación**

Sobre la legitimación en la causa por pasiva, tenemos que fueron demandados el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, y ambas entidades concurren al proceso y contestaron la demanda. Respecto del Ministerio debe precisarse el Decreto 1642 del 27 de junio de 1991 estableció la estructura orgánica y las funciones del mismo; el artículo 1 dispone que le corresponde formular las políticas del Estado en materia tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal de ingresos y gastos; de tesorería cambiaria, monetaria, y las relacionadas con la intervención del Estado en el sector financiero público y privado de conformidad con la Constitución Política y la ley. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante Decreto 2117 de 1992, cuando el 1º de junio del año 1993 se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). De acuerdo con lo anterior, como en el sub lite se analiza un asunto relacionado con la incautación de un bien y la definición de su situación aduanera y tributaria, es evidente que no existe vínculo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por estar asignadas dichas funciones a la DIAN, que como se dijo cuenta con personería y patrimonio propio, razón suficiente para declarar que respecto de éste existe falta de legitimación por pasiva en la causa.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 1642 DE 1991 / DECRETO 2117 DE 1992**

### **FALLA DEL SERVICIO EN DEPOSITO ADUANERO - Dilación injustificada en trámite administrativo**

Acerca de ese punto, la jurisprudencia de la Corporación ha afirmado que la simple dilación en el trámite no genera automáticamente una responsabilidad de la administración, ya que para ello, la mora debe ser injustificada, lo cual debe valorarse en cada caso concreto atendiendo criterios tales como la complejidad del caso, el volumen de trabajo y los estándares de funcionamiento entre otros. El

análisis de las pruebas obrantes en el proceso permite constatar que el automotor estuvo a disposición de la entidad desde el 21 de febrero de 1990, fecha en la cual lo entregó el DAS, y que su devolución efectiva a la propietaria, fue el 14 de enero de 1995, pero una revisión detallada del trámite surtido evidencia que contrario a lo afirmado por el apoderado de la parte actora, se trataba de un caso especial y complejo que dio lugar a interpretaciones diversas a lo largo de su desarrollo. De esta situación da cuenta el oficio 6801 de junio 28 de 1991, donde se le indicó a la propietaria que debía solicitar al INCOMEX una licencia previa no reembolsable, para poder levantar la restricción del vehículo, a lo cual se opuso la peticionaria por considerar que tales normas no le eran aplicables y así lo hizo saber a la entidad, solicitándole la entrega del bien. A lo anterior se suma, que cuando la DIAN finalmente decidió que debía cancelarse el impuesto diferencial y mediante Resolución 1466 de mayo de 1993 se lo comunicó a la propietaria del vehículo, surgió un nuevo inconveniente consistente en que no se conocía cómo efectuar tal liquidación por tratarse precisamente de un caso especial, situación que encuentra respaldo probatorio en el concepto 020 de enero 19 de 1994, donde la DIAN consignó que en los casos especiales se utilizarían procedimientos igualmente especiales reglamentados por la entidad, los cuales estarían próximos a expedirse, y la misma resolución 932 del 10 de marzo de 1994, donde finalmente se estableció el reglamento. De igual forma, debe tenerse en cuenta que durante el trámite relacionado con el vehículo se presentó la transformación de la entidad por fusión de la Dirección de Impuestos y la Dirección de Aduanas lo cual tuvo ocurrencia en junio de 1993, tal como consta en el Decreto 2117 de 1992. Así las cosas, a partir de estos argumentos que en el sub lite son incuestionables por cuanto son traídos a colación precisamente por la parte demandante, es posible concluir que la mora no fue injustificada, tanto por la complejidad del asunto como por las otras situaciones antes mencionadas y en consecuencia, no es posible endilgar responsabilidad y de paso, no pueden reconocerse los daños ocasionados por la privación del uso y goce del vehículo.

#### **FALLA DEL SERVICIO EN DEPOSITO ADUANERO - Daño**

Está debidamente acreditado en el proceso que el vehículo de propiedad de la señora Pérez Perdomo, fue puesto a disposición desde el 21 de febrero de 1991 y que ingresó a los Almacenes de Depósito del Banco de Caldas, ASCALDAS, S.A. donde permaneció a disposición de la DIAN hasta su entrega final e igualmente se probó que al momento de la devolución, el automotor estaba totalmente desvalijado como se hizo constar en el inventario elaborado por los mismos funcionarios de la entidad.

#### **DEPOSITO ADUANERO - Facultades / DEPOSITO ADUANERO - Obligaciones**

En relación con éste tipo de depósito, debe señalarse que la DIAN está facultada legalmente para habilitar depósitos aduaneros para el almacenamiento, manejo y custodia de mercancías extranjeras que llegan al país para ser sometidas a régimen aduanero. Los depósitos se encargan del almacenamiento y de la custodia de las mercancías mientras se tramita lo relativo régimen aduanero, se vinculan a la administración a través de la firma de un convenio, se consideran auxiliares de la función pública aduanera y por lo tanto su actuación compromete la responsabilidad de la entidad contratante. De otro lado, encontramos que entre las obligaciones que la ley establece para el depositario, está la de restituir la cosa en el mismo estado en que la recibió, aspecto que fue desconocido totalmente por la administración, tal como se indicó en precedencia puesto que el automotor fue entregado en buenas condiciones y existe prueba fehaciente de que durante su permanencia en el almacén de depósito fue desvalijado y las partes que no fueron

removidas sufrieron gran deterioro debido a la humedad, circunstancias todas que constan en el inventario físico levantado por el mismo depositario, en presencia de funcionarios de la entidad, de manera que esta circunstancia resulta incontrovertible y permite concluir que la demandada está llamada a responder por los daños causados al automotor mientras estuvo bajo su custodia.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el tema de depósitos aduaneros, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 20 de septiembre de 2002, rad. 7828, MP. Olga Inés Navarrete Barrero

#### **PERJUICIOS MATERIALES - Actualización**

Otro de los motivos de inconformidad con el fallo lo constituye que el a-quo tasó los perjuicios con base en la cotización de arreglo del automotor, documento que cuestiona el impugnante en su origen y en su contenido; sobre su valor probatorio debe precisarse que el asunto fue resuelto en la primera instancia, ya que desde el momento en que se negó su ratificación se le reconoció pleno valor probatorio y en cuanto a los valores allí consignados, se recuerda que la parte demandada contó con las oportunidades y medios procesales para controvertir la prueba y se limitó a manifestar que no resultaba lógico que la instalación de algunas partes resultara más costoso que el vehículo nuevo, argumento que resulta deleznable, si se tiene en cuenta que se trataba de un vehículo importado, que la reparación incluía las refacciones y la mano de obra y adicionalmente el comportamiento del mercado de vehículos, cuya fluctuación ha incidido de manera importante en el precio de los mismos.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá D.C. nueve (09) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01116-01(23039)**

**Actor: MARIA LUISA PEREZ PERDOMO**

**Demandado: LA NACION-MINISTERIO DE HACIENDA-DIAN**

**Referencia: REPARACION DIRECTA**

Resuelve la Sub-Sección el recurso de apelación interpuesto por las partes, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 7 de marzo de 2002, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El día 30 de junio de 1995, la señora María Luisa Pérez Perdomo mediante apoderado, presentó demanda contra La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para que se les condene al pago de los perjuicios ocasionados en virtud de la injustificada retención del vehículo de propiedad de la demandante, durante 45 meses.

#### 1.1. Pretensiones

1.1.1. Que se declare que la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, son responsable por los daños materiales causados al vehículo de propiedad de la demandante, de placas PY 7363, marca Toyota, tipo "Station Wagon", modelo FJ60LG, del año 1985 ocurridos mientras éste estuvo a disposición de la DIAN, antes denominada Dirección General de Aduanas.

1.1.2. Que se declare que la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN son responsable por los daños materiales padecidos por la señora María Luisa Pérez Perdomo, por la privación del uso y goce del vehículo de su propiedad durante el tiempo que estuvo a órdenes de la DIAN, desde el día 6 de septiembre de 1989, hasta cuando se produzca el pago total y definitivo.

1.1.3. Que como consecuencia de la prosperidad de la pretensión primera se condene a las entidades a pagar la totalidad de los daños y perjuicios materiales causados al vehículo, hasta el mayor valor que resulte probado en el trámite del proceso, más la corrección monetaria, desde la fecha de retención hasta que se profiera la sentencia

1.1.4 Que como consecuencia de la prosperidad de la pretensión primera, se condene a las entidades a pagar el valor total de los perjuicios que pericialmente se determinen, consistentes en la privación del uso y goce del vehículo de su propiedad, desde el día 6 de septiembre de 1989, fecha de su retención, hasta cuando se profiera sentencia ordenando el pago.

1.1.5. Que se ordene que la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN por intermedio de los funcionarios a quienes corresponda, dicte dentro de los 30 días siguientes a la comunicación de la sentencia, la resolución adoptando las medidas necesarias

para su cumplimiento y que se paguen intereses comerciales dentro de los seis meses posteriores al fallo y moratorios después de dicho término.

## **1.2. Hechos**

Las pretensiones tienen fundamento en los siguientes hechos:

1.2.1. El día 6 de septiembre de 1989, en la ciudad de Ibagué, funcionarios adscritos al DAS Seccional Tolima, retuvieron el vehículo de placas PY 7363, marca Toyota, tipo "Station Wagon", modelo FJ60LG, de propiedad de la demandante, aduciendo que carecía de documentos de propiedad originales y que era de dudosa procedencia, según consta en el acta No. 060 DAS TOL GMSR de esa fecha.

1.1.2. El 21 de febrero de 1990, con oficio 01601 suscrito por funcionarios del DAS, el vehículo fue dejado a disposición del entonces Administrador de la Aduana de Bogotá, quien consecuentemente inició la actuación administrativa radicada 256 de 1990, para resolver su situación aduanera.

1.1.3. Mediante oficio 6801 de junio 28 de 1991, el Administrador de la Aduana de Bogotá, comunicó a la propietaria que para resolver la situación del vehículo debía solicitar al INCOMEX una licencia previa no reembolsable, porque el vehículo fue importado bajo el amparo del Convenio de Cooperación Colombo-Peruano de 1932, que permitía la importación de bienes, pero restringía su uso al territorio de Amazonas y Putumayo, de modo que para autorizar el tránsito del vehículo en territorio diferente, era necesario ese trámite, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 035 de 1982 expedida por el Consejo Directivo de Comercio Exterior.

1.1.4. Ante dicho requerimiento, la propietaria manifestó que la citada resolución, según la cual se puede levantar la restricción de tránsito cuando se acredite que se adquirió dentro del territorio autorizado (Amazonas y/o Putumayo) y posteriormente el propietario cambie de residencia a otro lugar del país, no le era aplicable ya que en ningún momento adquirió el bien en el territorio protegido por el convenio y tampoco trasladó su residencia, sino que lo adquirió después de que un juzgado del Departamento de Nariño ordenara la entrega incondicional del vehículo a su propietario, con lo cual se entendía que se autorizaba la circulación del mismo en territorios diversos a los de su original restricción.

1.1.5. A pesar de que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales contaba con la información necesaria para resolver la situación del vehículo, injustificadamente e ineficientemente, tardó más de 45 meses para proferir la Resolución 1466 de 17 de mayo de 1993, con lo cual incumplió las normas que establecen los términos perentorios para adelantar la actuación administrativa contenidos en el Decreto 2352 de 1989.

1.1.6. Proferida la anterior resolución que ordenó la entrega, condicionado a que se acreditara el pago de impuestos diferenciales, se inició un largo trámite ante las dependencias de la DIAN para establecer la base gravable para la liquidación de los impuestos, lo cual se prolongó hasta el mes de noviembre de 1994, en que se concedió finalmente el levante de la mercancía incautada.

1.1.7. A pesar de que según la ley la Dirección General de Aduanas tenía la responsabilidad por la pérdida o daño de las mercancías que ingresan a sus recintos de depósito, al momento de hacer la entrega del vehículo se adelantó una inspección del mismo, observándose que éste estaba destruido, deteriorado y desvalijado completamente, según consta en el inventario realizado.

1.1.8. Mediante oficio del 21 de diciembre de 1994 se dio orden de entrega No. 10326 al gerente de ALCALDAS, compañía propietaria del depósito donde se guardó el automotor y el 26 de enero de 1996 se realizó la entrega formal de la estructura externa, ya que el vehículo fue totalmente desvalijado.

1.1.9. Especialistas de la casa "Toyota Servi Ltda", cotizaron la reparación del vehículo en la suma de \$ 34.813 776, según documento TS- 259-94 del 31 de octubre de 1994.

1.1.10. El vehículo de propiedad de la demandante al momento de la retención estaba en óptimas condiciones y fue devuelto físicamente destruido y completamente inservible.

1.1.11. Desde cuando fue retenido el vehículo, la actora estuvo privada de su uso y goce, circunstancia que a la fecha de presentación de la demanda aún se mantenía, ya que fue entregado en condiciones que impiden su uso por tratarse de una caso de pérdida total.

## **2. Trámite en primera instancia y contestación de la demanda**

En escrito presentado el 10 de julio de 1995, el apoderado judicial presentó adición de la demanda y aclaró que el 7 de febrero de 1995 solicitó conciliación prejudicial ante la Procuraduría General, con lo cual se suspendió el término durante 60 días, tal como dispone el artículo 10 del Decreto 0173 de 1993 sobre conciliación prejudicial (fl.18).

Mediante auto de julio 14 de 1995, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y dispuso notificar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y fijar en lista (fls.21).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público contestó la demanda, mediante memorial del 3 de noviembre de 1995, y se opuso a las pretensiones de la parte actora (fls.28 a 43).

Posteriormente dentro de la oportunidad legal, el demandante reformó la demanda con memorial del 7 de noviembre de 1995, la cual fue admitida mediante auto del 20 de noviembre de 1995 y se dispuso surtir nuevamente las notificaciones (fls. 58 a 79).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público contestó el primer libelo petitorio, manifestando que desde que se profirió el Decreto 2117 de 1992, se creó la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con capacidad jurídica y por tanto, a pesar de que en la primera parte del trámite intervinieron funcionarios de la antigua Dirección de Impuestos y Aduanas, cuando se consolidó la situación ya se había cambiado la entidad y por ello debió demandarse sólo a la DIAN, ya que el Ministerio no la representa legalmente.

Argumentó también que la misma accionante fue la causante del daño porque al ser adquirido el vehículo al amparo del Convenio de Cooperación Aduanera Colombo Peruano de 1938, sólo podía ser usado en la Comisaría Especial de Amazonas y la Intendencia del Putumayo, por tanto al violar la restricción que tenía el vehículo, dio lugar a que este fuera retenido por las autoridades y puesto a disposición de la DIAN, hasta que se cumpliera con el requisito de pagar los impuestos diferenciales de internación en otro territorio. Propuso como excepción la prejudicialidad respecto de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la Resolución 1466 de mayo 17 de 1993, mediante la cual se resolvió la situación del vehículo (fls.28 a 43)

Posteriormente, adicionada y corregida la demanda, una vez notificada en debida forma, tanto al Ministerio de Hacienda como a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ésta entidad contestó el libelo petitorio proponiendo como excepciones la inepta demanda y caducidad de la acción.

En relación con los hechos de la demanda aceptó unos y negó otros, insistió en la culpa de la víctima por incumplimiento de sus obligaciones con la aduana y el pago de impuestos, de manera que si existió algún retraso en la definición de la situación jurídica del vehículo no obedeció a negligencia de la entidad sino al incumplimiento de los requerimientos hechos a la propietaria, lo cual demoró la definición de la situación en 18 meses, ya que sólo cuando demostró el pago del impuesto se pudo entregar efectivamente el bien, carga que le correspondía legalmente al importador o propietario y no a la entidad (fls. 90 a 105).

Mediante escrito del 27 de septiembre de 1996, la DIAN presentó llamamiento en garantía a la Almacenadora ALCALDAS S.A. Almacén de Depósito del Banco de Caldas, donde se depositó el vehículo, la cual fue negada con providencia del 30

de enero de 1997, por no acreditarse siquiera sumariamente la relación existente entre las partes. La decisión fue recurrida pero se confirmó su negativa (Cuaderno Anexo).

Con auto del 19 de mayo de 1997, se decretaron pruebas y contra él, la parte demandante interpuso recurso de súplica, al haberse negado la ratificación de la cotización de arreglo del vehículo y se resolvió con providencia del 31 de julio del mismo año, confirmando la decisión, por cuanto al ser un documento privado proveniente de un tercero se debe ratificar cuando la parte contra la cual se aduce lo solicita y en este caso ello no ocurrió, de modo que se según el a- quo “no hace falta autenticación, reconocimiento o ratificación alguna, para que dichos documentos sean prueba válida y puedan ser apreciadas por el juez” (fls.110 a 114, 125 y 126).

De igual forma, se presentó recurso de súplica contra el auto que dispuso tener por desistida la prueba pericial ordenada al no haberse cancelado las expensas judiciales, pero se negó el recurso y se mantuvo la decisión (fls.179 a 206).

Mediante providencia de noviembre 15 de 2000 se dispuso el traslado para alegar de conclusión, el cual recorrió la parte demandada reiterando los argumentos ya expuestos en el proceso (fls. 208 y 230 a 231).

Por su parte el demandante presentó alegatos de conclusión en los cuales solicitó acceder a las pretensiones por existir prueba suficiente sobre los daños del vehículo y también sobre la privación injustificada de su uso y goce si se tiene en cuenta que desde marzo 5 de 1990, la DIAN tenía conocimiento de que el vehículo estaba debidamente nacionalizado, de modo que sólo restaba por decidir lo relativo al pago de los impuestos. En cuanto a la prejudicialidad solicitada por la demandada manifiesta que el proceso de nulidad y restablecimiento contra la Resolución 1466 de mayo de 1993 fue resuelto mediante sentencia de julio 6 de 2000 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y declaró el acto ajustado a derecho (fls.209 a 229).

El Ministerio Público guardó silencio

### **3. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 7 de marzo de 2002, en la cual declaró que no prosperaban las excepciones propuestas por la parte demandada y accedió a la reparación de los perjuicios por el deterioro causado al vehículo, pero negó la indemnización por la privación del uso y goce del vehículo, al considerar que “aún aceptando la mora de la administración para definir la situación jurídica del automotor (deficiente prestación del servicio), el propio régimen aduanero contenía la limitación de tránsito, y por consiguiente no



se puede solicitar perjuicio alguno respecto al *“uso y goce del vehículo en territorio diferente al cual estaba restringido”*.

Adicionalmente, en relación con la falla del servicio por la inobservancia de los términos legales previstos para definir la situación del vehículo, estimó el Tribunal que no cualquier incumplimiento de términos implica responsabilidad estatal por cuanto se requiere que sea especial, grave y realmente anormal y si en gracia de discusión se encontrara probada la falla, no se demostró el perjuicio ocasionado a lo que se suma que el automotor tenía una restricción aduanera para su uso y goce (fls. 245 a 261).

En cuanto a las pretensiones encaminadas a reconocer perjuicios por la mora de la DIAN en resolver la situación del vehículo, consideró el a-quo que la conducta irregular de la demandante, consistente en circular el vehículo en una sede territorial diferente a la autorizada en el régimen aduanero, facultaba a la entidad para iniciar las correspondientes investigaciones administrativas y por consiguiente la demandante tenía el deber de asumir esa carga.

#### **4. El recurso de apelación**

A través de memorial del 19 de marzo de 2002, el demandante interpuso recurso de apelación, el cual sustentó el 20 de septiembre de 2002 y fue admitido con auto de octubre 2 de 2002 (fls.263 y 264, 291 a 335 y 337).

Manifiesta el apoderado de la parte demandante en cuanto a la indemnización por la privación del uso y goce del vehículo, que en el proceso se probó que desde el 5 de marzo de 1990, la entidad aduanera conocía con certeza que el vehículo fue importado legalmente y que se estaba ante un caso de cambio de destinación y por lo tanto, el trámite a seguir era el pago de impuestos diferenciales, pero injustificadamente tardó más de cuatro años para resolver la situación, incurriendo en una dilación con la cual privó a la propietaria del uso y goce del bien, perjuicio que tiene autonomía y ha sido reconocido por la Corporación mediante providencia en la que se afirmó que la falta de prueba sobre el lucro cesante no obsta para que se reconozca la existencia de un perjuicio patrimonial.

En relación con la restricción del vehículo para transitar en territorio diferente, que es el argumento del Tribunal para negar este perjuicio, adujo el impugnante que tal situación era oponible y exigible únicamente a los propietarios que conocían tal prohibición, ya que la señora Pérez Perdomo nunca fue advertida de la misma, a pesar de llevarse a cabo el traspaso por parte de la autoridad de tránsito e incluso haberse aprobado el traslado de cuenta a la oficina de tránsito de Facatativá, lo cual la convierte en una tercera de buena fe y por lo tanto debía reparársele el daño causado y adicionalmente, de haberse liquidado oportunamente los impuestos por parte de la entidad, hubiera podido utilizar el vehículo sin restricciones.

En relación con los daños del vehículo reiteró el apelante que la cotización era prueba idónea ya que al decidir el recurso de súplica interpuesto contra el auto que decretó las pruebas, el Tribunal manifestó que al ser un documento privado emanado de tercero, respecto del cual la contraparte no exigió ratificación, ella no es necesaria para que sea prueba válida y pueda ser apreciada por el Juez, además de lo cual resulta inadmisibile que sólo ahora en la segunda instancia se cuestione el contenido del documento.

Finalmente, rechaza que la parte demandada pretenda exigir que los gastos de reparación se hayan sufragado antes de ser reconocidos ya que esto además de absurdo, no lo exige la ley, ni la jurisprudencia, por lo tanto, solicita se confirme el fallo en este aspecto, teniendo en cuenta que de acuerdo con la jurisprudencia los depositarios oficiales de mercancías asumen deberes y obligaciones de resultado y por ello deben responder por los daños causados.

De otro lado, la DIAN apeló también la decisión con memorial del 19 de marzo de 2002, en el cual manifestó que la sentencia debe ser revocada porque no puede declararse la responsabilidad de la entidad ya que el monto de la condena no está debidamente soportado, para lo cual aclara que el deterioro del vehículo se considera daño emergente y en este caso no se probó que se hubiera causado, es decir no existe prueba de que la demandante hubiera tenido que realizar un egreso patrimonial para la reparación o reemplazo del automotor ya que la prueba pericial se decretó, pero no se practicó por desistimiento del solicitante.

En cuanto al hecho de condenar a la entidad con base en la cotización de arreglo del vehículo presentada por la demandante, manifestó que pese a lo decidido por el a-quo la valoración de ésta cotización no puede exceder su alcance, es decir, no es una factura de venta sino una mera expectativa que no tiene ningún efecto vinculante para las partes.

Por otra parte, el contenido de la cotización es ilógico porque a pesar de que el avalúo del vehículo al momento del ingreso al Fondo Rotatorio de Aduana y en la autoliquidación de su propietaria era de \$5.000.000, la reparación se avaluó en \$ 34.813.776 suma que es exagerada porque dicho valor es superior al de un vehículo nuevo en el año 1994. En definitiva, considera que la parte actora perdió la oportunidad de demostrar la causación del daño emergente, al no practicarse la prueba pericial y por ello no existe prueba válida que demuestre dicho daño (fls. 265 a 271).

## **5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Mediante auto del 2 de octubre de 2002 se dispuso el traslado para alegatos.

La parte demandada alegó de conclusión a través de memorial en el que reiteró lo expuesto en la apelación, haciendo énfasis en que la situación fue originada en la culpa de la víctima a la que se le incautó el vehículo porque transitaba fuera del territorio de restricción (fls 348 a 350).

La demandante recorrió el traslado con los mismos argumentos expuestos en la impugnación, pero enfatizó que la dilación injustificada del término para resolver implica una violación del debido proceso, que es una obligación de primer orden en un Estado Social de Derecho, por ello sobre la entidad pesaba la carga de decidir la situación en un término razonable de acuerdo con la complejidad del asunto pero en este caso, al ser clara la norma y su interpretación, la mora de la entidad deviene injusta (fls 340 a 347).

El Ministerio Público guardó silencio

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

Esta Sala es competente de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado para decidir el recurso de apelación formulado por las partes, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 7 de marzo de 2002, en proceso con vocación de segunda instancia ante esta Corporación, por razón de la cuantía.

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>1</sup>.

Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración entendiendo por tal, el componente que *“permite atribuir jurídicamente un daño a un sujeto determinado. En la responsabilidad del Estado, la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad a la cual pertenece, esto es, se define el factor de atribución (la falla del servicio, el riesgo creado, la igualdad de las personas frente a las cargas públicas). Atribuir el daño causado por un agente al servicio del Estado significa que éste se hace responsable de su reparación, pero esta atribución sólo es posible cuando el daño ha tenido vínculo con el servicio. Es decir, que las actuaciones de los funcionarios sólo*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero.

*comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen algún nexo o vínculo con el servicio público”.*<sup>2</sup>

## **2. El caso concreto**

A la señora María Luisa Pérez Perdomo se le incautó un vehículo de su propiedad, el cual adquirió de una persona que lo importó al amparo de un Convenio de Cooperación Aduanera suscrito entre Colombia y Perú y que permitía el uso y goce de estos bienes importados pero sólo dentro del territorio de Amazonas y Putumayo, pero en este caso, para que el automotor pudiera transitar en el resto del territorio nacional debía solicitar licencia previa.

El vehículo fue incautado por las autoridades aduaneras del Tolima en 1989 y luego fue puesto a disposición de la entonces Dirección de Aduanas Nacionales, luego transformada en la DIAN, entidad que adelantó el trámite durante 45 meses para definir la situación del mismo y finalmente lo entregó a su propietaria totalmente desvalijado y deteriorado.

Se afirma que la actuación de la DIAN, fue negligente y morosa y por lo tanto debe responder por la privación del uso y goce del vehículo mientras se definía la situación aduanera y de impuestos del automotor y también por los daños y el deterioro del mismo mientras estuvo retenido por su cuenta.

## **3. Las pruebas obrantes en el proceso**

3.1. Cotización de una firma comercial sobre el alquiler de un vehículo, por un costo mensual de \$2.100.000 (fl.1, c. pruebas).

3.2. Oficio 0048 01-10-95 suscrito por un funcionario de la División de Comercialización de la DIAN, donde se informa que efectuada la verificación física del vehículo se observa que éste se encuentra en malas condiciones por el deterioro causado por la humedad y que le faltan las siguientes partes:

Carburador, Distribuidor, Motor de arranque, bomba de gasolina, bomba de frenos, boster, caja de velocidades, amortiguadores, bomba de agua, radio, vidrios laterales y trasero, torpedo, stops, espejo lateral, espirales, instalación de alta y de baja, bobina, alternador, batería, instalación eléctrica interna, regulador, tapa radiador, parlantes, persiana, farolas y direccionales; En regular estado se encuentra la silletería, llantas y pintura, se anexa inventario realizado por ALCALDAS (fls. 2 a 4, c. pruebas).

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; sentencia del 16 de septiembre de 1999; Exp.10922 C.P. Ricardo Hoyos Duque.

3.3. Copia autenticada y copia al carbón de la declaración de importación 9401091031962 correspondiente a una camioneta marca Toyota modelo 1985 tipo FJ60 "Station Wagon" donde existe sello que dice "recibido con pago", noviembre 11 de 1994 (fls. 9 y 59, c. pruebas).

3.4. Copia autenticada de la Resolución 1466 del 17 de mayo de 1993, proferida por la DIAN, mediante la cual se ordenó la entrega del vehículo, "previa la liquidación y recaudo de los respectivos impuestos diferenciales del cambio de destinación o traslado de una mercancía importada y despachada para consumo restringido a otro lugar en donde rige una tarifa más alta" (fls. 10 a 16, c. pruebas).

3.5. Copia autenticada de la comunicación No. 7595 A03-DEL dirigida al apoderado de la señora María Luisa Pérez y suscrita por el Administrador de Aduana de Bogotá, donde le informa que para resolver la situación del vehículo debe solicitar al INCOMEX la expedición de una licencia previa no reembolsable, porque se trata de un bien importado bajo Convenio de Cooperación Aduanera Colombo Peruano y su uso es restringido al territorio de Amazonas y Putumayo (fl.34. c. pruebas).

3.6. Copia de la actuación surtida por el DAS en la incautación del vehículo y copia autenticada de la revisión técnica jurídica del mismo efectuada por el DAS donde consta que revisada la documentación se verificó que "cumple con los requisitos legales y es original. Está legalmente IDENTIFICADO Y REGISTRADO" (fls. 36 y 37, c. pruebas).

3.7. Original de cotización con fecha octubre 31 de 1994, efectuada por Talleres de Servicio Autorizado Ltda., Toyota –Servi Ltda., a nombre de María Luisa Pérez Perdomo, para reparar el vehículo de placas PY 7363, marca Toyota, tipo "Station Wagon", modelo FJ60LG, del año 1985, por valor de \$34.813.776 (fls 43 a 46, c. pruebas).

3.8 Acta de entrega del automotor, con fecha 24 de enero de 1995, efectuada por ALCALDAS y 7 fotografías del estado del mismo (fls 52 y ss, c. pruebas).

3.9. Copia autenticada del Manifiesto de Importación del vehículo y de los documentos relacionados con su nacionalización, los cuales son remitidos por la DIAN (fls. 61 a 87, c. pruebas).

3.10. Certificación expedida por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores el 1 de octubre de 1997, donde consta que tanto la ley 17 de 1982 aprobatoria del protocolo modificadorio del convenio como el protocolo del Convenio de Cooperación Aduanera Colombo Peruano de 1938 se encuentran vigentes (fls. 88 y 89, c. pruebas).

3.11. Copia autenticada de la indagación preliminar No. 55 adelantada por contrabando ante el extinto Juzgado Único del Distrito Penal Aduanero del Tolima, donde obra copia del traspaso del vehículo a la señora María Luisa Pérez Perdomo (fls. 96 a 221, c. pruebas).

3.12. Copia autenticada del expediente 256 de 1990 adelantado por la DIAN en relación con la incautación del vehículo de propiedad de la demandante y del concepto 020 de enero 21 de 1994 de la Subdirección Jurídica Doctrina de la DIAN y Resolución 0932 de mayo 10 de 1994 (fls. 222 a 473, c. pruebas).

3.13. Copia autenticada de la promesa de permuta de automotores celebrada entre Arturo Clavijo M. y María Luisa Pérez Perdomo con fecha 30 de marzo de 1989 y de la tarjeta de propiedad No. 3425236 del vehículo con placas PY 7363, marca Toyota modelo 85, a nombre de la señora María Luisa Pérez Perdomo (fls. 266 y 270, c. pruebas).

3.13. Certificación suscrita por la Secretaria de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca donde consta que allí se adelanta bajo el radicado 5663 demanda de nulidad y restablecimiento de la DIAN contra la Resolución 1466 de mayo 17 de 1993 y que está en etapa probatoria, así como también copia autenticada de la demanda (fls. 477 a 487, c. pruebas).

Ahora bien, en cuanto a la valoración de las fotografías aportadas hay que decir que ellas no pueden ser valoradas en el proceso puesto que carecen de mérito probatorio, porque allí se registran varias imágenes, sobre las que no es posible determinar su origen ni el lugar, ni la época en que fueron tomadas o documentadas, y menos se tiene certeza sobre el sitio o la vía que en ellas aparece, ya que al carecer de reconocimiento o ratificación, no pueden cotejarse con otros medios de prueba allegados al proceso<sup>3</sup>.

#### **4. De la legitimación en la causa**

La legitimación en la causa por activa está debidamente acreditada, ya que se allegó al proceso copia del contrato mediante el cual se adquirió el vehículo, del traspaso efectuado, así como de la tarjeta de propiedad del automotor a nombre de la demandante María Luisa Pérez Perdomo, teniendo en cuenta que para acreditar la titularidad sobre un automóvil debe probarse la existencia del título traslativo del dominio, que no requiere prueba formal o *ad sustanciam actus*, y también la inscripción del respectivo acto jurídico en el registro nacional automotor<sup>4</sup>, el cual sí es de carácter solemne.

Sobre la legitimación en la causa por pasiva, tenemos que fueron demandados el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, y ambas entidades concurrieron al proceso y contestaron la demanda.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de febrero 3 de 2010, rad 18034. MP. Enrique Gil Botero y sentencia de octubre 14 de 2011, rad 22066. MP. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2009, exp. 16837, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Respecto del Ministerio debe precisarse el Decreto 1642 del 27 de junio de 1991 estableció la estructura orgánica y las funciones del mismo; el artículo 1 dispone que le corresponde formular las políticas del Estado en materia tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal de ingresos y gastos; de tesorería cambiaria, monetaria, y las relacionadas con la intervención del Estado en el sector financiero público y privado de conformidad con la Constitución Política y la ley y entre sus funciones están entre otras las siguientes:

- a) Dirigir y desarrollar la política económica y fiscal del Estado;
- b) Administrar y recaudar los impuestos, rentas, tasas, servicios, multas nacionales y registrar su contabilización;
- c) Controlar el proceso de aforo, tasación y recaudo de los gravámenes arancelarios;  
Administrar los servicios aduaneros;
- e) Prevenir, aprehender y reprimir el contrabando;
- f) Participar en la definición de las políticas y de los planes y programas relacionados con el comercio exterior del país que formule el Gobierno Nacional;
- g) Planear, administrar y controlar el sistema público presupuestal del Presupuesto General de la Nación, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las entidades privadas que administren fondos públicos del orden nacional.

Por otra parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante Decreto 2117 de 1992, cuando el 1º de junio del año 1993 se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN).

La DIAN está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio y entre sus funciones está la administración y el cumplimiento de las obligaciones de impuestos y La administración de los derechos de aduana y las obligaciones aduaneras.

De acuerdo con lo anterior, como en el sub lite se analiza un asunto relacionado con la incautación de un bien y la definición de su situación aduanera y tributaria, es evidente que no existe vínculo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por estar asignadas dichas funciones a la DIAN, que como se dijo cuenta con personería y patrimonio propio, razón suficiente para declarar que respecto de éste existe falta de legitimación por pasiva en la causa.

## **5. De la responsabilidad endilgada a la DIAN**

En lo relativo con la responsabilidad atribuida a la DIAN, tal como se consignó en el fallo de primera instancia, la demandante plantea la existencia de una falla del servicio por la demora de la entidad en resolver la situación del vehículo, ya que el

trámite se prolongó por 45 meses, con lo cual se causaron enormes perjuicios a la actora.

Acerca de ese punto, la jurisprudencia de la Corporación ha afirmado que la simple dilación en el trámite no genera automáticamente una responsabilidad de la administración, ya que para ello, la mora debe ser injustificada, lo cual debe valorarse en cada caso concreto atendiendo criterios tales como la complejidad del caso, el volumen de trabajo y los estándares de funcionamiento entre otros.

Así lo ha dicho la Sala:

*“Para resolver si en un caso concreto hay lugar a la responsabilidad del Estado por fallas del servicio de la administración derivadas del retardo en adoptar decisiones, debe decidirse si ese retardo estuvo o no justificado, conclusión a la cual se llegará luego de señalar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora, ya que este es un asunto que hay que tratar no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración”.*<sup>5</sup>

El análisis de las pruebas obrantes en el proceso permite constatar que el automotor estuvo a disposición de la entidad desde el 21 de febrero de 1990, fecha en la cual lo entregó el DAS, y que su devolución efectiva a la propietaria, fue el 14 de enero de 1995, pero una revisión detallada del trámite surtido evidencia que contrario a lo afirmado por el apoderado de la parte actora, se trataba de un caso especial y complejo que dio lugar a interpretaciones diversas a lo largo de su desarrollo.

De esta situación da cuenta el oficio 6801 de junio 28 de 1991, donde se le indicó a la propietaria que debía solicitar al INCOMEX una licencia previa no reembolsable, para poder levantar la restricción del vehículo, a lo cual se opuso la peticionaria por considerar que tales normas no le eran aplicables y así lo hizo saber a la entidad, solicitándole la entrega del bien.

A lo anterior se suma, que cuando la DIAN finalmente decidió que debía cancelarse el impuesto diferencial y mediante Resolución 1466 de mayo de 1993 se lo comunicó a la propietaria del vehículo, surgió un nuevo inconveniente consistente en que no se conocía cómo efectuar tal liquidación por tratarse precisamente de un caso especial, situación que encuentra respaldo probatorio en el concepto 020 de enero 19 de 1994, donde la DIAN consignó que en los casos especiales se utilizarían procedimientos igualmente especiales reglamentados por la entidad, los cuales estarían próximos a expedirse, y la misma resolución 932 del 10 de marzo de 1994, donde finalmente se estableció el reglamento.

---

<sup>5</sup> “Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su alcance”. Sentencia del 15 de febrero de 1996, exp: 9940.



De igual forma, debe tenerse en cuenta que durante el trámite relacionado con el vehículo se presentó la transformación de la entidad por fusión de la Dirección de Impuestos y la Dirección de Aduanas lo cual tuvo ocurrencia en junio de 1993, tal como consta en el Decreto 2117 de 1992.

Así las cosas, a partir de estos argumentos que en el sub lite son incuestionables por cuanto son traídos a colación precisamente por la parte demandante, es posible concluir que la mora no fue injustificada, tanto por la complejidad del asunto como por las otras situaciones antes mencionadas y en consecuencia, no es posible endilgar responsabilidad y de paso, no pueden reconocerse los daños ocasionados por la privación del uso y goce del vehículo.

Por otra parte, distinta es la situación en relación con los daños causados al vehículo, ya que se puede verificar que se encuentran acreditados los elementos exigidos para que se configure la responsabilidad.

## **6. El Daño**

Siendo el daño el primer elemento a establecer en un proceso de responsabilidad, debe precisarse que en el sub-judice se concreta en el deterioro sufrido por el vehículo retenido mientras se encontraba a cargo de la DIAN el cual se probó con los inventarios realizados por la misma entidad donde se registró el estado en que éste se encontraba al momento en que fue reclamado por su propietaria.

## **7. De la imputación**

Está debidamente acreditado en el proceso que el vehículo de propiedad de la señora Pérez Perdomo, fue puesto a disposición desde el 21 de febrero de 1991 y que ingresó a los Almacenes de Depósito del Banco de Caldas, ASCALDAS, S.A. donde permaneció a disposición de la DIAN hasta su entrega final e igualmente se probó que al momento de la devolución, el automotor estaba totalmente desvalijado como se hizo constar en el inventario elaborado por los mismos funcionarios de la entidad.

En relación con éste tipo de depósito, debe señalarse que la DIAN está facultada legalmente para habilitar depósitos aduaneros para el almacenamiento, manejo y custodia de mercancías extranjeras que llegan al país para ser sometidas a régimen aduanero. Los depósitos se encargan del almacenamiento y de la custodia de las mercancías mientras se tramita lo relativo régimen aduanero, se vinculan a la administración a través de la firma de un convenio, se consideran auxiliares de la función pública aduanera y por lo tanto su actuación compromete la responsabilidad de la entidad contratante<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de septiembre 20 de 2002, rad. 7828, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero

De otro lado, encontramos que entre las obligaciones que la ley establece para el depositario, está la de restituir la cosa en el mismo estado en que la recibió, aspecto que fue desconocido totalmente por la administración, tal como se indicó en precedencia<sup>7</sup> puesto que el automotor fue entregado en buenas condiciones y existe prueba fehaciente de que durante su permanencia en el almacén de depósito fue desvalijado y las partes que no fueron removidas sufrieron gran deterioro debido a la humedad, circunstancias todas que constan en el inventario físico levantado por el mismo depositario, en presencia de funcionarios de la entidad, de manera que esta circunstancia resulta incontrovertible y permite concluir que la demandada está llamada a responder por los daños causados al automotor mientras estuvo bajo su custodia.

En lo que tiene que ver con los perjuicios, que constituye uno de los motivos de inconformidad expresado por la parte demandada, debe decirse que su reconocimiento se hace en aplicación del principio de reparación integral del daño causado de tal suerte que al argumento según el cual, como se trata de un daño emergente debe acreditarse previamente que se produjo un gasto efectuado por el demandante, no está llamado a prosperar, porque la exigencia legal es que esté probada su existencia.

Otro de los motivos de inconformidad con el fallo lo constituye que el a-quo tasó los perjuicios con base en la cotización de arreglo del automotor, documento que cuestiona el impugnante en su origen y en su contenido; sobre su valor probatorio debe precisarse que el asunto fue resuelto en la primera instancia, ya que desde el momento en que se negó su ratificación se le reconoció pleno valor probatorio y en cuanto a los valores allí consignados, se recuerda que la parte demandada contó con las oportunidades y medios procesales para controvertir la prueba y se limitó a manifestar que no resultaba lógico que la instalación de algunas partes resultara más costoso que el vehículo nuevo, argumento que resulta deleznable, si se tiene en cuenta que se trataba de un vehículo importado, que la reparación incluía las refacciones y la mano de obra y adicionalmente el comportamiento del mercado de vehículos, cuya fluctuación ha incidido de manera importante en el precio de los mismos.

De acuerdo con lo expuesto considera la Sala que existen razones suficientes para confirmar la decisión de primera instancia en este punto y en consecuencia se procederá a actualizar la condena impuesta con el IPC, según la siguiente fórmula:

$$VA = Vr \frac{\text{Indice final}}{\text{Indice inicial}}$$

$$VA = \$91.184.709,90 \frac{110.76 \text{ (marzo de 2012)}}{68.10 \text{ (febrero de 2002)}}$$

---

<sup>7</sup> **“Art. 2253.-** El depositario es obligado a la restitución de la misma cosa o cosas individuales que se han confiado en depósito, aunque consistan en dinero o cosas fungibles salvo el caso del artículo 2206.

*La cosa depositada debe restituirse con toda sus acciones y frutos”.*

VA = \$ 148.305.704

## **8. Las costas**

De conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas en esta instancia porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

### **FALLA**

**PRIMERO** Modificar la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 7 de marzo de 2002, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones

**SEGUNDO** Declarar que respecto del Ministerio de Transporte se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**TERCERO** Condenar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a pagar a la señora María Luisa Pérez Perdomo por concepto de perjuicios materiales, la suma de \$148.305.704.

**CUARTO** Sin condena en costas.

**QUINTO** Dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**SEXTO** En firme esta providencia envíese el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**Presidenta de la Sala**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**SALVAMENTO DE VOTO DEL DR. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**FALLA DEL SERVICIO EN DEPOSITO ADUANERO - Dilación injustificada en trámite administrativo**

De la lectura de la sentencia proferida, se observa que la entidad demandada si bien inició una actuación administrativa desde 1990, solo hasta 1993, mediante la resolución 1466 de 17 de mayo, se ordenó la entrega del vehículo previa liquidación y recaudo de los respectivos impuestos diferenciales del cambio de destinación o traslado de una mercancía importada y despachada para consumo restringido u otro lugar en donde rige una tarifa más alta. Sin embargo, el 14 de enero de 1995 se procedió a la entrega efectiva de la parte externa del vehículo, debido a que el mismo se encontraba en pésimas condiciones conforme a lo expuesto en el oficio No. 0048-01-10-95, elaborado por un funcionario de la división de Comercialización de la DIAN, en el que manifestó las partes faltantes del automotor. De acuerdo con lo anterior, son dos momentos que deben diferenciarse, a saber: -La demora que se causó desde el momento en que fue puesto a disposición el vehículo al entonces Administrador de la Aduana de Bogotá (21 de febrero de 1990), hasta aquél en el que mediante resolución 1466 de 17 de mayo de 1993 se ordenó la entrega del automotor, previa liquidación de los impuestos diferenciales (aproximadamente 3 años). -La actuación que inició desde el momento en que se ordenó la entrega del vehículo (resolución 1466 de 17 de mayo de 1993) hasta el momento en que se hizo entrega real y material del mismo, esto es, hasta el 14 de enero de 1995. (un año y siete meses aproximadamente). Conforme a lo anterior, no se puede fundamentar la inexistencia de una dilación injustificada de la administración en el trámite administrativo efectuado bajo los argumentos expuestos en la decisión tales como: -Que la DIAN se constituyó como Unidad Administrativa Especial mediante el Decreto 2117 de 1992 (cuando se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales). -El no conocimiento por parte de la misma administración sobre la forma como debió liquidarse, en atención al concepto 020 de enero 19 de 1994 mediante la cual la DIAN consignó que en los casos especiales se utilizaría procedimientos especiales reglamentados de la entidad los cuales estaban próximos a expedirse, y bajo la resolución 932 de 10 de marzo de 1994 se estableció dicho reglamento.

**DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS - Efectividad en trámites administrativos**

Bajo esta perspectiva, se está desconociendo de manera latente el fundamento de la actuación administrativa por parte de las entidades estatales, que no es otro que el debido proceso. Ha sostenido la Corte Constitucional que la garantía del debido proceso en asuntos administrativos. Supone que el Estado se ajuste a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico y ello no sólo cuando se trata de adelantar trámites a partir de los cuales sea factible deducir responsabilidades de orden disciplinario o los atinentes al control y vigilancia. Esta garantía debe hacerse efectiva del mismo modo en los trámites que las personas inician con el objeto de ejercer sus derechos ante la administración o con el fin de cumplir con una obligación y abarca el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. El propósito consiste, pues, en evitar que la suerte de las personas quede supeditada a una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada.

**NOTA DE RELATORIA.** Sobre el tema del debido proceso en actuaciones administrativas, Corte Constitucional, sentencia T-909 de 2009 y sentencia T-1308 de 2005.

#### **FALLA DEL SERVICIO EN DEPOSITO ADUANERO - Reparación del daño**

Se tiene por establecido que mediante la resolución 1477 de 17 de mayo de 1993 se ordenó la entrega del bien previa liquidación, pero conforme al concepto de la misma entidad demandada, en oficio de enero 19 de 1994, es decir, aproximadamente 8 meses luego de la orden impartida, la misma entidad no tenía conocimiento de la forma como debía efectuarse la liquidación. Dicha situación no puede ser objeto de excusa por parte de la entidad para considerar que no se presentó una dilación injustificada, ni tampoco un argumento de la Sala para considerar la inexistencia de demora de la propia administración para finalizar una actuación administrativa, porque no puede trasladarse al particular la carga de la espera de los trámites y actuaciones administrativas que por su demora, perjudican o privan el derecho de la propiedad, posesión o tenencia de los bienes, así como el disfrute de los mismos. Conforme a las pautas establecidas por la misma Corporación, lo cierto es que en el presente caso se observa fehacientemente la inactividad de la administración al no efectuar de manera oportuna la liquidación que ellos mismos ordenaron y que aún bajo tal entendimiento, desconocían por completo la forma como debía realizarse. Dicha situación generó para el demandante la privación del uso del vehículo automotor adquirido, por lo que en mi sentir, existía un derecho para ésta en percibir indemnización por dicho concepto. Máxime que el evento estaba supeditado a la ley 17 de 1982 (medio de la cual se aprueba "Protocolo Modificadorio del Convenio de Cooperación Aduanera Colombo-Peruano de 1938, firmado en Bogotá, el 9 de enero de 1981) y en su defecto y al Decreto 2352 de 1989, ésta última referida a los términos con que debía efectuarse el trámite administrativo de aprehensión y decomiso de mercancías. Lo anterior lleva a concluir que en la providencia debió imputarse la responsabilidad de la entidad demandada por la dilación injustificada en la realización de la actuación administrativa, por cuanto se evidencia de manera clara tal situación, por lo que a su vez debió procederse a reconocer en la indemnización dicho elemento de imputación, de tal manera que se lograra la reparación integral.

#### **PERJUICIOS MATERIALES - Aplicación del IPC en la actualización de valores de la condena**

En la sentencia al actualizar el valor de los perjuicios materiales en favor de la demandante, se tomó como fundamento los IPC finales e iniciales, indicando el

primero el correspondiente al del último mes conocido antes de proferir la sentencia de segunda instancia (marzo de 2012) y, como IPC inicial, asignó la cifra del mes anterior a la sentencia proferida en primera instancia, esto es, el de febrero de 2002. Sin embargo, se debió utilizar para la actualización, en el caso del IPC inicial, el del mes en que efectivamente se profirió la sentencia en primera instancia, es decir, correspondiente al mes de marzo 2001(68.59), y respecto del IPC final, debió aplicarse el correspondiente al mes de abril de 2012 (110.92), lo que arroja un resultado sustancialmente diferente para el reconocimiento de los daños materiales, esto es, una diferencia de \$846.774. El resultado anterior corresponde a lo que efectivamente debió ser actualizada la condena impuesta en primera instancia.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá D.C. nueve (09) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01116-01(23039)**

**Actor: MARIA LUISA PEREZ PERDOMO**

**Demandado: LA NACION-MINISTERIO DE HACIENDA-DIAN**

**Referencia: REPARACION DIRECTA**

### **SALVAMENTO DE VOTO**

Con el respeto y consideración manifiesto que me aparto de la decisión tomada por la Sala en sentencia de 9 de mayo de 2012, que modificó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 7 de marzo de 2002, mediante la que se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Lo anterior tiene como sustento los siguientes aspectos: 1) la acreditación de la propiedad de los vehículos; 2) dilación injustificada de la administración en sus actuaciones; 3) e imprecisión al utilizar los IPC para actualizar los valores de la condena.

#### **1. La acreditación de la propiedad de los vehículos.**

En efecto, en la sentencia se sostuvo lo siguiente:

*“(...) para acreditar la titularidad sobre un automóvil debe probarse la existencia del título traslativo de dominio, que no requiere prueba formal o ad sustanciam (sic) actus, y también la inscripción del respectivo acto jurídico en*

*el registro nacional automotor, el cual sí es de carácter solemne. (...)*. (Fl. 16 de sentencia)

En tratándose del derecho real de dominio, el sistema civil colombiano requiere para su perfeccionamiento que converjan el título y el modo, es decir, que para radicar la propiedad en cabeza de alguien, es necesario, en primer lugar, que exista un título<sup>8</sup> otorgado con la finalidad de transferir el dominio de una persona a otra, y, posteriormente, que esa transferencia se perfeccione mediante la efectiva entrega o tradición de la cosa. Recogiendo las definiciones ofrecidas por el profesor José J. Gómez, la Honorable Corte Suprema de Justicia ha precisado:

*“(...) como se sabe, en el Derecho Civil se distinguen claramente las nociones de Título y Modo. Así, el primero es el hecho del hombre o la sola ley que establece obligaciones o lo faculta para la adquisición de los derechos reales, conforme lo ha establecido desde antiguo la doctrina universal, al paso que el segundo es la manera como se ejecuta o realiza el título. Y en virtud de estos dos fenómenos los particulares pueden adquirir el derecho de dominio sobre las cosas”<sup>9</sup>*

De acuerdo con lo anterior, el derecho real nace de la suma de dos momentos, el primero de ellos, la formación del título que en tratándose de bienes muebles, como es el caso de los automotores, no requiere solemnidad alguna y puede ir contenido en la ley, en un contrato, escrito o verbal, o en un acto administrativo o judicial, los cuales constituyen fuente de obligaciones, y por lo tanto no tienen la virtud, per se, de transferir el derecho real de dominio, como sí la tradición<sup>10</sup>, que es, precisamente, donde se presenta un segundo momento, correspondiente a la verificación del modo<sup>11</sup>, es decir de la tradición<sup>12</sup>, que en relación con los vehículos automotores ha mostrado la evolución normativa y jurisprudencial, que a continuación se expone.

Bajo el imperio del texto original del Decreto Ley 1344 de 4 de agosto de 1970, se definió el registro nacional automotor y el registro terrestre automotor, en los siguientes términos:

*“Artículo 2º: Para la interpretación y aplicación del presente código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

**Registro nacional automotor:** *Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho*

<sup>8</sup> En los términos del profesor JOSÉ J. GÓMEZ, el título “es el hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa. (Bienes, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1981, Pág. 159.

<sup>9</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 9 de junio de 1999, Rad. 5265.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia de 10 de marzo de 2005.

<sup>11</sup> También el profesor JOSÉ J. GÓMEZ ofrece como definición de modo “es la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título, cuando este genera la adquisición de los derechos reales”. (obra ibídem)

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 740 del C.C., La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo.

Otra definición que ofrece suficiente claridad sobre el tema, es la presentada por el citado tratadista, quien la define como “la forma de cumplir las obligaciones de dar y consiste en la entrega que de la cosa sobre la cual recae el derecho debido, hace el deudor al acreedor”.

*real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.*

**Registro terrestre automotor:** *Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros" (subrayado fuera de texto).*

En ese entendido, se consideraba que la inscripción en el registro automotor surtía efectos de publicidad y oponibilidad, pues el legislador no dispuso que con él se surtiera efecto alguno entre las partes sino ante las autoridades y terceros, por lo cual no podría decirse que éste constituía el modo de transferir el dominio o propiedad del bien.

Es así que de acuerdo con lo consagrado por el Decreto 1344 de 1970 el derecho real de dominio o propiedad se adquiría con la conjunción del título, correspondiente a la ley, el contrato o acto judicial o administrativo traslativo de dominio, y el modo - tradición, que se efectuaba con la entrega real y material que del bien hiciera el tradente al adquirente, por cualquiera de los medios contemplados en el artículo 754 de nuestro ordenamiento civil<sup>13</sup>.

Posteriormente, con el Decreto Ley 2157 de 1970, por medio del cual se dictaron normas sobre el régimen jurídico de los vehículos automotores, se derogaron los Decretos 1255 de 1970 y 2059 de 1970, con entrada en vigencia desde 1º de enero de 1971, se dispuso que los propietarios o poseedores regulares de vehículos automotores terrestres, dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de ese decreto, presentarían al Instituto Nacional de Transportes, directamente o por conducto de las oficinas de tránsito correspondientes, una solicitud para ser incluidos en el inventario nacional automotor y a partir de la vigencia de este decreto todo acto o contrato que implicara tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción de dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre un vehículo automotor terrestre, debía presentarse por los interesados ante las autoridades de tránsito, para que surtiera efectos ante ellas, quienes dejarían constancia de la inscripción en el acto o contrato y darían aviso al instituto nacional del transporte<sup>14</sup>.

Finalmente, frente a la consensualidad de los negocios jurídicos que recaen sobre automotores, en su calidad de bienes muebles, debe anotarse que mediante Decreto Ley 1255 de 1970 el ejecutivo, con facultades extraordinarias, pretendió que se elevara a escritura pública todo acto o contrato que tuviera por objeto la constitución, modificación, extinción o limitación de derechos reales que recayeran

---

<sup>13</sup> El Capítulo II del Título VI del Libro del Código Civil, establece las formas de tradición de las cosas corporales muebles, así: Artículo 754. **Formas de la Tradición.** La tradición de una cosa corporal mueble deberá hacerse significando una de las partes a la otra que le transfiere el dominio, y figurando esta transferencia por uno de los medios siguientes: 1o.) Permitiéndole la aprehensión material de una cosa presente. 2o.) Mostrándosela. 3o.) Entregándole las llaves del granero, almacén, cofre o lugar cualquiera en que esté guardada la cosa. 4o.) Encargándose el uno de poner la cosa a disposición del otro en el lugar convenido. 5o.) Por la venta, donación u otro título de enajenación conferido al que tiene la cosa mueble como usufructuario, arrendatario, comodatario, depositario o a cualquier otro título no traslativo de dominio; y recíprocamente por el mero contrato en que el dueño se constituye usufructuario, comodatario, arrendatario, etc.

<sup>14</sup> De este precepto se infiere que el contrato o acto debía presentarse por escrito, pero ello era simplemente para efectos probatorios sin que implicara una solemnidad en la formación de los contratos que versaran sobre automotores.



sobre ellos, para reputarlo perfecto, y que la tradición se efectuara con la inscripción del título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no obstante, dadas las dificultades para su implementación, este Decreto fue suspendido mediante el Decreto Ley 3059 del mismo año y derogado mediante el Decreto 2157 de 1970.

En el mismo sentido, se profirió el Decreto Ley 1250 de 1970 por medio del cual se expidió el estatuto de registro de instrumentos públicos, donde se incluyeron normas que versaban sobre bienes raíces y sobre vehículos automotores terrestres, pero mediante el Decreto 2059 de 1970 se suspendió su aplicación en lo relacionado con los automotores y finalmente mediante el Decreto 2157 del mismo año se derogaron estas disposiciones, quedando vigente únicamente en lo relacionado al registro de la propiedad inmobiliaria, razón por la cual el registro de los tan mencionados bienes muebles no podía llevarse mediante la inscripción en el registro de instrumentos públicos, porque esta solemnidad (la escritura pública) frente a los automotores nunca estuvo vigente, por lo cual, no podían aplicarse a estos bienes las disposiciones del Decreto 1250 de 1970, que como su nombre lo indica, estaba dirigido al registro de instrumentos públicos.

Con el Decreto Ley 1809 de 1990 se introdujeron reformas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre de la época - Decreto Ley 1344 de 1970, y mediante la modificación del artículo 88 vino establecerse, ya no como simple definición, sino como parte del articulado que el registro terrestre automotor es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él debía inscribirse todo acto o contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implicara constitución declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtiera efectos ante las autoridades y ante terceros, encargando al Instituto Nacional de Transporte de reglamentar la forma en que funcionaria y se llevaría el registro terrestre automotor<sup>15</sup>. Con la expedición del Decreto Ley 1809 de 1990 el legislador tampoco dio efectos de tradir la propiedad al registro de automotores. Por el contrario, la connotación, fuera de la publicidad y oponibilidad del registro, sigue siendo un instrumento de control para las autoridades que por este medio consiguen determinar o individualizar los automotores nacionales que transitan por el territorio y a sus titulares, razón por la cual se estableció que no serían objeto de registro los vehículos y la maquinaria que por sus características no puedan transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público.

En este entendido, la Sala, en reiterada jurisprudencia, al juzgar hechos sucedidos en vigencia de la citada normatividad, sostuvo que:

*“La exigencia de la inscripción de los vehículos en un registro público tiene por objeto permitir el control que debe ejercer el Estado sobre una actividad de*

---

<sup>15</sup> “Decreto 1809 de 1990, 76ª: El artículo 88 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así: Artículo 88. El registro terrestre automotor es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto o contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros. El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito será el encargado de expedir las normas para que los diferentes organismos de tránsito y/o transporte lleven el registro terrestre automotor. PARÁGRAFO. No serán objeto de este registro los vehículos y la maquinaria que por sus características no puedan transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público”.

*interés general, que representa un avance en el desarrollo social, pero que a su vez contiene una potencialidad destructiva que debe ser mantenida dentro de estrictos límites.*

*La inscripción de un vehículo y de cualquier acto de disposición sobre el mismo en el registro automotor no es constitutiva de ningún derecho, es declarativa del mismo y por lo tanto, puede ser desvirtuada a través de otros medios probatorios”<sup>16</sup>.*

Al respecto, vale la pena referirse a los principios que rigen el valor jurídico de las anotaciones o inscripción en el registro de la propiedad, a saber “*declarativo*<sup>17</sup> o *constitutivo*” entendiéndose por inscripción declarativa:

*“aquella que no tiene más efecto que publicar una alteración jurídica (...) que se ha producido en la vida real antes de la inscripción; ella se limita a recoger los elementos jurídicos que dan vida al derecho real, sin añadir un valor especial por sí misma. El derecho real nace y existe fuera del registro, y las inscripciones que en él se practican se refieren a derechos reales ya existentes, razón por la que carece de toda eficacia para el nacimiento, existencia y validez del mismo. La inscripción asume el valor de simple medio exteriorizador o de publicidad de una transferencia o gravamen ya operado en la realidad jurídica, no hace más que declarar un cambio jurídico patrimonial que ha ocurrido fuera del registro”<sup>18</sup>.*

Por el contrario, la declaración es constitutiva cuando conlleva el nacimiento del derecho real, es decir, que ella origina la propiedad en cabeza del adquirente, en este sentido el citado autor la define:

*“(...) la inscripción es constitutiva cuando produce el nacimiento, transmisión, modificación o extinción de los derechos reales (...). El registro es la institución que de la vida a los derechos reales mediante formas esenciales para el nacimiento de los mismos. La inscripción asume el valor de factor, elemento o requisito indispensable para que el título traslativo de dominio o constitutivo produzca ese efecto. El asiento no sirve únicamente para exteriorizar la existencia de una transmisión o gravamen, sino que también concurre como un elemento esencial para que el fenómeno traslativo o constitutivo tenga lugar en la vida jurídica. Es decir, es requisito sine qua non para que se produzca el cambio en el derecho real”<sup>19</sup>.*

Ahora bien, interpretados sistemáticamente los Decretos 1344 de 1970, 1809 de 1990 y el artículo 922 del Código de Comercio (Decreto –Ley 410 de 27 de marzo de 1971, el cual entró en vigencia el 1° de enero de 1972) se concluye que se estableció que la tradición del dominio de los vehículos automotores se hiciera, al igual que la de los inmuebles, mediante la inscripción del título en la correspondiente oficina de registro, ante el funcionario y en la forma que determinaran las disposiciones legales, requiriendo, además, la entrega material.

---

<sup>16</sup> Sección Tercera, sentencias de 8 de noviembre de 2001 y 20 de febrero de 2003, Exps. 13.730 y 14.176 (respectivamente).

<sup>17</sup> No debe confundirse los efectos declarativos de las sentencias judiciales, con los de la institución del registro de la propiedad, pues las sentencias o fallos declarativos, constituyen un título declarativo que igualmente tendrá que cumplir con el modo – tradición para trasladar el derecho real.

<sup>18</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Derecho Inmobiliario Registral, Bogotá D.C., Editorial Temis S.A. 1997, pág. 40-41.

<sup>19</sup> Ibídem, ibídem, Pág. 39-40.

Así mismo, para regular el registro terrestre automotor se expidió la Ley 53 de 1989 que le asignó al Instituto Nacional de Tránsito la labor de adelantar el Inventario Nacional Automotor y la de llevar el Registro Terrestre Automotor, recogiendo en su artículo 6° la definición casi textual presentada por el Decreto 1344 de 1970.

*“El Registro Terrestre Automotor es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto o contrato que implique tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros”.*

Luego, con la expedición de la Ley 53 de 1989 el legislador definió la institución del registro terrestre automotor sin otorgarle la facultad de tradir la propiedad, sino que solo creó la obligación de inscribir en él todo acto o contrato que implicara tradición, incurriendo con ello en la imprecisión de afirmar que los actos o contratos implican tradición por cuanto ellos sólo son el título del cual se deriva la obligación de “dar” mediante la entrega o tradición del bien.

Frente al anterior desarrollo normativo, y con la aplicación del artículo 922 del Código de Comercio en la jurisprudencia de la Sección Tercera afloraron varias posiciones jurídicas, teniendo en cuenta que ello afectaba el ámbito probatorio del derecho real, para acreditar la legitimación en la causa cuando se alegara la propiedad de automóviles.

*“El contrato de compraventa de un vehículo automotor es consensual en el derecho colombiano. Dicho contrato constituye así el título adquisitivo del dominio. Pero como éste, por sí solo, no transfiere la propiedad, se requiere la concurrencia de la tradición o modo de adquirir ese derecho, el que para tales muebles no es el ordinario propio de éstos (art. 754 del C. C.), sino el especial exigido por el artículo 922 del Código de Comercio.*

*Quiso el legislador rodear esa tradición de una mayor solemnidad hasta el punto de hacerla similar a la exigida para la transferencia de inmuebles. En esa forma la inscripción de los automotores cumple, fuera de la finalidad anotada, otros efectos de alcance administrativo, impositivo y de publicidad, dada la importancia que para la economía nacional tiene el parque automotor. Contra lo que sucede en los contratos consensuales de muebles en general, la compraventa de un vehículo automotor impone al vendedor una obligación de hacer adicional, cual es la de tradir el objeto vendido mediante la inscripción en la oficina de tránsito correspondiente.*

*La prueba del dominio para fines de legitimación puede ser, entonces, la certificación de la oficina de tránsito en la que esté inscrito el automotor; o también la copia autenticada de la matrícula o tarjeta de propiedad; prueba ésta que proporciona una gran certeza porque su expedición está precedida, como lo dijo la Corte "de la previa comprobación de su derecho por parte del dueño del vehículo y el cumplimiento de los demás requisitos legales exigidos para expedir el permiso o licencia para que el aparato pueda transitar" (Sentencia de julio 21 de 1971). En otros términos, esa matrícula prueba que la inscripción del título de dominio se efectuó y que se hizo a nombre de la persona que figura en ella”<sup>20</sup>.*

Los anteriores argumentos ponen en evidencia la equivocación de afirmar que la tradición es una obligación de hacer del vendedor, ya que por el contrario ella

---

<sup>20</sup> Sección Tercera, sentencia del 30 de agosto de 1988, Exp.5198.

encarna la obligación de dar<sup>21</sup> que nace del contrato de compraventa en cabeza del vendedor<sup>22</sup>, de manera que la aplicación del artículo 922 del C.Co., se extiende a todos los vehículos automotores sin diferenciar si su título pertenece al ámbito del derecho civil o comercial:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 922 del Código de Comercio, para acreditar la propiedad sobre vehículos se requiere demostrar que el respectivo título de adquisición fue inscrito en las oficinas de tránsito (art. 88 decreto ley 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como fue modificado por el decreto ley 1809 de 1990) , para lo cual se requiere aportar copia del registro o de la licencia, ya que ésta se expide luego de perfeccionado el registro y por lo tanto, prueba la realización de ese acto, según lo establecido en el artículo 87 del decreto ley 1344 de 1970, vigente al momento de la ocurrencia de los hechos objeto de este proceso”<sup>23</sup>*

En contradicción a esta postura, se interpretó la existencia de una dualidad de regímenes, dependiendo de si se trataba de un negocio civil o comercial. En ese sentido la jurisprudencia argumentó:

*“En efecto, si se trata de un contrato civil, la tradición se realiza conforme lo establecido en el artículo 754 del Código Civil, esto es, con la manifestación que una de las partes haga a la otra de que le trasfiere el dominio del bien, a través de los medios que señala la norma. En tal evento, el registro del título de adquisición ante el funcionario que indique la ley, no tiene efectos sobre el acto de tradición en sí, sino que constituye una forma de publicidad del mismo, que tiene entre sus fines permitir un mejor control del Estado sobre la actividad de conducción de vehículos y generar confianza pública en las relaciones jurídicas en las que sean objeto dichos bienes.*

*Diferente es la situación jurídica cuando se trata de enajenación de vehículos automotores destinados al transporte público, pues en tal caso, la compra y venta de los mismos constituirán actos de comercio y su tradición, de acuerdo con la ley mercantil se realiza con la inscripción del título en la oficina correspondiente. En efecto, el artículo 20 numeral 18 del Código de Comercio establece que son mercantiles para todos los efectos legales las empresas de compra y venta de vehículos para el transporte por tierra, agua y aire y sus accesorios y el artículo 922 ibídem establece que la tradición de vehículos automotores se realiza con la inscripción del título ante el funcionario y en la forma que determinen las disposiciones legales pertinentes.*

*Dicha inscripción debía realizarse, según lo previsto en el decreto 1344 de 1970, o Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como fue modificado por el decreto 1809 de 1990, vigentes para la época de ocurrencia de los hechos de que trata este proceso, en las oficinas de tránsito correspondientes y sólo verificado ese acto podía expedirse la licencia de tránsito”<sup>24</sup>.*

---

<sup>21</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia de 21 de abril de 2010, Proceso N° 33418, sostuvo que en ese caso, la compraventa se constituye en el título traslativo de dominio y para tal contrato basta el acuerdo entre cosa y precio. Tratándose de bienes muebles la naturaleza de ese negocio jurídico es consensual, del cual nacen obligaciones tanto para el vendedor como para el comprador: el primero debe dar la cosa, el segundo ha de dar el precio pactado. (...) la tradición es la forma jurídica como se cumplen las obligaciones de dar.

<sup>22</sup> El artículo 1880 del C.C. establece que las obligaciones del vendedor se reducen en general a dos, siendo la primera de ellas la entrega o tradición.

<sup>23</sup> Sección Tercera, sentencia de 12 de septiembre de 2002, Exp. 13.395, se pronunció en relación con hechos ocurridos el 4 de agosto de 1993, donde dijo que la copia auténtica de la tarjeta de propiedad era suficiente para probar la propiedad alegada.

<sup>24</sup> Sección Tercera, sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 19.432, se pronunció en relación con hechos ocurridos el 14 de julio de 1992 y cuya adquisición del vehículo se pretendió probar con el contrato permuta, celebrado el 13 de febrero de 1992. Allí se dijo que el título no era suficiente para acreditar la propiedad, por

Es decir, que cuando el título que genera la obligación de transferir el dominio configuraba un negocio civil, se aplicaban las formas de tradición contenidas en el citado artículo 754 C.C. En cambio, si el título configuraba un acto mercantil, la tradición debía efectuarse mediante la inscripción en la correspondiente oficina de registro y de conformidad con cada uno de ellos habría de acreditarse la propiedad de los automotores.

Esta discusión se zanja con la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002, que en su artículo 47 establece que para la tradición del dominio de los vehículos automotores, además de su entrega material, debe surtir su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, la cual debe efectuarse dentro de los 60 días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo.

De esta manera se introduce, definitivamente, y sin lugar a dudas, dentro del ordenamiento civil - comercial colombiano, la formalidad de la inscripción en el Registro Terrestre Automotor de los títulos de adquisición<sup>25</sup> de bienes automotores para efectuar la tradición de estos, incluyendo toda maquinaria capaz de desplazarse, los remolques y los semi-remolques. Luego, mientras no se lleve a cabo la inscripción en el Registro Nacional Automotor en la correspondiente oficina del Ministerio de Transporte, el derecho de dominio no se habrá transferido por falta del modo, es decir que no habrá tradición.

Debe anotarse, además, que el registro terrestre automotor es un servicio público establecido por el legislador, de conformidad con la facultad constitucional contemplada en el artículo 131 de la Carta Política, según el cual compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los registradores, de manera que es la ley la encargada de definir y determinar la forma, los fines y los efectos de la inscripción en el registro público, ya sea de automotores o inmobiliario. En consecuencia, en razón a la formalidad de la inscripción en el registro terrestre automotor, ha de afirmarse que la tradición de un vehículo automotor, cuando sea aplicable la Ley 769 de 2002, sólo nace con la inscripción en el Registro Terrestre Automotor y se prueba, entonces, mediante el certificado expedido por la dicha autoridad, donde conste la inscripción y por lo tanto la tradición, asimilándose, entonces, al registro inmobiliario.

Respecto al título, en atención a la consensualidad de los contratos cuyo objeto es un bien automotor, los medios para demostrar su existencia no están supeditados, en principio, a una tarifa legal, por el contrario el Juez puede admitir todos los

---

cuanto por tratarse de un vehículo de uso público, dedicado al transporte de pasajeros, su adquisición implicaba un acto de comercio cuya tradición debía efectuarse con aplicación del artículo 922 del C.Co., es decir mediante la inscripción en la oficina de registro de automotores, en cuya ausencia se consideró no probada la propiedad pero si la posesión y se tuvo al demandante como poseedor, postura que en la actualidad no se comparte, toda vez que la Sala considera que en estricto sentido, no puede adjudicarle al demandante una condición diferente a la alegada por él, para dar por establecida la legitimación material por activa, porque ello implicaría sustituir la causa petendí de la acción, es decir modificar los hechos en que se sustenta la demanda, desconociendo el principio del debido proceso, sacrificando el derecho de defensa de la parte contraria y atentando contra la congruencia que debe existir en sus sentencias.

<sup>25</sup> El artículo 765 del C.C., cita como títulos traslaticios del dominio, aquellos que por su naturaleza sirven para transferir el dominio, como la venta, la permuta y la donación entre vivos, confundiendo con ello la noción del título con la del modo, pues como se concluye en este estudio, el título no traslada el dominio, este solo genera la obligación de dar y es con el modo que se traslada la propiedad de cabeza del tradente a la del adquirente. En los términos del Dr. J.J. Gómez, “al decir el Código (765) que hay títulos constitutivos y traslaticios, contraria sus propias bases en punto a obligaciones y confunde la noción de título con la noción de modo. Los títulos ni son traslaticios, ni son constitutivos: son simplemente títulos, es decir fuentes de obligaciones o de facultades; si el título es ejecutado y se trata de obligaciones de dar, se transfiere el dominio, pero ello no será obra del título sino del modo; (...) El título no tiene el atributo de transferir el derecho real; (...) el título es simplemente de adquisición o de propiedad, si habiendo originado obligaciones de dar, estas fueron cumplidas (...)”

medios de prueba y valorarlas según su ciencia y conocimiento hasta obtener la acreditación de la existencia del contrato. No ocurre así, con los contratos solemnes, cual es el caso de aquellos que recaen sobre bienes inmuebles, frente a los cuales, el ordenamiento legal ha establecido para su formación y perfeccionamiento el otorgamiento de escritura pública que contenga la voluntad de las partes y los elementos esenciales del negocio, de manera que sólo mediante este instrumento podrá probarse la existencia de un contrato cuyo objeto es un bien raíz, así lo estipula el artículo 232 del Código de Procedimiento Civil, que limita la eficacia del testimonio al establecer que éste medio probatorio no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato, en concordancia con el 265 *ibídem* que estatuye que el instrumento público *ad substantiam actus* no puede suplirse por otra prueba, y el 1760 *ibídem* que establece que la falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad.

En conclusión, sólo con la Ley 769 de 2002 la institución del registro de vehículos automotores adquiere la plena calidad de ser constitutivo de la tradición, pues si bien con la entrada en vigencia del Código de Comercio se estableció dicha formalidad, ella no ofrecía claridad, ya que como se mostró generaba la discusión sobre si esta norma se aplicaba únicamente en el tráfico mercantil o si, por el contrario, era extensiva a los actos civiles. Pero en cuanto a la prueba de la propiedad, se concluye que con la entrada en vigencia del Decreto 1809 de 1990, el registro terrestre automotor es la prueba idónea para determinar la propiedad<sup>26</sup>, toda vez que éste es el contenido de todos los datos necesarios para tal efecto y, además, refleja la situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. Bajo los anteriores presupuestos es necesario precisar el régimen de adquisición de los vehículos automotores, por cuanto no existe en el presente caso, claridad y certeza en la forma como realmente fue adquirido el vehículo decomisado e incautado en 1989, ya que solamente obra copia de la indagación preliminar No. 55 adelantada por contrabando ante el extinto Juzgado Único del Distrito Penal Aduanero del Tolima donde aparece copia del traspaso del vehículo a la demandante. (Fl. 14 y 15 de la sentencia). Lo anterior por considerar que dependiendo de la forma de adquisición se aplicaban las normas arribas detalladas.

## **2. Dilación injustificada de la administración en sus actuaciones.**

En la decisión se expresó lo siguiente:

*“(...) La jurisprudencia de la Corporación ha afirmado que la simple dilación en el trámite no genera automáticamente una responsabilidad de la administración, ya que para ello, la mora deber ser injustificada, lo cual debe valorar en cada caso en concreto atendiendo criterios tales como la complejidad del caso, el volumen del trabajo y los estándares de funcionamiento entre otros (...)*

*“(...) pero una revisión detallada del trámite surtido evidencia que contrario a lo afirmado por el apoderado de la parte actora, se trataba de un caso especial y complejo que dio lugar a interpretaciones diversas a lo largo de su desarrollo. (Fl. 18 de la sentencia)*

---

<sup>26</sup> Artículo 88, Decreto Ley 1809 de 1990.

*“(...) es posible concluir que la mora no fue injustificada, tanto por la complejidad del asunto como por las otras situaciones mencionadas y en consecuencia, no es posible endilgar responsabilidad y de paso, no puede reconocerse los daños ocasionados por la privación del uso y goce del vehículo. (...)”.* (Fl. 19 de la sentencia)

De la lectura de la sentencia proferida, se observa que la entidad demandada si bien inició una actuación administrativa desde 1990, solo hasta 1993, mediante la resolución 1466 de 17 de mayo, se ordenó la entrega del vehículo previa liquidación y recaudo de los respectivos impuestos diferenciales del cambio de destinación o traslado de una mercancía importada y despachada para consumo restringido u otro lugar en donde rige una tarifa más alta. (Fl. 13 de la sentencia)

Sin embargo, el 14 de enero de 1995 se procedió a la entrega efectiva de la parte externa del vehículo, debido a que el mismo se encontraba en pésimas condiciones conforme a lo expuesto en el oficio No. 0048-01-10-95, elaborado por un funcionario de la división de Comercialización de la DIAN, en el que manifestó las partes faltantes del automotor. (Fl. 13 sentencia)

De acuerdo con lo anterior, son dos momentos que deben diferenciarse, a saber:

- La demora que se causó desde el momento en que fue puesto a disposición el vehículo al entonces Administrador de la Aduana de Bogotá (21 de febrero de 1990), hasta aquél en el que mediante resolución 1466 de 17 de mayo de 1993 se ordenó la entrega del automotor, previa liquidación de los impuestos diferenciales (aproximadamente 3 años)
- La actuación que inició desde el momento en que se ordenó la entrega del vehículo (resolución 1466 de 17 de mayo de 1993) hasta el momento en que se hizo entrega real y material del mismo, esto es, hasta el 14 de enero de 1995. (un año y siete meses aproximadamente)

Conforme a lo anterior, no se puede fundamentar la inexistencia de una dilación injustificada de la administración en el trámite administrativo efectuado bajo los argumentos expuestos en la decisión tales como:

- a. Que la DIAN se constituyó como Unidad Administrativa Especial mediante el Decreto 2117 de 1992 (cuando se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales)
- b. El no conocimiento por parte de la misma administración sobre la forma como debió liquidarse, en atención al concepto 020 de enero 19 de 1994 mediante la cual la DIAN consignó que en los casos especiales se utilizaría procedimientos especiales reglamentados de la entidad los cuales estaban próximos a expedirse, y bajo la resolución 932 de 10 de marzo de 1994 se estableció dicho reglamento.

Bajo esta perspectiva, se está desconociendo de manera latente el fundamento de la actuación administrativa por parte de las entidades estatales, que no es otro que el debido proceso, cuyo fundamento en diversas decisiones constitucionales<sup>27</sup> se encuentra establecido de la siguiente manera:

*“(...) El debido proceso administrativo se ha entendido como la regulación jurídica que tiene por fin limitar en forma previa los poderes estatales así “que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos*

---

<sup>27</sup> Sentencia T- 909 de 2009.

*señalados en la ley*<sup>28</sup>. Desde la perspectiva antes señalada, este derecho no es más que una derivación del principio de legalidad con arreglo al cual “toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión” (artículos 4º y 122 C. N.)<sup>29</sup>. De este modo, las autoridades sólo podrán actuar en el marco establecido por el sistema normativo y, en tal sentido, todas las personas que se vean eventualmente afectadas conocerán de antemano los medios con que cuentan para controvertir las decisiones adoptadas y estarán informadas respecto del momento en que deben presentar sus alegaciones y ante cuál autoridad.

Ha sostenido la Corte Constitucional<sup>30</sup> que la garantía del debido proceso en asuntos administrativos supone que el Estado se ajuste a las reglas previstas en el ordenamiento jurídico y ello no sólo cuando se trata de adelantar trámites a partir de los cuales sea factible deducir responsabilidades de orden disciplinario o los atinentes al control y vigilancia. Esta garantía debe hacerse efectiva del mismo modo en los trámites que las personas inician con el objeto de ejercer sus derechos ante la administración o con el fin de cumplir con una obligación y abarca el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. El propósito consiste, pues, en evitar que la suerte de las personas quede supeditada a una decisión arbitraria o de una ausencia de decisión por dilación injustificada.

Bajo la anterior premisa,

*“(...) A este tenor, la garantía del debido proceso en actuaciones administrativas incluye también la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública como los son los de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. (...) la garantía del debido proceso va más allá del ámbito judicial y comprende asimismo “el modo de producción de los actos administrativos”<sup>31</sup>. Su meta principal*

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-917 de 2008. En aquella ocasión le correspondió a la sala de Revisión determinar si en el caso *sub judice* la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Tunja, al abstenerse de levantar las medidas cautelares que recaían sobre bienes y derechos sucesorales del peticionario “pese a existir proceso contencioso administrativo atacando el mandamiento de pago y la decisión negativa a las excepciones” había desconocido los derechos constitucionales fundamentales del actor y se procedía conferir la tutela como mecanismo transitorio para resolver un perjuicio irremediable. La Corte efectuó un conjunto de consideraciones muy importantes respecto de la importancia de respetar el debido proceso en las actuaciones administrativas y resolvió conceder el amparo invocado.

<sup>29</sup> *Ibíd.* Consultar asimismo Corte Constitucional. Sentencia T-982 de 2004.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1308 de 2005. En aquella ocasión le correspondió a la sala de Revisión determinar si el Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca, al haberse abstenido de proclamar el resultado de las votaciones efectuadas para designar al rector, había desconocido los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, al trabajo y a ejercer profesión u oficio de la persona que obtuvo las mayorías requeridas para ser elegida rector de la Universidad accionada. Llegó a la conclusión la Corte que en el caso bajo análisis se había acreditado de manera plena la mayoría exigida en las normas reglamentarias de la Universidad “para proceder a la designación del rector de dicho centro educativo, y que, por ello, al negarse el Consejo Superior a declarar el resultado electoral a favor del accionante vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo, en cuanto a la obligación de acatar las formas propias de cada juicio.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-048 de 2008. En aquella oportunidad tuvo la Corte que establecer si la Universidad del Atlántico había vulnerado el derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso administrativo al haber suspendido unilateralmente la prima técnica en cabeza de los peticionarios sin que previamente los hubiera notificado negándoles el derecho a oponerse a la suspensión. La Corte otorgó el amparo solicitado y ordenó reanudar el pago de la prima técnica que venían recibiendo los peticionarios así como exigió restituir las primas no pagadas en virtud de la suspensión de dicho pago. Exigió que la orden se mantuviera vigente hasta tanto se ejercieran por parte de los demandantes las acciones ordinarias pertinentes para



*consiste en procurar la satisfacción del interés general “mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas (...)”<sup>32</sup>.*

De acuerdo con los fundamentos antes planteados, se tiene por establecido que mediante la resolución 1477 de 17 de mayo de 1993 se ordenó la entrega del bien previa liquidación, pero conforme al concepto de la misma entidad demandada, en oficio de enero 19 de 1994, es decir, aproximadamente 8 meses luego de la orden impartida, la misma entidad no tenía conocimiento de la forma como debía efectuarse la liquidación. Dicha situación no puede ser objeto de excusa por parte de la entidad para considerar que no se presentó una dilación injustificada, ni tampoco un argumento de la Sala para considerar la inexistencia de demora de la propia administración para finalizar una actuación administrativa, porque no puede trasladarse al particular la carga de la espera de los trámites y actuaciones administrativas que por su demora, perjudican o privan el derecho de la propiedad, posesión o tenencia de los bienes, así como el disfrute de los mismos.

Bajo esta perspectiva, la Sección Tercera ha establecido como elementos para determinar la responsabilidad de la Administración derivada del retardo y de cuya concurrencia surge el deber de reparar los daños que se ocasionen, los siguientes:

*i) la existencia para la Administración de un deber jurídico de actuar, es decir, la obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de ejercitar sus competencias y atribuciones en un plazo determinado por la propia ley o el reglamento, o en un tiempo razonable y determinable cuando se satisface el supuesto de hecho de las normas que regulan la actividad del órgano, acción con la cual se habrían evitado los perjuicios<sup>33</sup>; ii) el incumplimiento de esa obligación, es decir, la expedición tardía de un acto administrativo que finalice la actuación, por la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso. La demora debe ser injustificada, pues el solo transcurso del tiempo o incumplimiento de los plazos procesales para resolver no genera automáticamente un derecho a la indemnización; iii) un daño antijurídico, esto es la lesión real y evaluable económicamente de un derecho o de un bien jurídico protegido al interesado o a un grupo de ellos, que no están en el deber jurídico de soportar; y iv) [la relación] causal entre la demora (funcionamiento anormal del servicio) y el daño (...)”<sup>34</sup>.*

Conforme a las pautas establecidas por la misma Corporación, lo cierto es que en el presente caso se observa fehacientemente la inactividad de la administración al no efectuar de manera oportuna la liquidación que ellos mismos ordenaron y que aún bajo tal entendimiento, desconocían por completo la forma como debía realizarse. Dicha situación generó para el demandante la privación del uso del vehículo automotor adquirido, por lo que en mi sentir, existía un derecho para ésta en percibir indemnización por dicho concepto. Máxime que el evento estaba supeditado a la ley 17 de 1982 (medio de la cual se aprueba "Protocolo Modificadorio del Convenio de Cooperación Aduanera Colombo-Peruano de 1938, firmado en Bogotá, el 9 de enero de 1981) y en su defecto y al Decreto 2352 de

---

cuestionar la validez de la suspensión para efectos de lo cual concedió un plazo de cuatro meses contados a partir de la notificación del fallo.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 23 de mayo de 1994, expediente: 7616.

<sup>34</sup> Sentencia de 26 de septiembre de 2002, expediente: 14122; 4 de junio de 2008, expediente: 14721.

1989, ésta última referida a los términos con que debía efectuarse el trámite administrativo de aprehensión y decomiso de mercancías.

Lo anterior lleva a concluir que en la providencia debió imputarse la responsabilidad de la entidad demandada por la dilación injustificada en la realización de la actuación administrativa, por cuanto se evidencia de manera clara tal situación, por lo que a su vez debió procederse a reconocer en la indemnización dicho elemento de imputación, de tal manera que se lograra la reparación integral.

### **3. Imprecisión al utilizar los IPC para actualizar los valores de la condena.**

En la sentencia al actualizar el valor de los perjuicios materiales en favor de la demandante, se tomó como fundamento los IPC finales e iniciales, indicando el primero el correspondiente al del último mes conocido antes de proferir la sentencia de segunda instancia (marzo de 2012) y, como IPC inicial, asignó la cifra del mes anterior a la sentencia proferida en primera instancia, esto es, el de febrero de 2002. Sin embargo, se debió utilizar para la actualización, en el caso del IPC inicial, el del mes en que efectivamente se profirió la sentencia en primera instancia, es decir, correspondiente al mes de marzo 2001(68.59), y respecto del IPC final, debió aplicarse el correspondiente al mes de abril de 2012 (110.92), lo que arroja un resultado sustancialmente diferente para el reconocimiento de los daños materiales, esto es, una diferencia de \$846.774.

$$Ra = Rh \frac{\text{IPC final}}{\text{IPC inicial}}$$

$$Ra: \$91.184.709,90 \quad \frac{110,92}{68,59} \quad = \quad \$147.458.930,2$$

El resultado anterior corresponde a lo que efectivamente debió ser actualizada la condena impuesta en primera instancia.

En este sentido dejo presentado mi salvamento de voto.

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA  
Consejero de Estado