

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Facultades. Regulación de la actividad aduanera y el comercio exterior / DECRETO 2685 DE 1999 - Catalogado como los decretos que desarrollan o reglamentan leyes marcos

El Decreto 2685 de 1999, “Por el cual se modifica la Legislación Aduanera”, fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Comercio Industria y Turismo, en uso de las facultades que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, con sujeción a los artículos 3o. de la Ley 6a. de 1971 y 2o. de la Ley 7a. de 1991, y oído el Consejo Superior de Comercio Exterior. De sus fundamentos invocados cabe decir que se está ante uno de los decretos catalogados por esta Corporación como decretos que desarrollan o reglamentan leyes marcos (...) Por lo tanto, no se está ejerciendo la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, sino la de regular la actividad aduanera y el comercio exterior, con sujeción a la Constitución y a la ley marco, dentro de los cuales se incluyen tanto los aspectos sustanciales, como los procesales del régimen aduanero, dada al Presidente de la República en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 150, numeral 19, literales b) y c) de la Constitución Política. En virtud de ello tiene el carácter acto administrativo general cuyo control le corresponde a esta Corporación en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2685 DE 1999 (DICIEMBRE 28) – ARTICULO 502 NUMERAL 3.4. (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 25 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 NUMERAL 19 / LEY 6 DE 1971 – ARTICULO 3 / LEY 7 DE 1991 – ARTICULO 2

NOTA DE RELATORIA: Sobre el alcance de los decretos que desarrollan o reglamentan leyes marco sentencia, Consejo de Estado, Sala Plena, del 23 de julio de 1996, Radicado S-612, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

PRINCIPIO DE IGUALDAD - No se vulnera por el artículo 502, numeral 3.4., del Decreto 2685 de 1999

Con relación al artículo 13 de la Constitución Política, el actor finca su violación en que la referida norma no contempla ninguna sanción para quién solicita una autorización de tránsito aduanero y no la obtiene, pero si por error la administración le confiere dicha autorización, no le permite disponer de la mercancía. La Sala observa que ese argumento no es fiel al contenido de la norma en cuestión, puesto que parte de una premisa falsa, cual es la de asumir que la norma también se ocupa de situaciones distintas a las de las referidas mercancías en tránsito o, en otras palabras, que la norma deja sin control alguno esa misma clase de mercancías cuando no están cobijadas por el régimen de tránsito aduanero, en especial cuando les ha sido negada la autorización de ese régimen. De ninguna manera la norma se ocupa de situaciones distintas a las que corresponden a la ejecución de una operación de tránsito aduanero, ni significa que en ella se exonere de todo control aduanero a las aludidas mercancías cuando se niegue su tránsito aduanero. Por lo tanto, no se le puede atribuir trato desigual o discriminatorio entre las dos situaciones, puesto que sólo está regulando una de ellas y de ninguna forma se ocupa de la otra, luego no hay puntos o situaciones que comparar. De allí que el cargo carezca de vocación de prosperar.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2685 DE 1999 (DICIEMBRE 28) – ARTICULO 502 NUMERAL 3.4. (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 13

DECRETO 2685 DE 1999 ARTICULO 502 NUMERAL 3.4. - La medida que allí se establece no es para todas las mercancías que sean objeto de tránsito aduanero / TRANSITO ADUANERO - Concepto / AUTORIZACION DEL REGIMEN DE TRANSITO ADUANERO - No elimina o suprime la facultad de las autoridades aduaneras sobre las mercancías ni subsana las irregularidades que las afecten

En lo que concierne al artículo 83 de la Constitución Política, cuya violación la sustenta el actor en que la disposición acusada autoriza para que la Administración Aduanera se comporte en forma desleal al facultarla para que primero le reconozca un derecho a un particular y después lo sancione por ejercerlo, la Sala reitera que la medida que en ella se prevé no es para todas las mercancías que sean objeto de tránsito aduanero, es decir, no es general, sino excepcional, sólo para unas específicamente señaladas. Como tal es de todas formas una disposición que se presume conocida previamente por los particulares que intervengan en el diligenciamiento pertinente, por lo cual no hay lugar a que puedan darse como asaltados en su buena fe, y nada en ella se dispone que a éstos se les prive de la presunción de esa buena fe en sus actuaciones en el asunto, ni la medida aparece adoptada de forma caprichosa o infundada, sino que está referida a elementos o cosas que pueden afectar o comprometer bienes, derechos o intereses jurídicos superiores, de especial sensibilidad e incidencia social y en el orden público en general, esto es, en la seguridad, salubridad, tranquilidad de los miembros de la sociedad, así como del medio ambiente. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el tránsito aduanero “Es la modalidad que permite el transporte terrestre de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una Aduana a otra situadas en el territorio aduanero nacional”, según definición que da el artículo 353 del Estatuto Aduanero, que por lo demás sólo es permitida en los casos que señala el artículo 354 ibídem. Se trata, entonces, de mercancías que aún se encuentran en proceso de transporte y que por lo mismo no han sido aún objeto de inspección aduanera y del consiguiente trámite de nacionalización, de modo que la autorización del régimen no otorga derecho definitivo alguno sobre las mercancías materia de la misma, ni les imprime una situación jurídica definitiva o distinta a la de toda mercancía en proceso de importación, en el cual se inscribe el tránsito aduanero, es decir, no elimina o suprime facultad alguna de las autoridades aduaneras sobre las mismas, ni subsana las irregularidades que las estén afectando, luego aún en situación de tránsito aduanero, son susceptibles de dichas facultades, cuando las circunstancias lo ameriten. Como atrás se dijo, la norma trata de situaciones previamente tipificadas, de modo que cualquier persona que resulte inmersa en ellas no puede aducir desconocimiento de las consecuencias que le acarrearán, menos cuando es parte de un ordenamiento de orden público, que regula una actividad de especial interés general por la trascendencia e importancia para el Estado y la comunidad de los aspectos y bienes jurídicos, económicos y sociales que busca salvaguardar. Por lo tanto, no se percibe modo alguno en que la norma acusada vulnere el artículo 83 de la Constitución Política en lo que concierne a la presunción de la buena fe de los particulares interesados en los asuntos o diligenciamientos de que se ocupa, luego el cargo no prospera.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2685 DE 1999 (DICIEMBRE 28) – ARTICULO 502 NUMERAL 3.4. (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 83 / ESTATUTO ADUANERO – ARTICULO 353 / ESTATUTO ADUANERO – ARTICULO 354

AUTORIZACION DEL REGIMEN DE TRANSITO ADUANERO - No define la situación jurídica de la mercancía, no implica saneamiento frente al derecho aduanero y no la sustrae del control aduanero ni le pone fin al trámite de importación / AUTORIZACION DEL REGIMEN DE TRANSITO ADUANERO - No es un acto administrativo definitivo / REVOCATORIA DIRECTA - Improcedencia

Finalmente, las razones atrás expuestas sirven para responder el cargo de violación del artículo 73 del C.C.A. que el actor sustenta en que el numeral acusado significa que la autoridad aduanera revoca la autorización, sin contar con la aceptación del titular del derecho. En efecto, la autorización no define la situación jurídica de la mercancía, que por lo mismo no implica saneamiento frente al derecho aduanero y no la sustrae del control aduanero ni le pone fin al trámite de importación, luego las mercancías que se encuentren cobijadas por un régimen de tránsito aduanero son susceptibles de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico de esta materia en tanto se den los supuestos o circunstancias que dan lugar a su aplicación, y en este caso la existencia de la norma de suyo implica que los efectos del acto de autorización de tránsito aduanero no impiden su aplicación cuando se esté ante las mercancías a que ella se refiere. De suerte que es fácil entender que toda autorización de tránsito aduanero que por cualquier circunstancia se llegare a dar para mercancías de esa clase, está sujeta a las consecuencias señaladas en la norma, y quien la hubiere obtenido se tiene como sabedor o conocedor de esa posibilidad y que voluntariamente se coloca en esa situación jurídica; es decir, participa de los hechos tipificados en ella y asume sus consecuencias. Por otra parte, no se trata propiamente de revocación directa de un acto administrativo definitivo, puesto que la autorización no lo es, en la medida que es parte del trámite de la importación, cuando hay lugar al transporte de la mercancía en territorio nacional antes de su presentación a la autoridad aduanera, y en todo caso, las mercancías importadas que no se encuentren de manera regular en el territorio nacional no generan derecho adquirido o situaciones jurídicas inmutables, luego no tiene cabida la aplicación del artículo 73 del C.C.A. En consecuencia, el cargo no tiene vocación de prosperar.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2685 DE 1999 (DICIEMBRE 28) – ARTICULO 502 NUMERAL 3.4. (NO ANULADO)

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 73

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00011-00

Actor: JAVIER HERNANDO MUÑOZ SEGOVIA

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

La Sala decide, en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo ha sido interpuesta contra una disposición del Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999 “*por el cual se modifica la legislación aduanera*” expedido por el Gobierno Nacional.

I.- LA DEMANDA

El ciudadano **JAVIER HERNANDO MUÑOZ SEGOVIA** en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C. C. A., presentó en su propio nombre demanda para que en proceso de única instancia, la Sala acceda a las siguientes:

1. Pretensiones

Declarar la nulidad del numeral 3.4 del artículo 502 del Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999 expedido por el Gobierno Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Comercio Industria y Turismo, que a la letra dice:

“ARTICULO 502. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCÍAS.

Dará lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

(...)

3.4. Cuando durante la ejecución de una operación de tránsito aduanero se encuentren mercancías que hubieren obtenido la autorización del régimen de tránsito aduanero, a pesar de estar sometidas a las restricciones de que trata el artículo 358o. del presente Decreto.”

2 - Normas violadas y concepto de la violación

Señala como violados por dicha disposición los artículos 13 y 83 de la Constitución Política; 73 del C.C.A., por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la norma impugnada autoriza a la administración aduanera para aprehender y decomisar mercancía respecto de la cual la misma Administración Aduanera autorizó el régimen de tránsito aduanero, es decir que la administración autoriza al particular a hacer legalmente el tránsito y cuando éste se encuentra en ejecución a su finalización, la misma administración le desconoce esa autorización, lo cual significa que le revoca la autorización, sin contar con la aceptación del titular del derecho, en flagrante violación de lo ordenado por el artículo 73 del C.C.A.

En segundo lugar, consagra la autorización para que la Administración Aduanera se comporte en forma desleal, pues faculta a la autoridad aduanera para asaltar al particular, dejando en duda la función administrativa, toda vez que no es lógico que la administración primero le reconozca un derecho a un particular y después lo sancione por ejercerlo; vulnerando de esta forma el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Finalmente, tal como lo ordena el Código Aduanero demandado, quienes requieran realizar un tránsito aduanero deben presentar una declaración, una vez presentada la administración analiza si la autorización es procedente o no, si se considera que no es procedente proferirá el acto administrativo en ese sentido y el solicitante deberá decidir que hace con la mercancía, es decir, puede decidir si tramita ante esa autoridad el proceso de importación de la mercancía o la reexporta.

Sin embargo, el acto impugnado no contempla ninguna sanción para quién solicita una autorización de este tipo y no la obtiene. Pero si por error la administración le confirió la autorización de tránsito aduanero a ese solicitante, según la norma impugnada no se le permite disponer de la mercancía y se le sanciona, vulnerando el artículo 13 de la C.N.

II.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

1.- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se opone a las pretensiones de la demanda, pues considera que el Código Aduanero fue expedida por el Gobierno Nacional en uso de sus facultades que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la C.N., fundamento este más que suficiente para considerar que el acto que se pretende anular, goza de presunción de legalidad.

La Administración puede desarrollar todas y cada una de las facultades que posee e incluso entre ellas la de policía judicial para realizar el control previo, concomitante y posterior sobre las mercancías que vengán con destino a ser nacionalizadas, que se encuentren en proceso o puede perseguirlas con posterioridad a la autorización del levante de las mismas.

Es por ello que las entidades demandadas proferieron los decretos que se cuestionan por parte del demandante, por cuanto no se descarta la posibilidad de que la autorización del tránsito aduanero autorizado adolezca de alguna inconsistencia, razón por la cual procedería que la autoridad decomisara las mercancía que se encuentren bajo la causal contenida en el numeral 3.4 del artículo 504 del Código de Aduana.

El ejercicio de la facultad mencionada no conlleva al desconocimiento de normas de orden superior, como quiera que si la autorización del tránsito aduanero adolece de inconsistencias o el mismo fue expedido de manera irregular, ha de considerarse que las mercancías que él dice amparar son mercancías espurias y como tal no pueden encontrarse en libre circulación dentro del territorio nacional sino, por el contrario, lo que procede en contra de ellas es la aprehensión y de ser posible el decomiso de las mismas.

Así las cosas, el Gobierno Nacional al proferir la normativa que regula las casuales de aprehensión y decomiso de mercadería tuvo como móviles garantizar un equilibrio entre fortalecimiento de control, la fiscalización aduanera y la eficiente prestación del servicio de aduanas.

2- La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN a través de su apoderado judicial solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda, como quiera que la DIAN dentro de sus competencias establece el control aduanero, el cual se da en un conjunto de medidas que se pueden surtir en lugar de arribo,

durante la ejecución de cualquiera de los regímenes o posterior autorización de los mismos, con el fin de garantizar la observancia de las disposiciones aduaneras.

El tránsito aduanero no es una modalidad de importación, es un régimen aduanero, para cuyo cumplimiento se han establecido unos plazos y en el que aún no se han pagado tributos aduaneros. La disposición de la mercancía es restringida y la autorización que se otorga para la realización del tránsito de la mercancía extranjera que circula de una aduana a otra es siempre bajo el control aduanero.

En conclusión, en todos los eventos en que se efectúen operaciones de tránsito, trasbordo y transporte multimodal, la autoridad aduanera podrá ejercer sus facultades de control para verificar que las operaciones se realicen conforme a los procedimientos establecidos.

3.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de su apoderado judicial se opone a las pretensiones de la demanda, argumentando que existe autorización constitucional expresa que faculta al ejecutivo para intervenir en materias como la regulación aduanera y de comercio exterior.

Sostiene que existen varias razones que justifican las facultades de la autoridad aduanera para prohibir o restringir el tránsito aduanero de ciertas mercancías, razones que se fundamentan en mandatos e intereses de naturaleza superior, tales como la seguridad pública, sanitaria, fitosanitaria o ambiental, las cuales de alguna manera tienen consagración de orden constitucional, es por ello, que tales disposiciones constituyen el fundamento para justificar normas como la acusada.

El actor considera que el numeral 3.4 del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999 vulnera el artículo 73 del C.C.A, toda vez que faculta a la administración para revocar de manera unilateral un acto administrativo de carácter particular, consideraciones que son erróneas si se hace un análisis cuidadoso de la naturaleza jurídica del acto administrativo de autorización de la operación de tránsito aduanero. Sobre el particular considera que esta operación es un acto administrativo condicionado, razón por la cual nada obsta para que la autoridad aduanera pueda ejercer una revisión posterior y aplicar las sanciones a las que haya lugar.

De otra parte, la norma acusada no viola el artículo 13 de la Constitución Nacional, pues no establece ningún trato discriminatorio y, por el contrario, sus supuestos se

aplican sin ningún otro tipo de consideración diferente al cumplimiento de las disposiciones aduaneras.

Finalmente, la prevalencia del bien general o social sobre el particular son las razones por las cuales se le otorgaron facultades de fiscalización y control permanentes a la autoridad aduanera, así las cosas existe una autorización legal y normativa que faculta a la autoridad aduanera para ejercer las funciones, sin que pueda predicarse que el ejercicio adecuado y eficaz de las mismas, en aras de la protección y cumplimiento cabal de las disposiciones aduaneras, implique una violación al artículo 83 de la CN.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- En esta oportunidad se pronunciaron tanto el demandante como las entidades demandadas, quienes reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en las respectivas contestaciones de la misma.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Delegado ante la Corporación precisó que la autorización corresponde a uno de los trámites dentro del régimen de tránsito aduanero, por lo cual no constituye un derecho o una situación jurídica concreta susceptible de ser revocada, aspecto que no debe confundirse con la labor de control aduanero que da lugar al decomiso o aprehensión. Es por ello, que al no constituir la autorización una situación jurídica o un derecho de carácter particular y concreto, no puede resultar la garantía que al respecto consagra el artículo 73 del C.C.A., de no revocar el acto que los confiere o modifica, sin autorización expresa de su titular.

Tampoco puede resultar vulnerado el artículo 83 de la Constitución Política, pues la autoridad aduanera no hace más que velar por el interés fiscal que le asiste, en cumplimiento de las normas aduaneras, aspecto al que no es ajeno el administrado quién no se puede sustraer a control aduanero por el hecho de la autorización.

Concluyó que no le asiste razón al demandante en cuanto a la vulneración al principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la CN, por que es evidente que una es la situación de quien estando autorizado incurre en el hecho previsto en la norma

acusada y otra, la de quien no fue autorizado, que no se encuentran en el mismo nivel de trato que permita examinar una posible desigualdad.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1.- La disposición acusada

Como atrás se indicó, se trata del numeral 3.4 del artículo 502 del Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, cuyo enunciado conviene retomar a efectos de su examen, a saber:

“ARTICULO 502. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCÍAS.

Dará lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

(...)

3.4. Cuando durante la ejecución de una operación de tránsito aduanero se encuentren mercancías que hubieren obtenido la autorización del régimen de tránsito aduanero, a pesar de estar sometidas a las restricciones de que trata el artículo 358o. del presente Decreto.”

El citado artículo 358, a su vez, en sus incisos primero y segundo, es del siguiente tenor:

“ARTICULO 358. RESTRICCIONES A LA MODALIDAD DE TRÁNSITO ADUANERO.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá prohibir o restringir el régimen de tránsito aduanero de mercancías, por razones de seguridad pública, sanitaria, zoosanitaria, fitosanitaria o ambiental, de acuerdo con solicitud que le formulen las autoridades competentes o cuando por razones propias de control lo considere conveniente.

No podrán autorizarse tránsitos aduaneros de armas, explosivos, productos precursores para la fabricación de estupefacientes, drogas

o estupefacientes no autorizados por el Ministerio de Salud, residuos nucleares o desechos tóxicos y demás mercancías sobre las cuales exista restricción legal o administrativa para realizar este tipo de operaciones.*

El Decreto 2685 de 1999, “*Por el cual se modifica la Legislación Aduanera*”, fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Comercio Industria y Turismo, en uso de las facultades que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, con sujeción a los artículos 3o. de la Ley 6a. de 1971 y 2o. de la Ley 7a. de 1991, y oído el Consejo Superior de Comercio Exterior.

De sus fundamentos invocados cabe decir que se está ante uno de los decretos catalogados por esta Corporación como decretos que desarrollan o reglamentan leyes marcos, de cuyo alcance reglamentario la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, dijo lo siguiente¹:

“...por sus características, cabe ser considerada como especial, por cuanto el campo que la Carta le ha reservado para su regulación jurídica y la fuerza normativa de sus disposiciones es mayor en comparación con la facultad reglamentaria ordinaria, tanto que puede ser vista como una facultad propiamente reguladora en determinadas materias, más que meramente reglamentadora, en tanto que teniendo unos lineamientos generales fijados por el legislador en lo que se conoce como ley marco...” (subrayas no son del original)

Por lo tanto, no se está ejerciendo la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, sino la de regular la actividad aduanera y el comercio exterior, con sujeción a la Constitución y a la ley marco, dentro de los cuales se incluyen tanto los aspectos sustanciales, como los procesales del régimen aduanero, dada al Presidente de la República en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 150, numeral 19, literales b) y c) de la Constitución Política.

En virtud de ello tiene el carácter acto administrativo general cuyo control le corresponde a esta Corporación en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A.

¹ Sentencia de 23 de julio de 1996, expediente S-612, consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

2.- Examen de los cargos

El actor le endilga la violación de los artículos 13 y 83 de la Constitución Política; 73 del C.C.A., por las razones atrás reseñadas.

2.1. A efectos de despachar tales acusaciones, conviene tener en cuenta que el numeral acusado se ha de considerar como una sola norma con los incisos primero y segundo del artículo 358 del Estatuto Aduanero.

Ello implica que la medida prevista en el enjuiciado numeral 3.4. no es una medida general, es decir, para toda mercancía que ha sido objeto de autorización de tránsito aduanero, sino exclusivamente para las señaladas en los indicados incisos del artículo 358, de modo ha entenderse en los siguientes términos:

ARTICULO 502. CAUSALES DE APREHENSIÓN Y DECOMISO DE MERCANCÍAS. Dará lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos:

(...)

3.4. Cuando durante la ejecución de una operación de tránsito aduanero se encuentren mercancías que hubieren obtenido la autorización del régimen de tránsito aduanero, a pesar de ser de aquellas para las cuales la DIAN específicamente ha prohibido o restringido el régimen de tránsito aduanero de mercancías, por razones de seguridad pública, sanitaria, zoosanitaria, fitosanitaria o ambiental, atendiendo solicitud que le formulen las autoridades competentes o cuando por razones propias de control lo considere conveniente; así como armas, explosivos, productos precursores para la fabricación de estupefacientes, drogas o estupefacientes no autorizados por el Ministerio de Salud, residuos nucleares o desechos tóxicos y demás mercancías sobre las cuales exista restricción.

2.2. En relación con el artículo 13 de la Constitución Política, el actor finca su violación en que la referida norma no contempla ninguna sanción para quién solicita una autorización de tránsito aduanero y no la obtiene, pero si por error la administración le confiere dicha autorización, no le permite disponer de la mercancía.

La Sala observa que ese argumento no es fiel al contenido de la norma en cuestión, puesto que parte de una premisa falsa, cual es la de asumir que la norma también se ocupa de situaciones distintas a las de las referidas mercancías en tránsito o, en

otras palabras, que la norma deja sin control alguno esa misma clase de mercancías cuando no están cobijadas por el régimen de tránsito aduanero, en especial cuando les ha sido negada la autorización de ese régimen.

De ninguna manera la norma se ocupa de situaciones distintas a las que corresponden a la ejecución de una operación de tránsito aduanero, ni significa que en ella se exonere de todo control aduanero a las aludidas mercancías cuando se niegue su tránsito aduanero.

Por lo tanto, no se le puede atribuir trato desigual o discriminatorio entre las dos situaciones, puesto que sólo está regulando una de ellas y de ninguna forma se ocupa de la otra, luego no hay puntos o situaciones que comparar.

De allí que el cargo carezca de vocación de prosperar.

2.3.- En lo que concierne al artículo 83 de la Constitución Política, cuya violación la sustenta el actor en que la disposición acusada autoriza para que la Administración Aduanera se comporte en forma desleal al facultarla para que primero le reconozca un derecho a un particular y después lo sancione por ejercerlo, la Sala reitera que la medida que en ella se prevé no es para todas las mercancías que sean objeto de tránsito aduanero, es decir, no es general, sino excepcional, sólo para unas específicamente señaladas.

Como tal es de todas formas una disposición que se presume conocida previamente por los particulares que intervengan en el diligenciamiento pertinente, por lo cual no hay lugar a que puedan darse como asaltados en su buena fe, y nada en ella se dispone que a éstos se les prive de la presunción de esa buena fe en sus actuaciones en el asunto, ni la medida aparece adoptada de forma caprichosa o infundada, sino que está referida a elementos o cosas que pueden afectar o comprometer bienes, derechos o intereses jurídicos superiores, de especial sensibilidad e incidencia social y en el orden público en general, esto es, en la seguridad, salubridad, tranquilidad de los miembros de la sociedad, así como del medio ambiente.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el tránsito aduanero *“Es la modalidad que permite el transporte terrestre de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una Aduana a otra situadas en*

el territorio aduanero nacional’, según definición que da el artículo 353 del Estatuto Aduanero, que por lo demás sólo es permitida en los casos que señala el artículo 354 *ibídem*.

Se trata, entonces, de mercancías que aún se encuentran en proceso de transporte y que por lo mismo no han sido aún objeto de inspección aduanera y del consiguiente trámite de nacionalización, de modo que la autorización del régimen no otorga derecho definitivo alguno sobre las mercancías materia de la misma, ni les imprime una situación jurídica definitiva o distinta a la de toda mercancía en proceso de importación, en el cual se inscribe el tránsito aduanero, es decir, no elimina o suprime facultad alguna de las autoridades aduaneras sobre las mismas, ni subsana las irregularidades que las estén afectando, luego aún en situación de tránsito aduanero, son susceptibles de dichas facultades, cuando las circunstancias lo ameriten.

Como atrás se dijo, la norma trata de situaciones previamente tipificadas, de modo que cualquier persona que resulte inmersa en ellas no puede aducir desconocimiento de las consecuencias que le acarrearán, menos cuando es parte de un ordenamiento de orden público, que regula una actividad de especial interés general por la trascendencia e importancia para el Estado y la comunidad de los aspectos y bienes jurídicos, económicos y sociales que busca salvaguardar.

Por lo tanto, no se percibe modo alguno en que la norma acusada vulnere el artículo 83 de la Constitución Política en lo que concierne a la presunción de la buena fe de los particulares interesados en los asuntos o diligenciamientos de que se ocupa, luego el cargo no prospera.

2.4.- Finalmente, las razones atrás expuestas sirven para responder el cargo de violación del artículo 73 del C.C.A. que el actor sustenta en que el numeral acusado significa que la autoridad aduanera revoca la autorización, sin contar con la aceptación del titular del derecho.

En efecto, la autorización no define la situación jurídica de la mercancía, que por lo mismo no implica saneamiento frente al derecho aduanero y no la sustrae del control aduanero ni le pone fin al trámite de importación, luego las mercancías que se encuentren cobijadas por un régimen de tránsito aduanero son susceptibles de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico de esta materia en tanto se den los

supuestos o circunstancias que dan lugar a su aplicación, y en este caso la existencia de la norma de suyo implica que los efectos del acto de autorización de tránsito aduanero no impiden su aplicación cuando se esté ante las mercancías a que ella se refiere.

De suerte que es fácil entender que toda autorización de tránsito aduanero que por cualquier circunstancia se llegare a dar para mercancías de esa clase, está sujeta a las consecuencias señaladas en la norma, y quien la hubiere obtenido se tiene como sabedor o concededor de esa posibilidad y que voluntariamente se coloca en esa situación jurídica; es decir, participa de los hechos tipificados en ella y asume sus consecuencias.

Por otra parte, no se trata propiamente de revocación directa de un acto administrativo definitivo, puesto que la autorización no lo es, en la medida que es parte del trámite de la importación, cuando hay lugar al transporte de la mercancía en territorio nacional antes de su presentación a la autoridad aduanera, y en todo caso, las mercancías importadas que no se encuentren de manera regular en el territorio nacional no generan derecho adquirido o situaciones jurídicas inmutables, luego no tiene cabida la aplicación del artículo 73 del C.C.A.

En consecuencia, el cargo no tiene vocación de prosperar.

3.- Conclusión

En resumen, la Sala no encuentra que el numeral 3.4. del artículo 502 del Decreto 2685 de 1999, disposición acusada, vista de forma integrada con el artículo 358 del Decreto 2685 de 1999, se oponga a los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, ya que nada prevé que contraríe o desatienda los derechos y principios en ellos consagrados; ni al artículo 73 del C.C.A., por cuanto la situación o hipótesis normativa que contiene no es de las que se regulan en este último, de allí que los cargos basados en tales preceptos no prosperan y se deban negar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda presentada por el ciudadano JAVIER HERNANDO MUÑOZ SEGOVIA, para que en proceso de única instancia se declarara la nulidad del numeral 3.4 del artículo 502 del Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999, expedido por el Gobierno Nacional.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del ... de 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARIA ELIZABETH GARCIA G.
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELILLA MORENO