

N.º 33

TESIS DE GRADO



FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD
EXTERNADO
DE COLOMBIA

Carolina Acosta Ramos

*Principio de
reserva de ley en
materia aduanera y
de comercio exterior
Análisis normativo
y jurisprudencial*

Universidad Externado de Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

ISBN 958-616-948-0

© CAROLINA ACOSTA RAMOS, 2005

© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, 2005

Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá - Colombia. Fax 342 4948

www.librosuexternado.com

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones, Universidad Externado de Colombia

Composición: Proyectos Editoriales Curcio Penen.

Impresión y encuadernación: **Depto. de Publicaciones**, con un tiraje de 200 ejemplares.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

A MIS PADRES, POR SU ESFUERZO Y SACRIFICIO

A MI HERMANO, POR SU CONSTANTE APOYO

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO	
COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES PARA LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN DE ADUANAS Y DE COMERCIO EXTERIOR	13
I. Competencias bajo el ordenamiento constitucional de 1886	19
II. Modificación introducida en la Constitución Política de 1991	27
III. Ley marco de aduanas – Ley 6. ^a de 1971	31
IV. Ley marco de comercio exterior – Ley 7. ^a de 1991	50
CAPÍTULO SEGUNDO	
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	57
I. Posición de la Corte Constitucional	57
A. Naturaleza y alcance de las leyes marco y sus decretos reglamentarios	57
B. ¿Se respeta la distribución de competencias entre las ramas legislativa y ejecutiva, establecida en el artículo 150, numeral 19 de la Constitución?	60
C. Alcance del artículo 150, numeral 19, literal c de la Constitución	65
D. La ley marco de aduanas –Ley 6. ^a de 1971– desde la óptica de la Corte Constitucional	67
E. La ley marco de comercio exterior en proceso de estudio por la Corte Constitucional	68
II. Posición del Consejo de Estado	71
A. ¿Puede el Ejecutivo, a través de los decretos que desarrollan las leyes marco, modificar o derogar leyes preexistentes sobre la materia?	72
B. Alcance del artículo 150, numeral 19, literal c de la Constitución, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado	75
C. ¿Qué comprende la expresión “régimen de aduanas”?	77
D. Razones de política comercial	80
III. Facultad sancionadora en materia aduanera	81
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	93

INTRODUCCIÓN

Las competencias constitucionales otorgadas a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, para la regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior, se encuentran establecidas respectivamente en los artículos 150, numeral 19, literales b y c); y en el artículo 189, numeral 25, de la Constitución Política de 1991.

Dichas competencias reguladoras tienen su antecedente en la reforma constitucional de 1968, en la que se estableció la figura de las leyes marco y los decretos que las desarrollan. Consiste esta figura en que el Congreso señala los principios, políticas y orientaciones generales que deben guiar al Ejecutivo, que, a través de decretos, regula de manera específica y detallada el régimen de aduanas y de comercio exterior. Así las cosas, el Congreso no podría entrar a regular con más detalle aspectos que, por su naturaleza cambiante y sujeta a circunstancias económicas y políticas de carácter coyuntural, requieren de constantes ajustes normativos, labor que ha sido otorgada expresamente al Ejecutivo, por la técnica y rapidez con que deben solucionarse.

A pesar de la aparente claridad en el reparto de las competencias entre las ramas legislativa y ejecutiva, se hace necesario realizar estudios encaminados a conocer y delimitar la verdadera actividad desplegada por cada una de ellas en la creación y regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior.

Para ello consideramos pertinente iniciar nuestro estudio con el análisis de las normas de la Constitución Política de 1886, en cuanto a las competencias de expedición de normas que contempla la figura de las leyes marco, y la modificación introducida en la Constitución Política de 1991.

En este estudio se pretende identificar, por una parte, la posición de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en su función de velar por la guarda e integridad de la Constitución; y por la otra, la del Consejo de Estado, como juez de los actos de la Administración, en cuanto al desempeño de las competencias otorgadas a cada uno de los agentes creadores y reguladores del régimen aduanero y de comercio exterior, con el fin de determinar la evolución jurisprudencial en esta materia.

CAPÍTULO PRIMERO

COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES PARA LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN DE ADUANAS Y DE COMERCIO EXTERIOR

Desde principios de la historia y en el desarrollo de las civilizaciones se destaca, como necesidad fundamental en el progreso de los pueblos, el ejercicio del intercambio de bienes, capitales y servicios, actividad económica ésta que, para su funcionamiento, ha requerido de la intervención del Estado. Es así como ha surgido en los distintos ordenamientos jurídicos la necesidad de regular el ejercicio del comercio exterior y de las aduanas, de conformidad con el tipo de organización administrativa y política que se maneje en cada uno de los Estados.

Tradicionalmente se ha entendido que para lograr la realización de los fines y objetivos estatales, se hace necesario el cumplimiento de las funciones del Estado. De acuerdo con las características de esa actividad se han distinguido tres funciones fundamentales: función legislativa, función administrativa o ejecutiva, y función jurisdiccional o judicial. Esta tridivisión clásica de separación de funciones busca lograr un equilibrio entre los órganos del Estado; es así como MONTESQUIEU sostiene que ha de procurarse la tridivisión de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia y evitando las interferencias de la actividad de unos en las de los demás¹.

En atención a este arraigado principio, se ha sostenido que el único órgano legitimado para crear derecho es el Legislativo, como representante que es de los intereses del pueblo. No obstante, en el desarrollo del Estado moderno y ante circunstancias económicas, políticas y sociales, se ha permitido al órgano ejecutivo el ejercicio de funciones de tipo legislativo y se ha dejado a un lado la aplicación de manera absoluta del mencionado principio. Por esa razón, las nuevas funciones adquiridas por el Estado no demandan ser ejercidas de manera independiente por cada uno de los órganos del poder; contrariamente, requieren de colaboración entre ellos en la regulación de determinadas materias.

Entendemos por la función legislativa la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales, o la de hacer las leyes, que no son otra cosa que las reglas que el Ejecutivo debe observar y hacer observar en el desempeño de su función. Las leyes definen el marco jurídico de la acción del Gobierno. En virtud del principio

1. VLADIMIRO NARANJO MESA. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Temis, 1995, p. 232.

de legalidad, éste no puede modificar las leyes; solamente puede, a través del poder reglamentario, precisar su aplicación; de ahí que el Gobierno sea un ejecutivo, en el sentido de que debe cumplir y hacer cumplir las leyes².

En el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia legislativa está radicada en el Congreso (arts. 114 y 150 C. N.). Sin embargo, el Ejecutivo goza de la facultad de reglamentar las leyes, que se deriva directamente del texto constitucional (art. 189-11), por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley.

Aplicando el anterior principio en materia fiscal, la competencia impositiva corresponde al Congreso. Se trata de una materia ligada a la génesis y desarrollo del Parlamento (*nullum tributum sine lege*) y al principio participativo que exige que el tributo no provenga de una imposición sino de una decisión que los ciudadanos toman por conducto de sus representantes (*no taxation without representation*), con lo que se configura en esta materia el principio de legalidad, también denominado por algunos doctrinantes como reserva de ley.

Es conveniente detenernos, en el desarrollo de nuestro estudio, para precisar de manera breve el alcance del principio de legalidad en materia impositiva, puesto que recientes estudios están encaminados a diferenciar el principio de legalidad de aquel de reserva de ley.

Para ello, previamente debemos tener claro que tradicionalmente, en materia impositiva,

... algunos autores han clasificado los impuestos desde el punto de vista del ámbito interno o externo de la actividad económica originaria de la deuda tributaria; de esta manera, según los recursos provengan de actividades desarrolladas en el interior del país o en el exterior, particularmente a través del comercio internacional, se clasifican los impuestos en internos y externos. En ese orden de ideas, los tributos aduaneros son impuestos externos porque se originan en actividades que trascienden las fronteras del Estado³.

A su vez, los tributos nacionales, departamentales o municipales que se originan en actividades desarrolladas en el interior del país serían tributos internos. Trataremos en primera medida la relación del principio de legalidad en los tributos de carácter interno, y posteriormente la relación de dicho principio con los tributos externos⁴.

2. VLADIMIRO NARANJO MESA. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Temis, 1995, p. 244.

3. MAURICIO PLAZAS VEGA. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, Temis, 2000, p. 833.

4. Esta clasificación de los impuestos en internos y externos ha sido materia de fundadas críticas desde

Entendemos el principio de legalidad en sentido amplio, como aquel por el cual la Administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades al ordenamiento jurídico, razón por la que todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. De esta manera, la Administración se puede vincular de manera negativa, creando actos administrativos en cualquier materia que no le esté prohibida; o de manera positiva, actuando en materias para las que cuenta con expresa autorización de la ley.

A su vez, el principio de reserva de ley consiste en aquella materia cuya regulación se ha dejado exclusivamente a la actividad del legislador. Así lo ha señalado INSIGNARES GÓMEZ cuando afirma:

... se ha entendido que la reserva de ley va un poco más allá; es decir, su trascendencia radica en el hecho de que la ley debe regular por sí misma una determinada materia –en este caso la tributaria– lo cual pretende limitar la discrecionalidad administrativa y de manera especial el reglamento en la configuración de las cargas fiscales [...] El principio de reserva de ley no sólo opera sobre la Administración, sino que también vincula al legislador ordinario por el hecho de que su consagración está dada por la Carta Política.

[...]

Las características del principio de legalidad son propias del Estado de Derecho y exceden lo fiscal, mientras que la reserva de ley indica que la norma de rango legal debe regular una determinada materia, en aras de delimitar con ello la discrecionalidad administrativa.

[...]

Recogiendo las anteriores consideraciones, se precisa que el artículo 338 de la Constitución Nacional establece la reserva de ley de carácter relativo en materia impositiva, toda vez que se exige la definición de los elementos esenciales en el texto legal y se da cabida a que algunos elementos de carácter sustancial sean definidos por vía reglamentaria⁵.

Una vez definido el alcance del principio de legalidad y el de reserva de ley en materia impositiva, precisaremos de manera breve tanto la competencia del Congreso

el punto de vista jurídico porque no hay propiamente impuestos externos, en consideración a que el titular del crédito tributario, como sujeto activo de la relación jurídica tributaria, es nacional o regional, pero en todo caso “interno”. Sin embargo, si se atiende al ámbito o circuito económico en el cual se desarrolla la actividad económica originaria de la deuda tributaria, resulta viable la clasificación. MAURICIO PLAZAS VEGA. “Aspectos generales de la clasificación tradicional de los impuestos”, en AA. VV. *Derecho tributario*, ICDT, 1999, p. 208.

5. ROBERTO INSIGNARES GÓMEZ. *Estudios de derecho constitucional tributario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 71.

como las limitaciones que le impone la Carta Política en cuanto a la regulación de los tributos internos.

En la creación y regulación de los tributos de orden interno, se ha destacado que la potestad tributaria originaria la tiene el Congreso de la República? Por tanto, a él le corresponde crear los tributos, así como definir los elementos que integran la obligación tributaria, tales como los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas (art. 338 C. N.). De manera extraordinaria, y únicamente en tiempos de estados de excepción (emergencia económica), puede el Gobierno de manera transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes (art. 215 C. N.).

Si bien el Gobierno puede, en forma transitoria durante los estados de emergencia, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, tales medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente (art. 215 C. N.). Así mismo, el Congreso está impedido para conceder facultades extraordinarias al Presidente para decretar impuestos, con lo cual se configura una función indelegable (art. 150-10 C. N.). Estas previsiones confirman la titularidad general de la función impositiva en cabeza del Congreso, pues ella sólo excepcionalmente puede desplazarse a otro órgano y en este caso con carácter puramente transitorio.

Hemos precisado de manera general las competencias y limitaciones del Congreso, y de paso las del Ejecutivo, en la creación y regulación de los tributos de carácter interno. Continuaremos nuestro estudio con el análisis de los tributos de carácter externo, también conocidos como tributos aduaneros.

Para la doctrina,

... los impuestos aduaneros se deben en relación con y en el acto de la realización de una operación aduanera, teniendo como presupuesto el hecho de la importación, o en su caso, la exportación de las mercaderías. Esta definición comprende tanto los aranceles aduaneros como los impuestos al consumo recaudados como consecuencia de la introducción de la mercadería para consumo en el territorio nacional (IVA). Comprende por último los derechos conexos con el despacho de las operaciones aduaneras, los cuales encuentran su presupuesto en la existencia de un servicio específico prestado por el operador comercial⁶.

6. SARA ARMELLA. "Los impuestos aduaneros", *Curso de derecho tributario internacional*, t. II, cap. XXXII, VICTOR UCKMAR (coord.), Temis, 2003, pp. 465 a 468.

En nuestra legislación interna, el artículo 1.º del Decreto 2685 de 1999 o Estatuto Aduanero, prevé los tributos aduaneros:

Comprende los derechos de aduana y el impuesto sobre las ventas.

Este mismo artículo establece los derechos de aduana:

Son todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos *antidumping* o compensatorios y todo pago que se fije o se exija, directa o indirectamente, por la importación de mercancías al territorio aduanero nacional o en relación con dicha importación, lo mismo que toda clase de derechos de timbre o gravámenes que se exijan o se tasen respecto a los documentos requeridos para la importación o que, de cualquier otra forma, tuvieren relación con la misma.

No se consideran derechos de aduana el impuesto sobre las ventas ni los impuestos al consumo causados con la importación, las sanciones, multas y los recargos al precio de los servicios prestados.

En consecuencia, a los denominados derechos de aduana se les agrega el impuesto sobre las ventas en materia de importaciones. Y con ello, atendiendo a la clasificación doctrinaria de los impuestos indirectos, encontramos que existen, de un lado, impuestos al consumo, como lo es el mencionado impuesto sobre las ventas en las importaciones; y de otro lado, los impuestos aduaneros propiamente dichos. De igual manera es posible encontrar que algunos autores clasifican los impuestos a las importaciones en arancelarios y no arancelarios, ubicando el impuesto sobre las ventas en este segundo grupo⁷.

Así las cosas, los tributos externos o tributos al comercio exterior existentes en Colombia son el arancel⁸ y el IVA en las importaciones, los cuales, de conformidad con el Estatuto Aduanero, sólo se causan sobre las importaciones⁹. No nos

7. NIDIA BARRETO. "Tributos aduaneros", documento de trabajo, Centro de Estudios Fiscales, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

8. Se entiende por arancel una especie de prestación pecuniaria, exigida a los particulares por el Estado, sin contraprestación alguna, para atender a las necesidades del servicio público. El arancel, bien sea sobre las importaciones o las exportaciones, revela la presencia de un impuesto, por lo general indirecto, en cuanto tiende a desplazarse a los consumidores del producto en el mercado doméstico. El arancel incorpora, de acuerdo con una específica y completa clasificación, un conjunto de mercancías que se distribuyen en diferentes posiciones arancelarias, las que a su turno determinan el régimen y la tarifa aplicables (sent. C-510 de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ).

9. Entre otras cosas, se destaca el doble carácter o función de los impuestos al comercio exterior: por

detendremos a analizar los elementos e incidencias de cada uno de los impuestos aduaneros, por cuanto consideramos que el tema es objeto de un estudio distinto al propuesto en nuestra investigación.

Tendremos la oportunidad de precisar a continuación que los impuestos externos poseen una forma de creación y regulación totalmente distinta a la establecida para los impuestos de carácter interno.

Como se dijo anteriormente, en materia impositiva interna el Congreso tiene, en tiempos de normalidad, la competencia general e indelegable para crear y regular impuestos; mientras que en tiempos de estados de excepción (emergencia económica), puede el Gobierno de manera transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes, con lo cual se cumplirá a cabalidad la teoría de la tridivisión de los poderes y se respetarán los principios de legalidad y de reserva de ley.

En el caso de los impuestos externos, la situación es distinta, puesto que el Constituyente ha previsto las figuras de las leyes marco (a cargo del Congreso) y de los decretos reglamentarios (expedidos por el Ejecutivo dentro de los límites y orientaciones que le concede la ley marco), para la regulación de la materia.

*A priori*¹⁰ podríamos sostener que se respeta el principio de legalidad, por cuanto se actúa de conformidad con lo que establece el ordenamiento jurídico y la Constitución, pues se cumple con las obligaciones que la misma prevé para cada uno de los órganos del poder público. Así, el Congreso expide la ley marco y el Gobierno los decretos reglamentarios de la materia; de tal manera, la Administración se está vinculando tanto positiva como negativamente sin transgredir el ordenamiento jurídico.

No obstante, en materia de tributos externos, la Constitución no consagra el principio de reserva de ley, por cuanto no es la ley en sentido formal (emanada del Congreso) la que va a dar origen al tributo externo y mucho menos la encargada de señalar los elementos de esta obligación tributaria; es el Ejecutivo el que tiene la potestad de crear y regular dichos tributos a través de los decretos reglamentarios, de manera tal que los actos emanados del poder ejecutivo constituyen fuente formal y directa para la creación de los tributos externos y, como veremos más adelante, no sólo de éstos sino también del derecho aduanero y del régimen de comercio

un lado, desde el punto de vista fiscal, como instrumento de recaudo público, y por el otro, desde el punto de vista económico, como instrumento de desarrollo y estabilidad económica mediante la manipulación de la tarifa para la protección a la industria nacional.

10. Sostenemos que es un juicio *a priori*, por cuanto a primera vista tanto el Congreso como el Ejecutivo cumplen con la función que les ha sido asignada; no obstante, es necesario un estudio detallado que determine si dicha función se ha cumplido juiciosamente y si en realidad se respeta el principio de legalidad.

exterior, lo cual obedece claramente al sistema que el Constituyente ha querido otorgar para la regulación de las citadas materias.

Como señalamos anteriormente, el sistema de la ley marco y los decretos reglamentarios no solamente se estableció para la regulación de los aranceles, sino también para la regulación del comercio exterior, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas. Debemos aclarar que no siempre la regulación de estos temas se realizó a través de la mencionada figura. Se hace necesario entonces estudiar la evolución histórica y desarrollo institucional, en lo que respecta a la regulación de dichas materias.

I. COMPETENCIAS BAJO EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE 1886

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886, la competencia para regular temas de carácter económico correspondía con exclusividad a las cámaras legislativas, que expedían las leyes sustantivas y procedimentales en materia económica, y las relativas a tarifas y aranceles. Así mismo, los congresistas podían presentar proyectos de ley sobre todos los asuntos de competencia legislativa, con la única excepción del presupuesto de rentas y de apropiaciones, que el entonces artículo 208 reservaba para la iniciativa exclusiva del poder ejecutivo.

El Ejecutivo no poseía competencia propia en asuntos económicos; en cambio, se hacía uso constante de la figura de las facultades extraordinarias, otorgadas al Presidente de la República como mecanismo que permitiera hacer frente a los problemas urgentes o a situaciones altamente cambiantes, que no toleraban ser solucionadas sólo tras agotar el trámite de la expedición de una nueva ley, y que por los graves perjuicios que podían causar requerían de una pronta solución. Ejemplos de las constantes autorizaciones concedidas por el Congreso al Ejecutivo son el Decreto-Ley 444 de 1967 (Estatuto de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior) y el Decreto 3168 de 1964, que estableció un nuevo arancel de aduanas.

Ante la necesidad de adoptar un mecanismo que permitiera maniobrar la economía con mayor rapidez y flexibilidad, el Acto Legislativo n.º 1 de 1968 introdujo la figura de las leyes marco o leyes cuadro, que buscan que en materias económicas, fiscales y administrativas, el legislador se limite a señalar pautas generales al Ejecutivo, dictando únicamente la orientación política en dichas materias. Es entonces al Gobierno al que corresponde desarrollar y ejecutar esa política, porque cuenta con el personal y los medios técnicos requeridos para dar adecuada y oportuna respuesta a los problemas que la vida contemporánea plantea en los campos señalados¹¹.

11. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Historia de la reforma constitucional de 1968*, Secretaría Jurídica. 1969.

En la reforma constitucional de 1968 se presenta la tendencia a fortalecer la rama ejecutiva del poder público y corresponde al Congreso fijar las pautas generales o la fijación de políticas, para que el Gobierno dé aplicación a las mismas, ya que va a ser el nuevo responsable de su cumplimiento.

La figura utilizada para hacer la redistribución de competencias, como ya se dijo, consistió en el establecimiento de las leyes cuadro o leyes marco, que permiten mayor flexibilidad para adoptar decisiones inmediatas en asuntos que por su naturaleza así lo requieran.

Esta figura tiene su origen en la República de Francia, que la incorporó en la Constitución del 4 de octubre de 1958, como excepción al principio general de supremacía de la ley parlamentaria. En esta Constitución se adoptó la técnica de limitación del poder legislativo por restricción de temas, pues se consideró que era imposible para el Parlamento realizar toda la labor legislativa, especialmente en los temas de dominio económico, que requerían mayor técnica y conocimiento. Se decidió también que el Gobierno debía intervenir por decreto aquellas áreas que exigían una decisión propia y oportuna por ser susceptibles de permanente evolución, como ocurría con los sectores de enseñanza y trabajo.

El artículo 34 de la Constitución francesa de 1958 señala las materias que están asignadas propiamente a la ley y aquellas en que ésta sólo va a enunciar los principios fundamentales para que sea el Ejecutivo el que la reglamente, como sucede con la organización general de la defensa nacional, la libre administración de las colectividades locales, la enseñanza, el régimen de la propiedad, el derecho del trabajo, el derecho sindical y la seguridad social. A su vez, el artículo 37 de la misma Constitución previó que “las materias distintas a las que pertenecen al dominio de la ley tienen un carácter reglamentario”.

Al respecto ha sostenido el Consejo de Estado francés que

... tal ordenamiento (el reglamentario) se califica como la expresión de la voluntad gubernamental, que revela la declinación del ejercicio legislativo, en perjuicio del principio montesquiano de la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Muchos coinciden en afirmar que todas esas circunstancias han generado una constante inseguridad jurídica¹².

12. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Historia de la reforma constitucional de 1968*, cit.

En la reforma constitucional colombiana de 1968 se incorporó la figura de la ley marco o cuadro, en los artículos 76 ordinal 22, y 120 ordinal 22. El primero señalaba la facultad del Congreso y el segundo la facultad del Ejecutivo:

Facultad del Congreso:

Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

[...]

22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Facultad del Presidente:

Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

22. Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

De la lectura e interpretación de los artículos transcritos se colige que es el Congreso el encargado de fijar las pautas generales en las materias enunciadas, para que el Gobierno las desarrolle y ejecute, privando al Legislativo del ejercicio natural de la cláusula general de competencia, entendiéndose por ésta el atributo de crear las leyes.

Algunos doctrinantes critican el enunciado del artículo 76 (“corresponde al Congreso hacer las leyes”), puesto que

... aunque la reforma no modifica esta declaración, sí es dable cuestionar su validez, ya que “hacer la ley” es un proceso complejo que implica la iniciativa, deliberación y modificación de los proyectos, y es innegable que la capacidad del Congreso en varios de estos aspectos sufra recortes y limitaciones, en forma tal que permite pensar que sea aplicable al caso colombiano la opinión de Sir IVOR JENNINGS, según la cual la principal

función del Parlamento no consiste en dictar leyes sino en examinar críticamente los proyectos del Gobierno y en aprobarlos¹³.

En cuanto a la iniciativa de las leyes, la reforma de 1968 tiene una marcada tendencia a despojar al Congreso de tal facultad y a concederla al Gobierno en exclusiva en determinadas materias, las cuales quedaron taxativamente enumeradas en el inciso 2.º del artículo 79 de la C. N.:

a. Las que dictan normas orgánicas del presupuesto nacional; b. Las que fijan planes y programas de desarrollo; c. Las que determinan la estructura de la Administración Nacional y fijan escalas de remuneraciones y régimen de prestaciones sociales para los servidores del Estado; d. *Las leyes que dictan las normas generales a que debe sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio y el comercio internacional, y para dictar disposiciones sobre aduanas*; e. Las leyes que decretan inversiones públicas o privadas; f. Las que ordenan participación en las rentas nacionales o transferencias de ellas; g. Las que crean servicios a cargo de la Nación o le traspasan los existentes; h. Las referentes a aportes estatales en empresas comerciales o industriales; i. Las que decreten exenciones fiscales; j. Las que se refieren al situado fiscal; k. El presupuesto nacional (cursiva fuera de texto).

Se deduce entonces que las leyes marco solamente pueden tramitarse si han tenido iniciativa en el Gobierno, puesto que la iniciativa por parte del Congreso había sido tajantemente restringida por disposición del artículo 79 C. N.

En cuanto a las leyes marco, el Constituyente está confiriendo al Gobierno la responsabilidad de regular las materias expresamente señaladas, no de una manera caprichosa y arbitraria sino condicionada y sometida a la ley. Este fue uno de los importantes aportes de la reforma de 1968, pues en el régimen anterior, cuando se concedían facultades extraordinarias al Ejecutivo para la regulación de alguna materia, el Congreso no contaba con ningún tipo de control o límite sobre aquél y se concedía de manera bastante amplia el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al respecto señaló el Consejo de Estado:

La reforma constitucional de 1968 consagró una categoría superior de leyes, que se sitúan en un puesto intermedio entre la Constitución y la legislación corriente: son

13. HERNANDO YEPES ARCILA. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, 7.^a época, vol. 41, Manizales, Imprenta Departamental de Caldas, Biblioteca de Autores Caldenses, pp. 168 a 169.

aquellas que contienen normas generales sobre modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Se trata en estos casos de una normatividad fundamental que implica unas decisiones básicas para la organización y orientación del Estado; es decir, los pilares de una política general cuyo señalamiento, en principio, debe corresponder, en una democracia como la nuestra, a los órganos de representación nacional, a menos que ésta, por un acto político suyo, habilite al Gobierno para dictar esa normatividad por medio de una ley que revista *–pro tempore–* al Presidente de precisas facultades extraordinarias. Así que no podrá modificar estas normas legales en ejercicio de facultades de intervención, o sustituir al legislador ordinario en caso de que éste no las haya expedido; correlativamente, el uso de la potestad reglamentaria resulta ampliado en la reforma de 1968, en cuanto el Gobierno tiene en las materias de las leyes cuadro un amplio poder reglamentario para darles cumplida ejecución (Consejo de Estado. Sentencia del 6 de mayo de 1974).

De esta manera, la reforma trae un nuevo reparto de funciones según el cual la ley puede resultar inconstitucional por desbordar su competencia de dictar normas generales y avanzar demasiado en la zona jurídica que se quiso reservar al Ejecutivo; a la vez, los actos del Gobierno pueden ser ilegales por contrariar las normas generales de origen legal¹⁴.

Como bien se puede observar, el precepto contemplado en el numeral 22 del artículo 76 advierte la obligación que tiene el Congreso para crear leyes marco en lo que respecta a las materias en él señaladas; esto es: crédito público, deuda nacional, cambio internacional, comercio exterior, aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, lo que se deduce claramente de la frase “dictar normas generales” que se señala en el texto constitucional. Es entonces la Constitución la que previamente está fijando las materias sobre las cuales debe proceder la figura de las leyes marco y sobre las cuales es obligatoria, sin poder extenderse a ninguna otra.

En este punto es conveniente citar la sentencia que profirió la Corte Suprema de Justicia el 15 de julio de 1981, sobre la Ley 47 del mismo año, regulatoria de las zonas francas, que fue la primera, después de la reforma constitucional de 1968, en que el Congreso legisló de manera específica sobre comercio exterior y aduanas. La Corte consideró que:

Las leyes cuadro se distinguen por su técnica y por su materia. Aquélla se concreta a que el legislador debe, en este tipo de leyes, limitarse a fijar la política, los criterios, los

14. JAIME VIDAL PERDOMO. “Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos”, *Biblioteca Jurídica Contemporánea*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970, p. 214.

principios que dirigirán la acción del Ejecutivo en determinado campo de su gestión. Por esto la materia de estas leyes debe ser específica y expresamente determinada por la Constitución, para sustraerla a la regulación detallada y potencialmente extensiva propia de los códigos y a veces de la ley ordinaria; y tal materia debe ser de aquellas que, por razones de orden técnico y de oportunidad, exijan una gran facilidad y variabilidad de decisión, como la que es propia del Ejecutivo y, en cambio, no se consigue en el arduo trámite legislativo, que es lo que justifica esta modalidad de reparto de competencias entre Legislativo y Ejecutivo en el manejo de esta clase de asuntos.

Concluyó la Corte:

Hay que deducir que el legislador excedió en la Ley 47 sus competencias cuando adoptó disposiciones específicas en materia de cambio internacional, comercio exterior y régimen de aduanas, en relación con las zonas francas, pues ha debido limitarse a fijar las normas orientadoras en la actividad de esos entes, para dejar que el Gobierno regulara esos aspectos particulares¹⁵.

En aquella ocasión, la Corte Suprema (entonces con funciones constitucionales) declaró inexecutable 33 artículos de la Ley 47 por aplicación de este criterio, y marcó así las pautas para la redacción de las leyes marco en el futuro.

Por otro lado, debe también precisarse, a la luz del régimen constitucional de 1968, el carácter que se les dio a los decretos expedidos por el Gobierno en desarrollo de las leyes marco.

En su momento, la doctrina detectó que los decretos que se dictan para ejecutar las leyes marco no tenían el carácter de leyes ordinarias ni el alcance de normas constitucionales, y por lo tanto merecían una identificación distinta. CHAÍN LIZCANO¹⁶ propuso otorgarles la denominación de *reglamentaciones legislativas*, porque dichos decretos participan de doble naturaleza: por una parte son decretos reglamentarios y por otra, normas con fuerza de ley (cursiva fuera de texto).

Al respecto VIDAL PERDOMO señala:

Al Gobierno se ha encomendado la ejecución de dichas políticas mediante la toma de decisiones pertinentes y la expedición de los actos reglamentarios necesarios; tales actos

15. MARTÍN GUSTAVO IBARRA PARDO. "Análisis de la sentencia de inexecutable de la mayoría de los artículos de la Ley 47 de 1981 sobre zonas francas", Revista *Universitas*, 1982, p. 47.

16. GUILLERMO CHAÍN LIZCANO. "Fundamentos constitucionales del comercio exterior colombiano", Revista *Jurídica Universidad Nacional*, n.º 3, 1982, p. 41.

reglamentarios pueden ser variados en cualquier momento por el Ejecutivo y reemplazados por otros, siempre y cuando no sean contrarios a las orientaciones insertas en la ley, con lo cual se advierte una notable diferencia respecto de los decretos extraordinarios y se muestra bien la flexibilidad del sistema que se ha puesto en marcha; y también [pueden ser variados] indirectamente por el legislador, cuando éste expida otra ley, cuya inspiración sea opuesta a aquella en que se fundaban los actos gubernamentales. No obstante el mayor margen de normatividad asignado a los decretos del Gobierno en los puntos consignados en el ordinal 22 del artículo 76, que equivale a una ampliación constitucional de su potestad reglamentaria, tales decretos conservan la *calidad de reglamentarios* y por ello no se previó competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acusaciones de inconstitucionalidad o ilegalidad de los mismos¹⁷ (cursiva fuera de texto).

Esta última denominación fue la acogida por la Corte Suprema de Justicia, que sostuvo:

Para la gran mayoría de las leyes, la Constitución no señala límites a su alcance; esto es, el legislador puede no sólo dictar la norma general y abstracta sino también avanzar en su desarrollo hasta donde lo crea necesario, aun fijando preceptos de tipo reglamentario a fin de asegurar la certeza en la interpretación y aplicación de su ordenamiento básico, reduciendo con ello el campo que técnicamente corresponde al Ejecutivo en sus *decretos reglamentarios* (CSJ. Sentencia del 11 de diciembre de 1969, M. P.: HERNÁN TORO AGUDELO).

Para algunos, la doctrina de la Corte encontraba apoyo en la concepción jurídica francesa de la época, mostraba que no existía un ámbito normativo reservado de suyo al reglamento, y dejaba ver que el ámbito de éste es sólo un “residuo” formado por los ordenamientos, necesario para cumplir una ley, pero que el legislador renuncia tratar¹⁸.

Distinta era la posición del Consejo de Estado, que posteriormente estimó:

Según el sistema constitucional colombiano hay una zona reservada a la ley, en la cual el reglamento sólo puede dictarse para completarla y desarrollar sus principios a fin de facilitar su ejecución (art. 120-3 C. N.). Pero, de otro lado, hay una zona del dominio exclusivo del reglamento, donde le es vedado a la ley intervenir; son los casos por ejemplo de los numerales 12 y 22 del artículo 120 de la C. N.¹⁹.

17. JAIME VIDAL PERDOMO. Ob. cit., pp. 213 y 214.

18. HUGO PALACIOS MEJÍA. *La economía en el derecho constitucional colombiano*, t. I, Biblioteca ANIF, 1975.

19. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. 6 de febrero de 1981, M. P.: JACOBO PÉREZ ESCOBAR.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia coincidieron en que los decretos expedidos por el Gobierno en atención a los principios señalados en la ley marco debían regular de manera exhaustiva y completa el asunto que se les asignaba, de tal manera que la materia objeto de reglamentación no debía requerir de nuevas reglamentaciones por parte de otras instituciones o autoridades. Como lo afirma CHAÍN LIZCANO:

El decreto debe contener tanto las disposiciones de carácter legislativo que sean necesarias para complementar los principios generales enunciados en la ley cuadro, como las reglamentaciones que hagan posible la aplicación de la norma correspondiente.

Por último, vale la pena señalar un tercer nivel de discusión en lo que respecta a las facultades otorgadas por el Gobierno a dependencias administrativas para la regulación de materias específicas, como especie de delegación de la facultad reglamentaria que le ha otorgado la Constitución.

Al respecto, señaló el Consejo de Estado:

Es frecuente que la ley otorgue facultades a organismos, dependencias o funcionarios administrativos para reglamentar determinadas materias o dictar reglamentos, por ejemplo, a la Junta Monetaria, a las superintendencias, a los jefes de departamentos administrativos y al director general de aduanas. Cabe preguntar: ¿cuál es la materia reservada a la reglamentación del Gobierno y cuál la materia de que pueden ocuparse los reglamentos de los organismos o funcionarios administrativos cuya competencia para dictarlos no derive de la propia Constitución?

[...] A juicio de la Sala, la facultad reglamentaria, si bien es inherente a la función administrativa, no puede predicarse sin limitación alguna en cuanto a la materia que debe abarcar y al alcance que debe dárseles a las disposiciones que en su ejercicio se dicten [...] Los reglamentos que pueden dictar sólo deben contener preceptos o reglas sobre aspectos técnicos o relacionados con el funcionamiento interno²⁰.

Las anteriores consideraciones demuestran el interés tanto de la doctrina como de la jurisprudencia de señalar límites a la facultad de reglamentación en las materias que la ley marco le concedía al Gobierno, pues existía la preocupación de que éste delegara en los distintos organismos la función que le estaba siendo consagrada constitucionalmente, con lo cual ocasionaría inseguridad jurídica. Tal es el caso de la regulación de los aranceles y las tarifas, aspectos que la Constitución otorgó de manera expresa al Gobierno y que

20. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. 6 de febrero de 1981, M. P.: JACOBO PÉREZ ESCOBAR.

este último delegó en el director de aduanas. No obstante, es necesario precisar que el Presidente de la República, como autoridad administrativa y para el desarrollo de las funciones que le han sido encargadas, debe y puede apoyarse en distintos organismos, tales como ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, entre otros, que justifican su origen precisamente en la labor de asesoría y consultoría que van a desempeñar como apoyo al Gobierno Nacional. Es necesaria la presencia de tales entidades con el ánimo de asesorar al Gobierno en temas específicos, muchas veces de carácter técnico y/o administrativo, para facilitar el cumplimiento de sus funciones.

II. MODIFICACIÓN INTRODUCIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La Constitución Política de 1991, sobre las facultades del Congreso y del Presidente de la República en cuanto a la regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior, dispone lo siguiente:

Facultades del Congreso:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

[...]

b. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

c. Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Facultades del Ejecutivo:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

25. Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de adua-

nas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

Antes de proceder a analizar el desarrollo y consecuencias que estas disposiciones han acarreado en los ámbitos del derecho aduanero y del comercio exterior, es conveniente detenerse para observar las consideraciones y motivos que tuvo en cuenta el Constituyente al respecto.

El Constituyente de 1991, al estudiar la forma como se desarrolló en la práctica el contenido del artículo 76.22 de la Constitución de 1886, encontró que en muchas oportunidades se había rebasado la filosofía de la Carta Suprema e inclusive su contexto había sido utilizado para revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República en el manejo del tema que nos compete.

El Constituyente también manifestó su preocupación sobre la inseguridad jurídica que se ocasionaba bajo el concepto de flexibilidad en el manejo de la Administración Pública; dicho margen proporciona, frente a circunstancias cambiantes, distintos instrumentos para la realización de las políticas de gobierno, con lo cual permite la introducción de elementos extrajurídicos que pueden llegar a ocasionar la politización de las normas en sectores clave de la economía, debido también al fácil y continuo cambio de las reglas de juego.

En la ponencia sobre la función legislativa del Congreso presentada por la Comisión III de la Asamblea Nacional Constituyente, se sostuvo:

Creemos que estamos a tiempo para corregir los errores del pasado y volver al Estado de Derecho [...] y en conclusión nos permitimos sugerir que permanezca la nomenclatura del actual artículo 76 con varias modificaciones [...] Se estableció la existencia de identidad de opiniones respecto a la ratificación de la función legislativa atribuida al Congreso y al reforzamiento y revalorización de su ejercicio. De manera que el ordenamiento constitucional así lo debe disponer, concretamente institucionalizando la noción de ley orgánica y perfeccionando la técnica contenida en el numeral 22 del artículo 76.

La permanencia de esas dos categorías (Ley orgánica y Ley marco), en nuestra Carta Fundamental, se estimó útil. La primera por cuanto la praxis ha mostrado ampliamente la bondad y gran categoría de la norma; la segunda porque las realidades de la actividad del Estado, [tanto] en lo interno como en sus relaciones externas, reclaman la dinámica de un precepto concebido a la luz de la técnica de desdoblamiento funcional. En esa forma, la rama legislativa, al mismo tiempo que impulsa y otorga una cierta libertad a la acción del Estado, orienta y guía al Ejecutivo en su función de regulación. Pero sin que esa habilitación lo autorice a arrogarse funciones reservadas por la Constitución a

otras ramas del poder como por ejemplo utilizando algunos instrumentos de política comercial con finalidades impositivas, o con objetivos de política macroeconómica, tales como el control de la inflación.

Tampoco al amparo de la norma podrá delegar tal habilitación en autoridades secundarias, ni utilizarla *sine die*²¹.

Es clara la intención del Constituyente de conservar la figura de las leyes cuadro o marco por la utilidad que revisten a la hora de intervenir con rapidez en aquellos sectores que exigen una decisión pronta y oportuna por ser susceptibles de permanente evolución; como también es tangible la precisión que le impone al uso de estas leyes, tanto a los alcances de la ley misma como al de los decretos expedidos por el Ejecutivo. Se destaca entonces la preocupación por la inseguridad jurídica producida años atrás con el abuso por parte del Gobierno, y el llamado de atención sobre la prohibición de delegar en otras autoridades dicha facultad de reglamentación.

Confirmamos que el tipo de ley establecido en el artículo 150 numeral 19 de la nueva Constitución corresponde a la estructura de las leyes marco, para lo cual citamos lo que al respecto señala SIERRA PORTO:

... Obedecen a una estructura general, abstracta, que debe señalar los objetivos y criterios que ha de seguir el Gobierno en determinadas materias, dejando las particularidades en manos del Ejecutivo. Tienen una doble exigencia de tipo material: deben referirse a determinadas materias y además deben ser formuladas de manera general. Este tipo de ley presenta algunas peculiaridades respecto de las demás, pues consiste en reservar un concepto de ley a una serie de materias. La reserva de las materias supone que el legislador sigue siendo pleno titular de la potestad legislativa, pero, a diferencia del resto de tipos, la ley que verse sobre lo dispuesto en el artículo 150-19 constitucional debe ser formulada de manera general; es decir, la libertad configuradora del Congreso está limitada en tanto no puede producir normas singulares, ni reglamentaciones específicas, ni siquiera en aspectos concretos²².

De acuerdo con las disposiciones finalmente consagradas en la Constitución de 1991, en los mencionados artículos 150, numeral 19, literales b y c; y 189 numeral 25, que corresponden a los artículos 76 numeral 22, y 129 numeral 22 de la Constitución de 1886, se mantiene la aplicación de la figura de las leyes cuadro o marco al dotar al Gobierno para regular, entre otras materias, el comercio exterior,

21. *Gaceta Constitucional*, n.º 51, Bogotá, 16 de abril de 1991, pp. 2 a 8.

22. HUMBERTO SIERRA PORTO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 248 y 249.

los aranceles y el régimen de aduanas. Se le dispone, además, con la capacidad decisoria para desarrollarlas en atención a las necesidades del momento, pero dentro de las políticas trazadas por el legislador.

Sin embargo, en la nueva Carta Política se introduce un requisito adicional, al cual debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Este requisito es el fundamento que debe orientar al Gobierno al realizar tales modificaciones: los cambios deben hacerse exclusivamente por *razones de política comercial*, restricción ésta que en el texto de la Carta de 1886 no se encontraba. Dejaremos el análisis de este nuevo requisito para verlo a la luz de la jurisprudencia, en el estudio del capítulo segundo de este trabajo.

Otro aspecto importante que cambió en la nueva Carta fue el concerniente a la iniciativa para el estudio de las leyes marco. Recordemos que con la reforma de 1968, se restringió dicha iniciativa al Gobierno y le estaba totalmente vedada dicha facultad al Congreso. Este último dependía de la intención del Ejecutivo de someter a consideración una nueva ley marco, situación ésta que nunca se dio. Gracias al artículo 154 de la Constitución de 1991 se levantó dicha restricción, y ahora se contempla lo siguiente:

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150...

Se debe concluir necesariamente que el Constituyente no contempló el literal c del numeral 19 del artículo 150, con lo cual permitió la iniciativa sobre la ley marco del régimen de aduanas, tanto al Congreso como al Ejecutivo. Esta situación no se presenta frente a la iniciativa de la ley marco de comercio exterior, pues la norma arriba transcrita sí contempla el literal b del numeral 19 del artículo 150, y así se mantiene la restricción para la iniciativa exclusiva del Gobierno.

Respecto al carácter que revisten los decretos expedidos por el Gobierno en desarrollo de las leyes marco, éstos ostentan el carácter de *decretos reglamentarios especiales* ya que su efecto está referido a la ley marco respectiva²³.

23. JUAN MANUEL CAMARGO. *Nuevo derecho aduanero. Parte general e importaciones*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2002, p. 27.

No nos detendremos ahora a examinar las consideraciones que al respecto están consignadas en la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, puesto que consideramos que son objeto de estudio del segundo capítulo del presente trabajo.

Finalmente, es conveniente precisar que, después de expedida la Constitución de 1991, ni el Congreso ni el Ejecutivo han presentado para su discusión y aprobación un nuevo proyecto que modifique la Ley 6.^a de 1971 o ley marco de aduanas. Consideramos entonces adecuado detenernos a realizar un análisis sobre la mencionada ley.

III. LEY MARCO DE ADUANAS (LEY 6.^a DE 1971)

La ley marco de aduanas fue desarrollo de la reforma constitucional de 1968. Entre 1968 y 1971, la falta de expedición de esta ley provocó un vacío legislativo, por cuanto el Gobierno no podía modificar ni actualizar la legislación vigente hasta el momento, sin tener en cuenta los principios y orientaciones que al respecto le hiciera el Congreso mediante la ley marco; así mismo, el Congreso no podía expedir una ley marco en esta materia, pues para ello dependía de la iniciativa gubernativa, tal como se explicó en apartes anteriores.

Ante la necesidad de actualización en las tarifas arancelarias, se propuso entonces al Congreso el proyecto de ley marco que orientara el ejercicio del Ejecutivo en los siguientes temas: nomenclatura arancelaria, valoración de mercancías, variación de la tarifa arancelaria y exención de derechos arancelarios.

Es preciso señalar que en primer debate del Senado se propuso introducir un artículo en el cual se señalaba el término de 5 años de vigencia de la ley marco; tal propuesta obedeció a la preocupación del Congreso de no poder pronunciarse de nuevo sobre la materia económica, ya que la iniciativa de este tipo de leyes estaba limitada a las facultades del Gobierno. Sin embargo, ante las presiones de este último por modificar las tarifas arancelarias, la Comisión III del Senado aprobó el texto original del proyecto, con la oferta del ministro de Hacienda de presentar, inmediatamente fuera sancionada la ley, un nuevo proyecto, para que el Congreso tuviera oportunidad de informarse del resultado de la gestión del Gobierno y así adoptar las medidas necesarias para la regulación del arancel y régimen de aduanas. En realidad, ni el Gobierno ni el Congreso presentaron un nuevo proyecto de ley marco.

La Ley 6.^a de 1971 o ley marco de aduanas consta de 5 artículos, de los cuales únicamente el tercero señala los lineamientos que debe seguir el Ejecutivo para introducir modificaciones al régimen de aduanas. El mencionado artículo dispone:

Artículo 3.º Las modificaciones que se introduzcan al régimen de aduanas deberán consultar las recomendaciones del *Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas*, el esquema del Código Aduanero Uniforme acordado por la ALALC, los estudios existentes sobre legislación comparada y los progresos técnicos alcanzados en materia de administración aduanera, con el fin de revisar la legislación vigente, en especial la ley 79 de 1931 (cursiva fuera de texto).

Quedó plasmada en el artículo transcrito la necesidad que se detectó, en los debates realizados en Cámara y Senado, de atender las modificaciones que hiciera el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en la nomenclatura arancelaria, así como el seguimiento y adopción del Código Aduanero Uniforme propuesto por la ALALC. Se estableció también la obligación del Gobierno de consultar al Consejo Nacional de Política Aduanera cada vez que se fuera a tomar una decisión en la materia (art. 2.º).

Entendió el Congreso que al establecer, en la ley marco, la sujeción por parte del Gobierno a las recomendaciones y orientaciones de cada uno de los organismos en ella mencionados, se daba por cumplida su labor de fijar las normas generales, para que, en forma flexible, dinámica y completa, el Ejecutivo ajustara la política aduanera a los programas de desarrollo económico y social que la economía moderna exigía. Estudiemos entonces el origen y evolución de cada uno de estos organismos, con el fin de determinar qué tan conducentes fueron las orientaciones otorgadas por el Congreso.

Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas²⁴

En el año de 1947, los gobiernos europeos representados en el Comité para la Cooperación Económica detectaron la necesidad de un grupo de estudio para la eliminación de barreras arancelarias que facilitara el comercio internacional, en atención a los principios del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), así como la adopción de una clasificación arancelaria uniforme. Se crearon entonces dos comités: uno económico –la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD por su sigla en inglés)– y un comité de aduana –denominado Consejo de Cooperación Aduanera (CCC por su sigla en inglés)–. El 26 de enero de 1953 se firmó el convenio y los dos comités ubicaron su sede en Bruselas, Bélgica.

En 1994, el Consejo adoptó el nombre de Organización Mundial de Aduanas (OMA), denominación que refleja la transición a una institución intergubernamental integrada hoy por 159 países del mundo. Esta institución tiene como misión

24. [www.wco.org].

aumentar la eficiencia de las administraciones de aduana, prestando apoyo y promoviendo instrumentos de armonización para el establecimiento de sistemas y procedimientos simples y uniformes en materia de aduanas; así mismo trabaja en la descripción, codificación y valoración de mercancías; también presta asistencia técnica a los países miembros. Su principal aporte fue la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas para la Comunidad Andina (NABANDINA), que facilitó el intercambio de bienes. En 1999, la OMA efectuó una revisión del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, más conocido como Convenio de Kyoto, orientado a simplificar y armonizar los regímenes aduaneros en todo el mundo y facilitar el comercio internacional.

Es preciso señalar que el Presidente de Colombia adhirió el país al tratado de la OMA en 1990, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-563 de 1992.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio²⁵

Esta asociación surgió en 1960 con la firma del Primer Tratado de Montevideo por parte de siete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, que perseguían alcanzar una mayor integración económica a través de la ampliación del tamaño de sus mercados y la expansión de su comercio recíproco. Con posterioridad se unieron Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

En 1980, los gobiernos de estos once países modificaron el viejo tratado y decidieron reafirmar su voluntad política de fortalecer el proceso de integración y hacerlo más flexible para su aplicación; suscribieron así el nuevo Tratado de Montevideo (TM-80), en el que sustituían la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En 1999 se incorporó la República de Cuba. Este nuevo organismo tiene como funciones promover y regular el comercio recíproco de los países miembros y apoyar la complementación económica entre ellos, así como desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la ampliación de los mercados nacionales. Su principal objetivo es constituir un área de preferencias económicas cuya meta final es el establecimiento de un mercado común latinoamericano. La ALADI se formó con los propósitos de: reducir y eliminar gradualmente las trabas al comercio recíproco de sus países miembros; impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación, así como el desarrollo económico y social de la región en

25. [www.aladi.org].

forma armónica y equilibrada; renovar el proceso de integración latinoamericano; y establecer mecanismos aplicables a la realidad regional.

La ALADI busca lograr sus objetivos a través de tres mecanismos: preferencia arancelaria regional, acuerdos regionales y acuerdos de alcance parcial, ya que se permite que los países miembros firmen acuerdos con otros países latinoamericanos o en vías de desarrollo.

Consejo Nacional de Política Aduanera

El Consejo Nacional de Política Aduanera tuvo vigencia hasta 1991 con la expedición de la Ley 7.^a de ese año, que se constituyó como ley marco de comercio exterior. En esta ley, el Gobierno solicitó facultades extraordinarias para variar la denominación, composición y funciones de ese organismo, que posteriormente se dividió en dos: Consejo Superior de Comercio Exterior y Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, más conocido como “Triple A”. Las dos entidades tienen su regulación en la ley que les dio origen y en el Decreto 2553 de 1999, modificado posteriormente por el Decreto 210 del 3 de febrero de 2003.

El Consejo Superior de Comercio Exterior forma parte del sistema de comercio exterior colombiano; es un organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior y la competitividad de las empresas del país. Está integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; por los ministros de Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte y Medio Ambiente; por el director del Departamento Nacional de Planeación y por el gerente general del Banco de la República. Dentro de sus distintas funciones queremos destacar las siguientes en relación con el régimen de aduanas:

- Recomendar los lineamientos de las políticas arancelaria, aduanera, de valoración, de los regímenes aduaneros y de los procedimientos de importación y exportación.

- Sugerir al Gobierno Nacional la política aplicable a los instrumentos de promoción y fomento de las exportaciones.

- Emitir concepto sobre la adopción de medidas de salvaguardia arancelarias y cuantitativas.

- Analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional medidas y proyectos encaminados a facilitar el comercio y el transporte nacional e internacional de pasajeros y de mercancías de exportación e importación.

Por otro lado, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior está integrado por los siguientes miembros: el viceministro de Comercio Exterior, quien lo presidirá; los viceministros de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Agricultura, Minas y Energía; el subjefe del Departamento Nacional de Planeación; el director general de Comercio Exterior; el director de Impuestos y Aduanas Nacionales y los asesores del Consejo Superior de Comercio Exterior. Las funciones del Comité están encaminadas a adoptar la política aduanera acorde con el modelo de desarrollo económico; evaluar y controlar la aplicación de las medidas arancelarias y variación de las tarifas; modificar el arancel de aduanas y actualizar la nomenclatura; y a establecer sistemas de valoración de mercancías, entre otras.

Retomando nuestro estudio, una vez determinados los objetivos y funciones de los organismos citados en la ley marco, podemos deducir que, en el momento de creación de dicha ley, se pretendía acoger las recomendaciones de los máximos organismos nacionales e internacionales sobre materia aduanera. Fue clara la intención del legislador de sugerir al Gobierno ponerse a tono con los avances y desarrollos que proponían estos organismos. No obstante, la labor del Congreso de fijar los principios y pautas generales se limitó a dejar la tarea en manos de estos organismos, sin fijar de manera alguna verdaderos principios que orienten la actividad reglamentaria del Ejecutivo. No se encuentra en el articulado de la ley un principio o ideal básico que dirija o sirva de guía al Ejecutivo en caso de que dichos organismos no cumplan con su cometido. De esta manera, es viable pensar que el Gobierno, ante la ausencia de un límite claro fijado por el Congreso, haya tomado de manera deliberada y sin control la regulación del tema aduanero y arancelario.

Aun así, es importante destacar la preocupación del Legislativo por no olvidar, o mejor, por recuperar, algo de las directrices trazadas al Ejecutivo en el desempeño de su labor. Por esa razón, la Ley 812 de 2003, que contempla el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2002-2006, ha señalado en el artículo 8.º, numeral 7, literal b, lo siguiente:

Artículo 8.º Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 es la siguiente:

[...]

7. Política de relaciones exteriores y cooperación internacional

[...]

Con el fin de facilitar y promover un lenguaje común internacional en el marco de las disposiciones aduaneras, las modificaciones que introduzca el Gobierno Nacional al Régimen de Aduanas se efectuarán con sujeción a las recomendaciones, prácticas y directrices sugeridas o establecidas en el Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

De esta manera, el Legislativo ha atado nuevamente al Gobierno a sus orientaciones, el cual debe sujetarse a las recomendaciones del Convenio Internacional de Kyoto en la introducción de las modificaciones que pretenda hacer en el régimen de aduanas. Se señala además, que "... aunque Colombia no es parte integrante de dicho convenio, ello no le impide adoptar las mejores prácticas aduaneras por él recomendadas"²⁶.

Igualmente, la senadora PIEDAD MORENO PIRAQUIVE, consciente de la necesidad de revisar la labor del Congreso en la producción de una nueva ley marco en materia aduanera y con el fin de sintonizar el régimen aduanero con la integración económica que se vive actualmente (de la que harán parte la constitución de una zona de libre comercio para las Américas –ALCA–, la celebración de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, o, hacia futuro, una posible negociación con la Unión Europea) radicó el proyecto de Ley 15 de 2004, el cual procederemos a estudiar, dada la importancia que reviste y con mayor razón cuando éste ha sido el único pronunciamiento sobre la necesidad de modificar el mencionado régimen. La metodología que utilizaremos consistirá en la mención del artículo propuesto en el proyecto de ley y a continuación los comentarios pertinentes.

Proyecto de Ley n.º 15 de 2004

Ley Marco de Aduanas

Por la cual se dictan algunas normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Artículo 1.º Sujeción a la ley. El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, ni regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República.

Comentarios:

26. RICARDO LÓPEZ SANCHEZ. *Ámbito jurídico. Sección Comercio exterior*, agosto de 2003.

Consideramos pertinente resaltar que este primer artículo no define el alcance de la expresión “demás disposiciones del régimen de aduanas”. Omitir tal definición puede ocasionar que se genere nuevamente la discusión que se dio con motivo de la expedición del Decreto 1105 de 1992, cuyo origen radicó fundamentalmente en conceptualizar si el régimen de sanciones aduaneras puede o no desarrollarse vía decreto, o si estas disposiciones sancionadoras deben ser objeto de regulación a través de ley.

En nuestra opinión, la expresión “demás disposiciones del régimen de aduanas” contiene el aspecto sustancial, procedimental y sancionatorio. Así lo contempla también el Consejo de Estado, como lo veremos más adelante en capítulo el segundo. Para tal efecto, señalamos como principales sentencias las siguientes: 23 de febrero de 1996, expediente 3350, C. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ; 22 de agosto de 1996, expediente 3481, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA; 29 de enero de 1993, expediente 2192, C. P.: YESID ROJAS SERRANO.

Así mismo, la frase “ni regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República” no soluciona el problema sobre cuál es la competencia del Congreso y cuál la del Ejecutivo, puesto que no está especificando aquellas materias que corresponden a la órbita de competencia de cada una de las ramas del poder público en mención.

Artículo 2.º Reglamentación. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, expedir los Decretos que desarrollen la presente ley, los cuales solamente podrán ser reglamentados mediante Resolución, con estricta sujeción a la norma que reglamentan.

Parágrafo. En las normas que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, por seguridad jurídica se otorgará, para su entrada en vigencia, un plazo prudencial o suficiente para su adecuada divulgación y conocimiento.

Comentarios:

Si bien este segundo artículo es pertinente puesto que hace referencia al respeto por el principio de jerarquía normativa, consideramos que el mismo debe ser más preciso, con el fin de evitar los abusos en que incurre en ocasiones la autoridad aduanera al reglamentar los decretos a través de circulares, órdenes administrativas, conceptos, y en ocasiones a través de resoluciones, que exceden el alcance del decreto que pretenden reglamentar. Por estas observaciones, sugerimos que el título del artículo sea “Regulación” y recomendamos el siguiente texto:

Artículo 2.º Regulación. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, expedir los Decretos en desarrollo de la presente ley. Así mismo corresponde al Director de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, expedir las Resoluciones, con estricta sujeción al Decreto que reglamentan.

Respecto del párrafo, consideramos que la frase “plazo prudencial o suficiente” es imprecisa, pues se deja la posibilidad de establecer un plazo abierto. Por tal motivo sugerimos que se establezca un plazo no mayor de un (1) mes y se agregue el siguiente texto:

Parágrafo. En los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, por seguridad jurídica, se otorgará para su entrada en vigencia un plazo de (15) días o (1) mes para su adecuada divulgación y conocimiento, a menos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.

Veamos en seguida lo que nos dice el artículo 3.º:

Artículo 3.º Objetivos y criterios. Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos y criterios...

Comentarios:

En nuestra opinión la norma debe titularse únicamente “Objetivos”, pues no establece criterios propiamente y además porque el significado de la expresión “criterio”, a la luz de la Real Academia de la Lengua corresponde a “juicio” o “discernimiento”, lo que se ajusta o se encuentra más relacionado con el concepto de “principio”, que se desarrolla en el artículo 4.º del proyecto de ley, artículo para el cual se realizarán los comentarios pertinentes.

a. Combatir el contrabando y las prácticas desleales de comercio internacional, para proteger y garantizar a la producción nacional una equitativa y leal competencia frente a la producción extranjera.

Comentarios:

Consideramos que la norma podría presentar dificultades ya que si bien el Código Penal define qué es contrabando, pueden utilizarse otras prácticas que se

encuadren dentro de tal denominación. Así mismo respecto a las prácticas desleales de comercio exterior, si bien se encuentran relacionadas dentro de las recomendaciones de la OMC al igual que la figura del contrabando, pueden generar otras de tal índole que estarían fuera de dicha conceptualización.

En cuanto a la expresión “garantizar la producción nacional”, consideramos que es contraria a la Constitución, en donde prima la integración económica y la conveniencia nacional (art. 226 C. N.). Además, también es contraria a los acuerdos internacionales suscritos, en los cuales se consagra el principio de trato racional.

b. Facilitar el desarrollo y la aplicación de los convenios y tratados internacionales, así como de los acuerdos de integración económica.

Comentarios:

Estamos de acuerdo con el impulso que se le da a la integración económica con este objetivo. Por tanto, apoyamos que el mismo quede plasmado en la ley marco de aduanas.

c. Adecuar en forma permanente la legislación, la administración aduanera y las normas de valoración aplicables en Colombia, a los cambios y requerimientos del comercio internacional, con sujeción a las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, especialmente a lo establecido por el Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, así como a las normas y directrices del Acuerdo del Valor del GATT, o Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En todo caso deberán respetarse las prácticas comerciales internacionalmente aceptadas.

Comentarios:

Sugerimos omitir la expresión “con sujeción”, puesto que los organismos e instituciones internacionales pueden llegar a consagrar figuras o instituciones jurídicas incompatibles con el ordenamiento jurídico interno. Por ello consideramos que sí es pertinente señalar este objetivo pero sin la mencionada expresión, ya que ésta implica obligatoriedad. Adicionalmente, se supera el impedimento resaltado en el artículo 3.º de la Ley 6.ª de 1971, que sólo exigía “consultar” a los organismos allí mencionados.

En cuanto a las normas relacionadas con el funcionamiento y organización de la administración aduanera, es pertinente precisar que la misma no es objeto de regulación a través de decreto reglamentario expedido con fundamento en desarrollo de la ley marco de aduanas, sino en virtud de las funciones propias del Presidente

de la República previstas en el artículo 189, numeral 16, de la Constitución Política, que señala:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la Ley.

[...]

d. Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios del país a los mercados externos y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

Comentarios:

Estamos de acuerdo con el objetivo propuesto, ya que con él se está avanzando en la filosofía de facilitación del comercio que debe imperar en las políticas de funcionamiento de los organismos que intervienen en el desarrollo del comercio exterior, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o el que haga sus veces, pero esencialmente en la Aduana.

e. Estimular el crecimiento económico del país a través de la inversión nacional e internacional, de acuerdo con los planes y programas adoptados para el desarrollo económico y social.

Comentarios:

Consideramos que el objetivo de estimular el crecimiento económico del país, si bien es bastante claro y necesario para el desarrollo, no se genera a través de la norma aduanera sino a través de otro tipo de normatividad distinta a la que compete al proyecto de ley en estudio.

f. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los usuarios que intervienen ante la Aduana.

Comentarios:

No entendemos cuál es el alcance de la expresión “iniciativa privada”. Inferimos que tal vez se esté refiriendo a la inversión. Si fuese así, consideramos pertinente

aplicar los mismos comentarios propuestos en el literal e), es decir, que no tiene lugar dentro de la normatividad aduanera.

Artículo 4.º Normas y principios generales. Todas las normas que en desarrollo de esta ley expida el Gobierno Nacional y los agentes encargados del comercio exterior y de la función pública aduanera, al igual que todas las actuaciones administrativas y procedimientos, deberán ajustarse a los siguientes principios y normas generales...

Comentarios:

Sugerimos que el título del artículo sea únicamente “Principios”, ya que los mismos tienen que contenerse en una ley marco y son los que se deben tener en cuenta en la expedición de los decretos que la regulen y en las resoluciones que reglamenten a estos últimos. Ante la aplicación del principio de jerarquía normativa, se hace necesaria la aplicación de los principios que se contemplen en la ley marco por parte de la autoridad aduanera.

a. Garantizar la efectiva prestación del servicio público aduanero y la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley a los particulares, con sujeción a los principios de justicia y equidad; economía y eficiencia; lealtad, moralidad y buena fe; imparcialidad; igualdad; celeridad y eficacia; publicidad; respeto a la jerarquía normativa; integración; legalidad y tipicidad; debido proceso; derecho de defensa y contradicción; favorabilidad; presunción de inocencia; responsabilidad personal y subjetiva; proporcionalidad y razonabilidad de la sanción; prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y en general a todos los principios generales de derecho reconocidos en la Constitución y la Ley, los cuales deben ser aplicados en toda su extensión y sin restricciones.

Comentarios:

Si bien estamos de acuerdo en que se debe hacer una referencia general a la Constitución y al Código Contencioso Administrativo para todas las actuaciones de carácter administrativo, sin embargo, se sugiere citar solamente aquellos principios esenciales a la actividad aduanera, tales como: buena fe, publicidad, respeto a la jerarquía normativa, legalidad y tipicidad, debido proceso, proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones.

b. En materia aduanera la responsabilidad es personal y subjetiva.

Comentarios:

Al respecto cabe precisar que los fallos de la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto a la responsabilidad en materia fiscal (tributaria, cambiaria y aduanera) se encaminan a la limitación de la responsabilidad de tipo objetivo, pero no han llegado hasta el punto de implementar la responsabilidad subjetiva. No obstante, en la actualidad se contemplan rasgos de la responsabilidad subjetiva, como el caso fortuito y la fuerza mayor, lo que no da lugar a pensar que se pueda establecer un régimen de responsabilidad subjetiva en esta materia, debido a las implicaciones y altas dificultades de tipo probatorio que tendría una responsabilidad de este tipo.

Así mismo, en materia aduanera se contempla la responsabilidad real, con la cual se busca que la mercancía involucrada en la infracción aduanera cumpla funciones de garantía, de tal manera que si se eliminara el tipo de responsabilidad propia de esta actividad, la autoridad aduanera perdería un respaldo material y concreto para hacer efectivo el cumplimiento de las normas y especialmente las sanciones a que haya lugar.

- c. Sólo podrán ser tipificadas como infracción administrativa aduanera las conductas, los errores, omisiones o inexactitudes de requisitos formales que efectivamente puedan causar un perjuicio real a los intereses del Estado, o que puedan ocasionar un beneficio indebido a un particular.

Comentarios:

Con la enunciación de este principio se está haciendo referencia a la necesidad de considerar la antijuridicidad de la conducta como elemento indispensable para su reproche. En este sentido, se prevé el principio de tipicidad no sólo en materia de responsabilidad sino también en lo tocante a las infracciones y sanciones.

- d. El responsable único de los tributos aduaneros es el importador.

Comentarios:

Al establecerse como responsable único del pago de los tributos aduaneros al importador, se está dejando de lado a otros actores que intervienen en la actuación aduanera, como son el declarante, el tenedor y el propietario de las mercancías. Es conveniente hacer mención aquí de los errores que se cometen en las clasificaciones arancelarias efectuadas por las Sociedades de Intermediación Aduanera (SIA), los cuales pueden causar, según el caso, mayor o menor pago de tributos aduaneros, con el consiguiente perjuicio directo al importador. Ante tal situación, si se prevé

en la norma que el único responsable del pago de los tributos es el importador, se está eliminando la responsabilidad de las SIA en cuanto al correcto ejercicio de sus funciones como auxiliares de la función aduanera.

e. Los usuarios aduaneros que realicen trámites aduaneros ante el Estado sólo responderán por sus propios errores, inexactitudes u omisiones, y no podrán ser sancionados por errores, inexactitudes u omisiones cometidos por terceros.

Comentarios:

La finalidad de este principio es sana. No obstante, al igual que con el literal anterior, consideramos que es una norma que incide directamente en la responsabilidad de las sociedades de intermediación aduanera. De tal manera, al consagrarse la inaplicación de sanciones cometidas por terceros, se está afectando directamente al importador y se están dejando de lado las obligaciones y funciones propias de los auxiliares de la administración aduanera.

f. El Gobierno Nacional deberá tener en cuenta en la expedición de normas aduaneras y de comercio exterior en su aplicación [*sic*], la prevalencia del cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los administrados, previo el desarrollo del proceso administrativo correspondiente.

Comentarios:

Ante tal principio, no encontramos claridad sobre la expresión “cumplimiento voluntario de las obligaciones”. Sin embargo, quizás esté consignada en referencia al principio de buena fe que debe primar en la actuación aduanera.

Así mismo, vale la pena recordar que estamos estudiando la ley marco de aduanas, y que las normas propiamente dichas de comercio exterior tienen su propia ley marco, aun cuando nos encontremos frente a materias que tienen estrecha relación.

g. No procede la analogía y no habrá lugar a sanciones ni decomisos por interpretación extensiva de la norma.

Comentarios:

Es válido el principio planteado, pero consideramos que debe ir incluido dentro de otro que regule el aspecto sancionatorio del derecho aduanero, que a su vez integre el respeto por las garantías constitucionales, el debido proceso y el derecho de defensa al particular.

h. La actividad de agenciamiento aduanal podrá ser ejercida por personas o sociedades creadas para este efecto en cumplimiento de un contrato de mandato; el Gobierno Nacional, mediante reglamento de carácter general, normará su ejercicio.

Comentarios:

Igualmente, frente a la existencia de un número importante de SIA, es necesario tener presente que, a pesar de haber cumplido todos y cada uno de los requisitos previstos en la normatividad aduanera y de haber obtenido la autorización correspondiente, muchas de estas sociedades no ofrecen la calidad de servicio que tanto el Estado como la comunidad en general requieren.

Es necesario entonces que se evalúe la conveniencia de establecer oficialmente un cupo máximo de autorizaciones, el cual deberá determinarse previo estudio regional de las necesidades de intermediación.

Teniendo en cuenta que el cupo tendrá un límite y a efectos de que exista transparencia en la elección de las sociedades por autorizar, se propone establecer un concurso en el cual la autoridad aduanera escoja las mejores ofertas, previa la revisión de los requisitos previstos actualmente en la normatividad.

Así mismo, deben replantearse tanto los requisitos para la habilitación como el régimen de responsabilidades y sanciones, los cuales deben ser consecuentes con el papel que cumplen dichas sociedades. Obviamente deberá establecerse, además, un régimen transitorio para las sociedades que cuenten con autorización vigente.

Es claro que esta norma busca la implementación de las SIA, con lo cual no estamos en desacuerdo, siempre que llenen los requisitos de habilitación y autorización previamente establecidos y que cumplan a cabalidad, de manera responsable y eficaz, con sus funciones como auxiliares de la función aduanera. Sin embargo, cabe preguntarse si la norma objeto de estudio contempla también la posibilidad de que las personas naturales puedan ejercer la actividad de agenciamiento aduanal.

Finalmente, el artículo quinto del proyecto de ley número 15 de 2004 dispone la vigencia de la ley y la derogatoria expresa de la Ley 6.^a de 1971 y de las demás que le sean contrarias.

Si bien el proyecto de ley marco analizado es un esfuerzo notable y juicioso pues detecta las necesidades del régimen aduanero y quiere brindar soluciones, debería también incluir aspectos sobre la necesidad de desarrollar recursos informáticos y tecnológicos para el progreso de las aduanas y el desenvolvimiento ágil del comercio exterior. Con esta nueva visión se refuerza la filosofía de que la aduana no es un ente recaudatorio de tributos que contribuyen al financiamiento del déficit fiscal del país, sino que debe ser entendida como una entidad facilitadora del comercio

exterior. Esto lo decimos puesto que si se contribuye al desarrollo de este principio y de la internacionalización de la economía, los gastos del Estado se van a financiar con los mayores ingresos que se generen al fomentarse las oportunidades del sector productivo nacional y el estímulo a la inversión extranjera y doméstica, lo que traerá como consecuencia mayor estabilidad y mayor crecimiento económico. Es decir, los recursos que se van a dejar de recaudar a través de los tributos aduaneros se van a obtener a través del mayor ingreso que se generará en el pago de los demás gravámenes que integran el sistema tributario colombiano.

Finalmente consideramos que, en este nuevo intento de construir una ley marco en materia aduanera, se debe desarrollar el requisito contemplado en la Constitución Política de 1991, respecto a las “razones de política comercial” que deben motivar los cambios que se introduzcan al régimen de aduanas, puesto que creemos que es el escenario pertinente para el desarrollo de esta condición constitucional. Aclaremos que este requisito será estudiado con posterioridad con mayor detalle.

Fruto de varias reuniones y foros realizados con los diferentes sectores involucrados, se realizaron algunas modificaciones al articulado del proyecto de ley, dentro de los cuales encontramos la aceptación de algunos de nuestros comentarios. A continuación presentamos la actualización del proyecto y comentaremos únicamente las nuevas propuestas.

Proyecto de Ley n.º ____ de 2004

Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1.º Sujeción a la ley. El Gobierno Nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, ni regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República.

Artículo 2.º Regulación. Los decretos que dicte el Gobierno para desarrollar esta ley marco serán reglamentados por medio de resoluciones generales proferidas por el director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no podrá delegar esta función reglamentaria, ni podrá ejercerla por medio de actos administrativos diferentes a las resoluciones generales.

Parágrafo. Por seguridad jurídica se otorgará para la entrada en vigencia de los decretos y las resoluciones que se expidan para el desarrollo o la reglamentación de la presente ley, un plazo de (15) días o (1) mes para su adecuada divulgación y conocimiento, a menos que por circunstancias especiales se requiera la inmediata vigencia del decreto o resolución, en cuyo caso la autoridad correspondiente debe exponer las razones de la decisión.

Artículo 3.º Objetivos. Al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a. Facilitar el desarrollo y la aplicación de los convenios y tratados internacionales, y la participación en procesos de integración económica.
- b. Adecuar la legislación y las normas de valoración aplicables en Colombia, a los cambios y requerimientos del comercio internacional, a las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, especialmente a lo establecido por el Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, así como a las normas y directrices del Acuerdo del Valor del GATT, o Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En todo caso deberán respetarse las prácticas, usos y costumbres comerciales internacionalmente aceptadas.
- c. Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios del país a los mercados externos, y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

Artículo 4.º Principios generales. Todas las normas que en desarrollo de esta ley expida el Gobierno Nacional y los agentes encargados del comercio exterior y de la función pública aduanera, al igual que todas las actuaciones administrativas y procedimientos, deberán ajustarse a los siguientes principios:

- a. Sólo podrán ser tipificadas como infracción administrativa aduanera las conductas, y los errores, omisiones o inexactitudes de requisitos formales que efectivamente puedan causar un perjuicio real a los intereses del Estado, o que puedan ocasionar un beneficio indebido a un particular.

La descripción de la mercancía se considerará como un conjunto de elementos que se examinarán de manera integral, incluyendo la declaración y los documentos soporte, para la definición de la situación jurídica y para el decomiso por errores, inexactitudes u omisiones en la descripción.

Comentarios:

Si bien la descripción de la mercancía es un tema fundamental en los trámites de importación, hacer referencia a conceptos como documentos soporte y definición de situación jurídica, es el tipo de precisiones que deben estar presentes en el Decreto y no en la Ley Marco.

b. El importador será siempre responsable del pago de los tributos aduaneros causados por la importación.

El Gobierno Nacional podrá establecer, mediante decreto, la solidaridad de los declarantes en el pago de los tributos de importación, pero en todo caso los declarantes tendrán acción de repetición contra los importadores, para obtener el reembolso de lo pagado por concepto de tributos.

c. El Gobierno Nacional deberá tener en cuenta, en la expedición de normas aduaneras en su aplicación [*sic*], la prevalencia del cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los administrados, previo el desarrollo del proceso administrativo correspondiente.

Las disposiciones que conformen el régimen aduanero deben incluir la posibilidad para los particulares de corregir voluntariamente, sin sanción y en cualquier tiempo, los errores, inexactitudes u omisiones que no hayan sido previa y formalmente detectados por la autoridad aduanera.

d. Las conductas tipificadas como infracción deben estar completa y expresamente descritas en los decretos dictados por el Gobierno Nacional, el cual no podrá diferir la descripción de las conductas al reglamento [*sic*].

e. Tipificada una conducta como infracción administrativa aduanera, la sanción para todos los particulares que incurran en ella debe ser la misma, sin importar la calidad en la que actúen ante la autoridad aduanera. Si se establecen causales de atenuación o agravación, éstas se predicarán de todos los particulares que se encuentren en ellas.

Comentarios:

En los literales d y e de este artículo, se hace referencia no sólo al principio de tipicidad, sino también al principio de proporcionalidad de la sanción con la infracción cometida, en este caso por el usuario aduanero. Sin embargo, consideramos que las infracciones y las sanciones, al igual que las causales de atenuación o agravación, deben establecerse teniendo en cuenta el papel que se desempeña ante la autoridad aduanera, pues no puede otorgarse igual responsabilidad para los distintos agentes que intervienen en la operación de comercio exterior. Adicionalmente, los auxiliares de la función aduanera, por su condición de tales, deben asumir mayor compromiso y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

f. La actividad de agenciamiento aduanal podrá ser ejercida por personas jurídicas o sociedades creadas para este efecto, en cumplimiento de un contrato de mandato. El Gobierno Nacional mediante reglamento de carácter general normará su ejercicio.

Comentarios:

De la redacción de este artículo se desprende que el origen de las sociedades de intermediación aduanera es un contrato con el Estado. De ser así, debe recordarse que la actividad de agenciamiento aduanal es una actividad auxiliar de la función pública aduanera, y en tal sentido debe considerarse como consecuencia de la descentralización administrativa. Por lo tanto, mal podría entenderse que el origen de dicha función sea un contrato de mandato, el cual sí tiene lugar cuando hacemos referencia al vínculo jurídico entre el particular y la sociedad de intermediación aduanera.

En tal sentido, si lo que se busca es reglamentar y controlar el ejercicio de esta actividad, podría pensarse en extender a las SIA el régimen jurídico aplicable actualmente a los agentes retenedores en materia fiscal.

Artículo 5.º Causales de aprehensión y decomiso. Las causales de aprehensión y decomiso deberán ser fijadas taxativamente por el Gobierno Nacional mediante decreto. Para que la autoridad aduanera pueda aprehender un bien, debe invocar una causal específica que sea preexistente al acto. Si posteriormente a la aprehensión se demuestra la licitud de la mercancía, el particular afectado tendrá derecho a ser indemnizado.

Comentarios:

En nuestro parecer, las causales de aprehensión, el decomiso y la indemnización son asuntos que no son materia de la ley marco y deben ser objeto de regulación a través de decreto.

Artículo 6.º Sanciones. El Gobierno Nacional expedirá mediante decreto el régimen sancionatorio aduanero, con sujeción a las siguientes pautas y principios:

- a. Se presume la buena fe.
- b. Las sanciones serán proporcionales al daño o perjuicio real sufrido por el Estado, o proporcionales al beneficio indebido en favor del particular, según el caso. Los daños, perjuicios y beneficios deberán ser concretos y cuantificables.
- c. No se restringirá de ninguna forma a los particulares el ejercicio de su derecho de defensa.

d. Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a la formulación de una liquidación oficial, el hecho o la omisión deberá coincidir exactamente con la descripción contenida en los decretos expedidos por el Gobierno Nacional. No procede la aplicación de sanciones por interpretación extensiva de las normas.

Comentarios:

Los literales c y d deben entenderse en atención al principio del debido proceso, consagrado constitucionalmente, que recoge el derecho de defensa y el principio de tipicidad. Consideramos que estos literales sobran puesto que dentro del ordenamiento jurídico colombiano debe suponerse la aplicación de los mismos, si tenemos en cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política los contempla.

e. Si antes de concluir la etapa gubernativa se expide una norma que favorezca al interesado, o se deroga una norma que lo perjudique, la autoridad aduanera deberá aplicar obligatoriamente la norma más favorable para el particular, aunque éste no la haya alegado.

f. Los términos que se establezcan para que la autoridad aduanera decida de fondo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo, que será declarado por la autoridad competente de oficio o a petición de parte.

Igualmente, habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo cuando hayan transcurrido más de doce (12) meses desde la primera actuación formal de la autoridad aduanera, si en ese plazo no ha quedado ejecutoriada la decisión de fondo.

Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.

Comentarios:

Las disposiciones administrativas, por ejemplo, el establecimiento del silencio administrativo positivo dentro de los procesos gubernativos de carácter aduanero, deben regularse a través de decreto y no consagrarse en una ley marco, pues debe recordarse que en esta figura se recogen únicamente los principios y orientaciones de carácter general que debe seguir el Ejecutivo a la hora de regular una determinada materia. Entrar en precisiones normativas propias del decreto da lugar al desconocimiento de la figura.

Adicionalmente, debe recordarse que cuando nos referimos a la aplicación del principio de favorabilidad y a la retroactividad de la nueva norma aduanera, nos encontramos hoy en presencia de un vacío jurídico, especialmente cuando las nor-

mas son expedidas con posterioridad al acto administrativo que decide de fondo y éste se encuentra impugnado en vía gubernativa. Al respecto se ha emitido variedad de conceptos de la oficina jurídica de la DIAN, los cuales se podrían tomar como soporte para desarrollar el asunto vía decreto.

Artículo 7.º Respeto al debido proceso. Se prohíben las decisiones de plano o los efectos “de pleno derecho”.

Cuando la administración revoque un acto administrativo, el acto de revocación deberá ser expreso, constar por escrito y deberá otorgársele al particular afectado la oportunidad de controvertirlo mediante los recursos de la vía gubernativa que fije el Gobierno.

Comentarios:

Este artículo podría recoger la intención de los literales b y c del artículo anterior. En tal sentido proponemos que se haga referencia al derecho de defensa y a la doble instancia, que se recogen dentro del principio del debido proceso, retirando el segundo inciso de este artículo, el cual podría resultar obvio, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico colombiano supone la aplicación de los derechos de defensa y de doble instancia citados arriba.

Artículo 8.º Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 6.ª de 1971, y toda normatividad que le sea contraria.

VI. LEY MARCO DE COMERCIO EXTERIOR (LEY 7.ª DE 1991)

La necesidad de brindar un marco normativo que orientara el desarrollo del comercio exterior surgió de la conveniencia de desvincular el manejo de los temas cambiarios y monetarios respecto a la política comercial. El Decreto ley 444 de 1967 –expedido antes de la reforma constitucional de 1968– constituía un régimen “mixto” aplicable a las mencionadas materias, que, de un lado, flexibilizó y unificó el tipo de cambio, y del otro, en el régimen comercial, veló tanto por la protección de las importaciones como por el incentivo a las exportaciones.

El citado Decreto ley definía en forma muy detallada las características de los instrumentos y las funciones de los agentes involucrados en la ejecución de la política de comercio exterior, muy en contra del espíritu de la reforma de 1968, de acuerdo con la cual, como lo hemos dicho en muchas ocasiones, la normatividad específica debe ser el resultado de decretos reglamentarios y resoluciones dictadas por el Ejecutivo dentro de las pautas trazadas por el Congreso de la República. Fue así como el Gobierno presentó

un nuevo proyecto, con el fin de que se constituyera en un verdadera ley marco de comercio exterior, lo que dio lugar a la creación de la Ley 7.^a de 1991.

La Ley 7.^a de 1991 contempla en sus artículos segundo y tercero las directrices y principios que limitan al Ejecutivo, a la hora de regular el régimen de comercio exterior. Dichos artículos disponen lo siguiente:

Artículo 2.º Al expedir las normas por las cuales habrá de regularse el comercio internacional del país, el Gobierno Nacional deberá hacerlo con sometimiento a los siguientes principios:

1. Impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo.
2. Promover y fomentar el comercio exterior de bienes, tecnología, servicios y, en particular, las exportaciones.
3. Estimular los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen y faciliten las transacciones externas del país.
4. Impulsar la modernización y la eficiencia de la producción local, para mejorar su competitividad internacional y satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor.
5. Procurar una legal y equitativa competencia a la producción local y otorgarle una protección adecuada, en particular contra las prácticas desleales de comercio internacional.
6. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos en las operaciones de comercio exterior.
7. Coordinar las políticas y regulaciones en materia de comercio exterior con las políticas arancelaria, monetaria, cambiaria y fiscal.
8. Adoptar, sólo transitoriamente, mecanismos que permitan a la economía colombiana superar coyunturas externas o internas adversas al interés comercial del país.

Los anteriores principios se aplicarán con arreglo a los criterios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción que orientan las actuaciones administrativas.

Artículo 3.º. Las importaciones y exportaciones de bienes, tecnología y servicios se realizarán dentro del principio de libertad del comercio internacional en cuanto lo permitan las condiciones coyunturales de la economía (cursivas fuera de texto).

De los anteriores artículos se desprende el objetivo esencial de la política de comercio exterior, cual es propiciar la internacionalización de la economía del país, a través de procesos de integración económica y acuerdos de carácter bilateral o multilateral, orientados a garantizar un acceso adecuado de los productos de exportación a los

mercados internacionales. Conviene recordar la posibilidad que tiene el país de utilizar este tipo de instrumentos, aceptado en el protocolo de adhesión de Colombia al GATT en 1979, el cual fue ratificado a su vez por la Ley 49 de 1981.

Con el fin de velar por el desarrollo de los principios establecidos en la ley marco, el legislador quiso establecer los temas e instrumentos relativos a la regulación y ejecución de la política de comercio exterior. Fue así como señaló disposiciones concernientes a los sistemas especiales de importación y exportación (art. 4.º); el transporte y tránsito internacional de mercancías (art. 5.º); zonas francas industriales, comerciales y de servicios (art. 6.º); manejo de los recursos provenientes del CERT (como mecanismo de incentivo a las exportaciones) a través de fondos de estabilización de los productos básicos de exportación (arts. 7.º y 8.º); sistemas de aranceles variables y sus instrumentos operativos (art. 9.º); también señaló la necesidad de amparar la producción nacional contra las prácticas desleales y restrictivas del comercio internacional (art. 10.º).

Igualmente, ante las nuevas condiciones del mercado internacional y el modelo económico de internacionalización de la economía que se viene desarrollando desde principios de la década de los noventa, el Congreso detectó la necesidad de efectuar modificaciones encaminadas a dotar al Ejecutivo de los medios e instituciones necesarias para alcanzar los objetivos y principios propuestos por la ley. Así, en el capítulo segundo se señala la creación, integración y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior; y en el capítulo tercero se dispone lo concerniente al Ministerio de Comercio Exterior, Banco de Comercio Exterior y Fondo de Modernización Económica.

A continuación nos detendremos brevemente a estudiar los nombrados organismos:

Consejo Superior de Comercio Exterior

Si bien este organismo ya fue estudiado en lo concerniente al régimen de aduanas, vale la pena señalar las funciones que le fueron asignadas en relación con el régimen de comercio exterior:

- Recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, de inversión extranjera y de competitividad, en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país.
- Asesorar al Gobierno Nacional en las decisiones que éste debe adoptar en los organismos internacionales encargados de asuntos de comercio internacional.

- Emitir concepto, previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre la celebración de tratados o acuerdos internacionales de comercio, bilaterales o multilaterales, y recomendar al Gobierno Nacional la participación o no del país en los mismos.
- Formular directrices para las negociaciones internacionales de comercio.
- Examinar y recomendar al Gobierno Nacional la adopción de normas generales sobre prácticas desleales y restrictivas de comercio internacional y salvaguardias.

Banco de Comercio Exterior – Bancoldex

La Ley 7.^a de 1991 transformó el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), en un banco de comercio exterior vinculado al Ministerio de Comercio Exterior. PROEXPO, desde su creación en 1968, venía cumpliendo la función crediticia para los exportadores; el nuevo banco asumió esta función con mayor independencia y especialización, adicionalmente a su función financiera. Además, el banco cumple funciones de promoción de las exportaciones y asumió todos los derechos y obligaciones del ente que sustituyó.

Fondo de Modernización Económica

En el momento de su creación, se destinó el impuesto del 5% del valor CIF de las importaciones que estaba asignado a PROEXPO, y se creó una cuenta especial dentro del presupuesto nacional denominada Fondo de Modernización Económica. Los recursos de este fondo se destinaban a:

- Financiar el costo fiscal de los CERT (certificado de reembolso tributario), es decir, las devoluciones de impuestos indirectos (este mecanismo de incentivo a las exportaciones aún se encuentra vigente pero con tarifa cero).
- Complementar la financiación de proyectos de mejoramiento de instalaciones portuarias, aeroportuarias y de vías férreas.
- Financiar programas de desarrollo tecnológico que estimulen la eficacia y competitividad de la producción nacional.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cumple las máximas funciones de dirección, coordinación, ejecución y vigilancia del comercio exterior colombiano. De esta manera se unificó y se dio mayor categoría al proceso de negociaciones

comerciales internacionales y de representación ante los organismos económicos en el exterior.

El Decreto 210 de 2003 modificó la estructura del Ministerio y le señaló como objetivos primordiales formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria; la micro, pequeña y mediana empresa; el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología; la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y la ejecución de las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. Así mismo precisó, en el artículo 2.º, las funciones generales que se encuentran a su cargo.

Este mismo decreto estableció el Sistema de Comercio Exterior, integrado por el conjunto de organismos de carácter público que participan en el diseño y ejecución de la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, y por las instituciones de carácter privado o mixto que desarrollan actividades de comercio exterior o están relacionadas con éste.

Finalmente, en este decreto de reestructuración se da origen, en el artículo 15, a la Dirección de Relaciones Comerciales, dependencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se le asigna como principal función la de diseñar y ejecutar la política comercial de Colombia en sus relaciones bilaterales, especialmente con la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁷, organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre la mayoría de países del mundo, las cuales se derivan de acuerdos suscritos por cada uno de ellos.

Estos acuerdos constituyen las normas jurídicas en las que se basa el comercio internacional, y que obligan a los gobiernos a tener unas políticas comerciales dentro de unos parámetros convenidos para beneficio de los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores en desarrollo de sus actividades²⁸.

La Organización Mundial del Comercio²⁹ tiene su origen en el Acuerdo de Marrakech (Marruecos), del 15 de abril de 1994, suscrito por 125 países que

27. Debe precisarse que la OMC es un organismo internacional de carácter multilateral, pero al establecer relaciones con un solo país miembro, la relación deja de ser multilateral para ser bilateral. En este sentido debe entenderse la función encomendada a la Dirección de Relaciones Comerciales.

28. GUILLERMO FINO, RUBÉN VASCO y CARLOS VECINO. *El sistema aduanero en Colombia*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, p. 451.

29. [www.wto.org].

conformaban la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT, organismo al cual sustituye y que estaba enfocado al comercio de bienes. La OMC incorpora nuevos aspectos, como el comercio de servicios y la propiedad intelectual. Su principal objetivo es la promoción de los intercambios comerciales mundiales, y la competitividad y el desarrollo comercial de cada país miembro. Las funciones principales de la OMC son las siguientes: administrar los acuerdos comerciales, servir de foro para las negociaciones, tratar de resolver las diferencias comerciales, supervisar las políticas comerciales de los distintos países integrantes, y prestar asistencia técnica a los países en desarrollo.

Es necesario precisar que las decisiones de la OMC son vinculantes para los países que la conforman, y en Colombia el organismo encargado de desarrollar sus políticas y hacerlas aplicables es la Dirección de Relaciones Comerciales, dependencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Una vez estudiado el marco teórico de las competencias constitucionales del Ejecutivo y el Legislativo en la regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior, y precisados los alcances que en ambas materias se disponen en las leyes marco respectivas, es preciso dar paso al análisis de la jurisprudencia –tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado– en la cual se consigna la posición que estas corporaciones han adoptado, y conocer la verdadera actividad desplegada por el Legislador y el Ejecutivo en cumplimiento de las facultades y competencias otorgadas constitucionalmente a cada uno de ellos. Así mismo, procederemos a analizar si el ámbito normativo desarrollado para el régimen de aduanas y de comercio exterior es o no el adecuado y si se ajusta a las condiciones establecidas por el constituyente.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Una vez establecidas en el capítulo primero las competencias constitucionales para la regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior, nuestro estudio en este segundo capítulo está encaminado a identificar y precisar la línea jurisprudencial, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, en cuanto a la naturaleza y alcance de las leyes marco de aduanas y de comercio exterior, así como a analizar si los decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno exceden las orientaciones y principios que les señala la ley marco o si, por el contrario, actúan dentro de los límites en ella previstos.

I. POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Naturaleza y alcance de las leyes marco y sus decretos reglamentarios

Se hace conveniente iniciar nuestro estudio reiterando el criterio uniforme, tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, de que, dentro de la tipología de las leyes presentes en la Carta Constitucional de 1991, la referida en el artículo 150, numeral 19, corresponde a las llamadas leyes marco, también conocidas como cuadro o generales. Así, en concordancia con el artículo 189, numeral 25 superior, el Congreso, en materia del régimen de aduanas y de comercio exterior, entre otras materias, circunscribe su actividad legislativa a señalar las normas generales, y los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, mientras que a éste le corresponde modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, así como regular el comercio exterior.

Formulada la anterior precisión, es conveniente limitarnos en seguida a destacar el criterio de la Corte Constitucional en cuanto a la naturaleza y características de las leyes marco, sin que nos detengamos a estudiar las distintas posiciones doctrinales al respecto, por cuanto ellas fueron objeto de estudio en el primer capítulo.

Así las cosas, frente a la naturaleza y características de las leyes marco, la Corte ha sostenido en repetidas ocasiones:

La categoría de leyes marco o cuadro –hoy llamadas “generales”– se introdujo a nuestra normatividad jurídica constitucional con la reforma de 1968. La Carta se refiere a una ley que debe trazar los principios y límites para la regulación de las referidas materias con carácter general por parte del Ejecutivo. Dentro de sus características principales,

que las diferencian de las demás leyes, están el que deben versar sobre temas específicos, como son los establecidos taxativamente en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política; y el que su finalidad es la de señalar, a través de normas generales, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, cuando proceda a desarrollar y aplicar dichas normas, sin que le esté permitido exceder o desbordar los parámetros trazados de modo general por el legislador. La expedición de toda ley marco implica, entonces, una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional³⁰.

Así mismo, señaló la Corte que el objetivo y justificación de las leyes cuadro es:

... permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria –suficiente y actualizada– y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparta el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones³¹.

Consideramos que los apartes anteriormente transcritos no merecen mayor comentario o crítica, por cuanto teóricamente la Corte Constitucional define con claridad y reconoce la estructura de la figura, precisando que la existencia de la misma se debe a la necesidad de brindar pronta y rápida regulación a temas coyunturales y ampliamente cambiantes, tales como las materias contempladas en el artículo 150, numeral 19, de la Carta Superior.

Sin embargo, distinto son el alcance y las características que poseen los decretos reglamentarios a través de los cuales el Presidente de la República ejerce la potestad reglamentaria que le ha conferido la Constitución. Por ello, ha expresado la Corte que la naturaleza de dichos decretos es puramente administrativa, lo que implica desarrollo y ejecución de las directrices y orientaciones que le ha señalado el Legislativo en la ley marco respectiva. Sostiene la Corte:

30. Sentencia C-311 de 1994. En el mismo sentido cfr. sentencias C-465 de 1992, C-510 de 1992, C-013, C-133 y C-270 de 1993.

31. Sentencia C-312 de 1997; cfr. también sentencia C-013 de 1993.

El Gobierno ejerce una función sometida al marco de la ley, la cual es puramente administrativa, y no le es posible modificar, derogar, ampliar ni restringir lo que el legislador haya dispuesto al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en la materia respectiva. El Presidente de la República apenas puede –y debe– concretar tales directrices en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión (sent. C-428 de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO).

Así las cosas, al precisar la Corte que los decretos expedidos por el Ejecutivo en desarrollo de las leyes marco son de carácter administrativo, de manera correspondiente afirma esta corporación que los mismos no gozan de fuerza material de ley y que, por lo tanto, tienen por límite el texto de la ley general, sin la potestad de modificar las pautas y criterios que la misma ley establece.

Así mismo, en cuanto a la jerarquía de la ley marco y los decretos que la desarrollan, sostiene la Corte que los también denominados decretos ejecutivos reglamentarios no ostentan la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener igual obligatoriedad. Al respecto afirma:

A diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, num. 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Éste agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del Gobierno (art. 189.25 C. P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al común de las leyes (art. 189.11 C. P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador³².

De manera correspondiente, la Corte se declara impedida para conocer las demandas contra los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad conferida en el artículo 189, numeral 25 de la Carta Política, por cuanto de los mandatos contenidos en los artículos 237 numeral 2 y 241 de la Constitución, se desprende que son actos sometidos al control de constitucionalidad por parte del Consejo de Estado³³.

32. Sentencia C-608 de 1999. En el mismo sentido, sentencias C-465 y C-510 de 1992, C-408 de 1994 y C-129 de 1998.

33. Sentencias C-129 de 1998, C-608 de 1999, C-805 de 2000 y C-170 de 2001.

Es pertinente concluir entonces que para la Corte Constitucional los mencionados decretos reglamentarios no son una potestad aislada que la Constitución le ha otorgado al Presidente de la República, sino que, por el contrario, la misma es complemento y desarrollo de la figura de las leyes marco, razón por la cual obedecen a ámbitos de competencia distintos. Por ello, aunque gozan unas y otros de obligatoriedad, los decretos siempre deben estar sujetos a las orientaciones que les señale la ley.

Una vez precisadas la naturaleza y características tanto de las leyes marco como de los decretos reglamentarios, es conveniente determinar la posición de la Corte en cuanto a la solicitud de facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República para regular aspectos propios de las leyes marco.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado de manera contundente la prohibición del uso de la legislación delegada para regular materias correspondientes a las leyes marco, ya que cuando regía la Constitución de 1886 hubo un uso indiscriminado de la misma, hasta convertirla en un mecanismo corriente u ordinario para legislar sobre materias que debían ser objeto de regulación por parte del Congreso. Ha señalado la Corte:

Con base en la expresa y contundente prohibición contemplada en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, no es posible que el Congreso expida leyes de facultades extraordinarias autorizando al Gobierno para dictar, bajo la forma de decretos leyes, lo que en realidad debe ser una ley marco. Sería inconstitucional el acto del Congreso que delegara lo que no puede delegar a partir de la Constitución de 1991, y serían inconstitucionales los decretos que se hubiesen dictado, ya que éstos no podrían consagrar en su texto contenido alguno propio de la ley marco en cualquiera de las materias que señala el artículo 150, numeral 19, del Estatuto Fundamental³⁴.

B. ¿Se respeta la distribución de competencias entre las ramas legislativa y ejecutiva, establecida en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución?

La distribución de competencias en la regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior se muestra claramente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Si bien ésta reconoce la importancia y trayectoria del principio de la separación de funciones entre los órganos del Estado, advierte que dicho modelo

34. C-608 de 1999; en el mismo sentido sentencias C-417 y C-510 de 1992, y C-1111 de 2000.

tripartito no se ajusta ya a la realidad institucional y por ello ha sido frecuentemente cuestionado. Como ejemplo, dice que en los regímenes parlamentarios no se puede hablar ahora de separación entre el Ejecutivo y el Legislativo puesto que su funcionamiento exige una permanente cooperación e identidad entre los dos.

Dispone el artículo 150 de la Carta que el Congreso es el encargado de hacer las leyes, potestad que la jurisprudencia y la doctrina denominan “cláusula general de competencia”, según la cual las cámaras legislativas gozan de la capacidad necesaria y suficiente para dictar reglas de derecho en todos los campos y frente a todo tipo de situaciones³⁵. No obstante, desde el punto de vista de la Corte, esta cláusula general sufre una atenuación en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución. Al respecto ha afirmado la Corte:

[Existe] una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establecen reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifican y concretan las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

[...]

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio –el del Presidente de la República– y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orientan a la realización de los fines de aquél³⁶.

En el mismo sentido, la Corte señala:

El artículo 150, numeral 19, de la Constitución contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo, puesto que, en los campos enunciados en dicha disposición –el crédito público; el comercio exterior; el régimen cambiario; la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones aduaneras; las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo,

35. Sentencias C-133 de 1993, C-196 de 1998 y C-1111 de 2000.

36. Sentencia C-196 de 1998, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. En el mismo sentido, cfr. Sentencia C-408 de 1994.

aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública; y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales— las atribuciones reguladoras del Congreso son limitadas. En efecto, el Legislador sólo está autorizado para fijar pautas generales, sin que le sea posible rebasar ese ámbito, puesto que a su vez la Carta reconoce al Presidente de la República la facultad de desarrollar ese marco previamente definido por el Congreso³⁷.

De estos primeros apartes jurisprudenciales sobre el tema se deduce que para la Corte Constitucional, en las materias contempladas en el artículo 150, numeral 19, la Constitución está limitando las funciones del Congreso y dispone que la continuación y desarrollo de su actividad legislativa sean llevados a cabo por el Ejecutivo, siempre que éste se someta a los lineamientos y directrices trazados por la ley marco. De esta manera, funciona una distribución de competencias entre estas dos ramas del poder público —ejecutiva y legislativa—, que implica tanto sujeción por parte de la primera —ejecutiva— a la segunda —legislativa—, así como limitación por parte del Congreso para no exceder el límite de sus facultades y entrar en el ámbito de regulación propio del Ejecutivo.

Sin embargo, ante la aparente precisión y claridad en el reparto de competencias anteriormente explicado, la Corte ha previsto que:

La distribución de competencias entre el Legislativo y el Gobierno en las materias en que pueden expedirse leyes marco no obedece a una delimitación estricta y rigurosa en virtud de la cual se asignase al primero ciertos grados de generalidad y al segundo ciertos grados de particularidad (sent. C-408 de 1994).

Un ejemplo de ello es la Sentencia C-196 de 1998, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, en la cual se consideró que el Congreso, en desarrollo de su función de expedir las leyes marco, puede regular en ellas los temas sometidos a dicha regulación en tanto detalle como desee, dejando a un lado el supuesto de que las leyes marco tan sólo deben fijar políticas y orientaciones al Ejecutivo, que sí tiene la competencia de entrar a regular detalladamente. Al respecto ha sostenido:

... no quiere decir que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, *carezca el Congreso de competencia para formular algunas*

37. Sentencia 1111 de 2000, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley.

Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco (cursiva fuera de texto).

En este mismo sentido, la Corte ha reiterado su posición y además ha señalado que el establecer detalles en la ley marco no es contrario a la Constitución y que por lo tanto no extralimita el ámbito de su competencia:

El legislador, en la norma marco, establece reglas detalladas cuando se trata de materias reservadas por la Constitución a la ley, lo que considera, además, en nada invade la órbita del Gobierno³⁸.

Se hace necesario precisar que, para la Corte Constitucional, la actividad del Congreso no sólo se limita a expedir la ley marco y dotar al Ejecutivo de orientaciones y políticas generales para el desarrollo de su función, sino que también es permitido que el mismo intervenga como legislador ordinario para precisar o detallar aquellos aspectos que, en principio y de acuerdo con la naturaleza de la figura de la ley marco, sólo son objeto de regulación y minucia por parte del Ejecutivo y no del Congreso.

Es nuestra opinión concluir que la Corte Constitucional en sus fallos está desfigurando la naturaleza y filosofía de las leyes marco, al permitir que el legislador intervenga en el ámbito de competencia propio del Ejecutivo, puesto que si el Constituyente consagró la mencionada figura para limitar la actuación de cada una de estas ramas en temas que requieren rápida regulación, no es lógico que la Corte Constitucional, como ente guardián de la integridad de la Carta Política, permita que el legislador precise o detalle aspectos que desbordan el ámbito de la ley marco, ya que ello puede restar agilidad y prontitud en la solución y regulación de temas coyunturales y altamente variables, como lo son las actividades mencionadas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución.

Ya hemos precisado que la Corte permite al legislador incluir aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley marco sin que ello implique la existencia de un vicio de inconstitucionalidad³⁹. También hemos expuesto nuestro desacuerdo

38. C-133 de 1993, C-428 de 1997 y C-196 de 1998.

39. Sentencia C-133 de 1993.

con tal autorización. No obstante, la Corte en algunas sentencias ha fundamentado tal permisión en el principio constitucional de reserva de ley, definido por la Corte de la siguiente manera:

Las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias, no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico (sent. C-428 de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO).

En este mismo sentido, en sentencia C-170 de 2001, la Corte reiteró su posición y consideró que, en atención al principio de reserva de ley, no era posible dejar en manos del Gobierno la regulación de aspectos propios del ámbito del legislador. Al respecto sostuvo:

No es posible “deslegalizar” un asunto, pues el legislador no puede otorgar al Gobierno, o a otra entidad independiente, la facultad de regular materias que tienen reserva de ley.

Así las cosas, con fundamento en el principio de reserva de ley y con énfasis en el fallo C-428 de 1997, la Corte determinó no solamente que el legislador podía establecer detalles o precisiones en la ley marco, sino que también admitió la posibilidad de que dentro de leyes de carácter ordinario el Legislativo pueda señalar lineamientos generales, a los cuales debe someterse la actividad reglamentaria del Ejecutivo. Al respecto sostuvo:

El Legislativo no tiene vedada su posibilidad de estatuir normas marco dentro de leyes más amplias o comprensivas. Se admite la posibilidad de que ellas sean aprobadas junto con otras que se hallen dentro del mismo haz normativo pero que no tengan dicha calidad, lo cual no es prohibido por la Constitución⁴⁰.

Recogiendo las anteriores consideraciones, concluimos que la Corte Constitucional, a través de sus fallos, ha permitido que se desdibuje la distribución de competencias

40. Sentencia C-428 de 1997.

que el constituyente estableció en el artículo 150, numeral 19, de la Carta Política, puesto que ha dejado que el legislador desborde su función constitucional —la de señalar lineamientos, pautas y principios generales en las leyes marco— al concebir, por un lado, como conforme a la Constitución el que se establezcan en las leyes marco aspectos específicos que corresponden a la órbita del Ejecutivo, y por otro, al permitir que dentro de leyes ordinarias se establezcan principios de ley marco. Todas estas permisiones se hacen con fundamento en el principio de reserva de ley, principio éste que, tal y como se estudió en el capítulo primero de nuestra investigación, no tiene cabida en la regulación del derecho aduanero y del régimen de comercio exterior, por cuanto en estas precisas materias, los actos emanados del poder ejecutivo constituyen la fuente formal y directa para su regulación, lo cual obedece al sistema de ley marco y decretos reglamentarios establecido en la mencionada norma constitucional.

Por lo tanto, es posible afirmar que la Corte, al permitir que se desborde el límite trazado al Legislativo en el desempeño de su función, está desconociendo el reparto de competencias establecido para las mencionadas materias, con lo cual deja de lado a su paso el principio de legalidad.

C. Alcance del artículo 150, numeral 19, literal c de la Constitución Política

Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

[...]

c. Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas.

El desarrollo jurisprudencial de la norma anteriormente transcrita, por parte de la Corte Constitucional, ha sido bastante claro y preciso, y ha permitido definir la posición de esta corporación sobre el tema de la siguiente manera: el constituyente ha condicionado la competencia y actuación del Gobierno a la existencia de razones de política comercial, por lo que se excluye la posibilidad de que a través de los decretos que desarrollan la ley marco se puedan trazar políticas de orden fiscal; por lo tanto, las modificaciones que el Gobierno pretenda introducir con fundamento en una ley marco sólo pueden atender a los aspectos económicos del arancel de aduanas. Ha sostenido la Corte:

La ley marco en esta materia debe necesariamente circunscribirse a dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar –no regular originariamente dado que el presupuesto de la facultad de “modificación” es su previo establecimiento legal– por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Correlativamente, el ámbito del decreto se mueve en el marco del régimen de aduanas –de origen legal– para cuya modificación queda habilitado el Gobierno siempre que sea necesario hacerlo por razones de política comercial.

[...]

La Constitución, al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión “por razones de política comercial” está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que, mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de esta stirpe. A este respecto la Ley 6.^a de 1971 ilustra correctamente el sentido y alcance que puede tener la competencia que se ofrece al Gobierno en desarrollo de la ley marco⁴¹.

Con posterioridad la Corte, a través de la sentencia C-405 de 1997, reiteró su posición y afirmó:

Por cuanto una de las finalidades del arancel es de naturaleza fiscal, el constituyente supeditó a razones de política comercial las modificaciones que el Gobierno puede introducir en los aranceles, siguiendo las pautas trazadas en la respectiva ley marco. Significa lo anterior que las modificaciones que el Gobierno introduzca, con fundamento en una ley marco, sólo pueden atender a los aspectos económicos del arancel de aduanas, quedando por fuera del ámbito de esos decretos las cuestiones atinentes a la política fiscal.

[...]

Queda demostrado que la reivindicación de la competencia impositiva general para el Congreso ha conducido a que ni las leyes marco ni los decretos que con base en ellas expida el Gobierno puedan utilizar el establecimiento o las modificaciones al arancel de aduanas con un propósito primario y principal de orden fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado⁴².

41. Sentencia C-510 de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

42. Esta misma posición puede verse en las sentencias C-194 de 1998, C-805 y C-1111 de 2000, y C-170 de 2001.

De los apartes jurisprudenciales anteriormente transcritos, es claro entonces que el Gobierno no puede utilizar la facultad otorgada en el artículo 189, numeral 25, de la Carta, para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas con motivos de política fiscal o recaudadora, por cuanto es expresa la condición que a su competencia le ha señalado el Constituyente, cual es la de “razones de política comercial”.

Es necesario concluir que a la luz de la jurisprudencia constitucional, el nuevo requisito incluido en la Carta Fundamental para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas –las razones de política comercial– ha sido enunciado por la Corte Constitucional en algunos de sus fallos. Sin embargo, en ninguno de ellos, la Corte se ha detenido a realizar un estudio profundo para conceptualizar y delimitar lo que debe entenderse por “razones de política comercial”.

D. La ley marco de aduanas –Ley 6.^a de 1971– desde la óptica de la Corte Constitucional

El 24 de agosto de 2000, ante la demanda interpuesta por el ciudadano Juan Manuel Camargo, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley marco de aduanas. En la sentencia sobre el tema, esta corporación estudió los tres artículos que fijan, al Ejecutivo, las directrices y principios para el desarrollo de su competencia. A continuación exponremos las consideraciones de la Corte frente a cada uno de ellos.

El artículo 1.º de la Ley 6.^a de 1971 establece las reglas a las cuales debe ceñirse el Gobierno para efecto de modificar el arancel de aduanas. Al respecto, la Corte cataloga esta norma como general, considera que fija objetivos concretos y determina la tarea que debe asumir el Ejecutivo y las pautas que éste debe seguir al desarrollar la ley marco de aduanas, lo que en modo alguno riñe con los preceptos superiores, en tanto desarrollan los fines sociales del Estado.

Por su parte, el artículo 2.º de la ley bajo estudio expresa:

Las disposiciones que dicte el Gobierno de conformidad con el artículo anterior, previo el concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera, entrarán en vigencia en la fecha que el Gobierno determine.

Este artículo señala la sujeción a los conceptos del Consejo Nacional de Política Aduanera en las disposiciones que expida el Gobierno. Reconoce la Corte la desapa-

rición –del mundo jurídico– del mencionado Consejo; no obstante, considera que las funciones del mismo han sido asumidas por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, de conformidad con el Decreto 2350 de 1991. De tal manera, la Corte considera que no es posible declarar la inexecutable de la norma, por cuanto nada impide que el Presidente de la República tenga ese apoyo técnico en el proceso de expedición de los decretos, más aún cuando existe un organismo encargado de emitir dichos conceptos, que a su vez no son de carácter obligatorio para el Gobierno.

Finalmente, el artículo 3.º de la ley marco prevé que las modificaciones que se introduzcan al régimen de aduanas deberán consultar las recomendaciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, el esquema del Código Aduanero Uniforme acordado por la ALALC, los estudios sobre legislación comparada y los progresos técnicos en materia de administración aduanera. Al respecto, la Corte considera que si bien no todas las pautas señaladas al Ejecutivo para modificar el régimen de aduanas pueden en la actualidad acatarse, por haber desaparecido los respectivos organismos que las fijaban –como sucede con la ALALC y el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas– debe entenderse que sí pueden someterse a las demás pautas fijadas por esa norma, esto es, a los estudios sobre legislación comparada y a los progresos técnicos en materia de administración aduanera. Sin más consideraciones al respecto, la Corte declara executable la norma.

Así las cosas, puede deducirse que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ley marco de aduanas cumple con los requisitos y características propias de esta figura, al señalar los objetivos, principios y directrices que debe seguir el Ejecutivo en el desarrollo de la competencia a él entregada. No encuentra esta corporación falta alguna por parte del Congreso en el desempeño de la función establecida en el artículo 150.19, pues ello se infiere de la decisión tomada en esta sentencia. De no ser así, la Corte hubiese echado mano de las sentencias condicionadas para imponer al Congreso la obligación de expedir una nueva ley marco que a su juicio contemplara verdaderas directrices y principios para el desempeño de la labor del Ejecutivo en lo que a esta materia se refiere.

E. La ley marco de comercio exterior –Ley 7.ª de 1991– en proceso de estudio por la Corte Constitucional

La ley marco de comercio exterior o Ley 7.ª de 1991, a diferencia de la ley marco de aduanas, no ha sido objeto de estudio en su totalidad por la Corte Constitucional. Tan sólo ha sido demandada en su artículo 14, numerales 7 y 12, única oportu-

nidad que la Corte ha tenido para pronunciarse sobre esta materia. Sin embargo debe señalarse que en esa ocasión, a su vez fueron demandadas otras disposiciones normativas distintas a la Ley 7.^a de 1991.

Los artículos arriba mencionados, demandados ante la Corte y que nos competen en el presente estudio, contemplan como funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior la determinación de los trámites y requisitos que deben cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnología y servicios (num. 7); y la expedición de normas relativas a la organización y manejo de los registros en materia de comercio exterior (num. 12).

Consideró el ciudadano ISIDORO ARÉVALO BUITRAGO que las disposiciones acusadas desconocen el reparto de competencias establecido en la Carta en la medida en que atribuyen a una entidad administrativa—como el Consejo Superior de Comercio Exterior— la reglamentación de un asunto de comercio exterior—como el registro de exportadores o la determinación de los trámites que deben cumplir las importaciones y exportaciones— cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso por medio de una ley marco, y también al Gobierno, por medio de los decretos que reglamentan esas leyes marco.

Al respecto la Corte Constitucional señaló:

La Carta no establece incompatibilidad alguna entre la existencia de las leyes marco—en materias tales como el crédito público, el comercio exterior, los cambios internacionales, el régimen arancelario y aduanero o las actividades financiera, bursátil y aseguradora— y la desconcentración de funciones presidenciales mediante la creación de organismos como las superintendencias o consejos de carácter consultivo⁴³.

Esa corporación reiteró su posición en la Sentencia C-170 de 2001, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO en la cual sostuvo:

Es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido estricto, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera logra armonizarse el sistema de fuentes consagrado en la Carta y la responsabilidad gubernamental en este campo, con la posibilidad de contar con organismos más especializados que desarrollen de manera más específica la intervención en estos complejos temas. Esto supone entonces (i) que la materia a ser reglamentada no tenga reserva de ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribucio-

43. Sentencia C-397 de 1995, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

nes; (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley cuadro respectiva y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan sus atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la entidad restrinja sus posibilidades de acción; y (iv) que como consecuencia de todo lo anterior, se entienda que la entidad es dependiente del Gobierno, ya que, aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental.

Finalmente la Corte concluyó:

Una simple lectura de los dos ordinales (art. 14, nums. 7 y 12 de la Ley 07 de 1991) es suficiente para concluir que ninguna de esas dos materias tiene reserva de ley, puesto que se trata de un asunto de comercio exterior, en donde el Legislador se limita a promulgar una ley marco, que fija las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno cuando éste reglamenta específicamente el comercio exterior (art. 150, ord. 19 b, y 189, ord. 25 C. P.). Es claro que estos ordinales acusados confieren al Consejo Superior atribuciones sobre temas concretos y cambiantes, como son los trámites y requisitos de las exportaciones e importaciones, o las normas relativas a los registros necesarios en materia de comercio exterior, que son materias que no corresponden a la ley marco, y podían entonces ser atribuidos a una entidad dependiente del Gobierno, como el Consejo Superior; basta con que la Corte recurra a una sentencia condicionada, en donde precise que las regulaciones que dicho organismo establezca, en desarrollo de sus competencias legales, deben supeditarse a las jerarquías normativas superiores, particularmente a las leyes marco en materia de comercio exterior, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal b, de la Constitución, y a los reglamentos que el Presidente dicte para regular el comercio exterior, y que el Congreso y el Presidente conservan la plenitud de sus atribuciones en este campo.

Podemos concluir entonces que si bien la Corte Constitucional no ha efectuado un estudio integral de la Ley 7.^a de 1991, sí dejó muy clara en el presente fallo la posibilidad de que el Ejecutivo delegue parte de sus funciones en otros organismos administrativos, los cuales a su vez forman parte de la rama ejecutiva del poder público, pero ello condicionado al respeto y armonización de la organización jerárquica, y siempre y cuando la materia por delegar no esté sujeta a la reserva de ley; sin embargo, el ejercicio de dicha delegación debe conformarse a las orientaciones y políticas fijadas en la ley marco.

Finalmente, nos parece adecuado recordar que la ley marco de comercio exterior aún se encuentra en proceso de estudio por parte de la Corte Constitucional, pues

ella, –reiteramos– aún no ha sido demandada, razón por la cual no existe un estudio más completo al respecto. No obstante, es posible que la ausencia de demandas de la norma bajo estudio se deba al buen desempeño de la labor del Legislativo al realizar la ley marco, y de la conformidad al respecto por parte de quienes conocen y manejan los asuntos de comercio exterior.

Una vez estudiada y analizada la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el alcance de las leyes marco de aduanas y de comercio exterior, y de los decretos que las reglamentan, se hace necesario entrar a identificar la posición que el Consejo de Estado ha adoptado en sus fallos frente al tema que nos atañe en la presente investigación, con el fin de precisar si dicha posición corresponde a la desarrollada por la Corte Constitucional, con lo cual se construiría un criterio uniforme en la materia, o si, por el contrario, cada una de estas corporaciones defiende un criterio distinto.

II. POSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

Daremos inicio a nuestro estudio de la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, no sin antes precisar que a dicha corporación, como juez de los actos de la Administración, únicamente le corresponde conocer de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco.

De esta manera, es necesario aclarar que en los primeros fallos de esta corporación⁴⁴, en cuanto a la naturaleza y características de las leyes marco se acogieron los criterios desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-465 del 18 de junio de 1992, M. P.: CIRO ANGARITA BARÓN. Ya tuvimos la oportunidad de analizar esta sentencia y de ella se concluye que por medio de las leyes cuadro la rama legislativa define principios y criterios generales, en cuya virtud se orienta la tarea estatal de regulación de los asuntos sometidos a dicha figura; es decir, estructura un marco dentro del cual el Ejecutivo debe dictar los reglamentos encargados de desarrollar los principios y criterios señalados por el legislador.

Como bien hemos enunciado, al Consejo de Estado le corresponde conocer de los actos proferidos por la Administración, de tal manera que daremos paso al estudio de los decretos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco.

44. Sentencias del 29 de enero de 1993, expediente 2192, C. P.: YESID ROJAS SERRANO; 20 de mayo de 1994, expediente 5185, C. P.: GUILLERMO CHAÍN LIZCANO; 31 de marzo de 1995, expediente 4834, C. P.: DELIO GÓMEZ LEYVA; 24 de noviembre de 1995, expediente 7028, C. P.: GUILLERMO CHAÍN LIZCANO.

A. ¿Puede el Ejecutivo a través de los decretos que desarrollan las leyes marco modificar o derogar las leyes preexistentes sobre la materia?

En cuanto a la naturaleza y alcance de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco, se puede afirmar que la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha dividido en dos etapas; una primera que va desde la Sentencia del 20 de mayo de 1994, expediente 5185, C. P.: GUILLERMO CHAÍN LIZCANO hasta la sentencia del 15 de junio de 2000, expediente 5919, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA. Con la sentencia del año 2000 recién citada, se produjo un cambio en la línea jurisprudencial de la corporación y se dio inicio a una segunda etapa que se encuentra en desarrollo.

Durante la primera etapa de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se sostenía que las disposiciones específicas emanadas del Ejecutivo asumían la misma posición y valor de ley, siempre que las mismas estuvieran sujetas a los principios señalados en la ley marco, de tal manera que a través de estos decretos el Ejecutivo gozaba de la facultad de modificar leyes preexistentes sobre la materia. Al respecto la corporación afirmaba en la Sentencia del 20 de mayo de 1994, expediente 5185, C. P.: GUILLERMO CHAÍN LIZCANO:

No obstante, la capacidad “legislativa” y el poder derogatorio de leyes preexistentes que puedan tener los decretos que desarrollan las leyes marco, no son plenos o completos, como los del Congreso, sino condicionados, tanto por el marco jurídico de principios generales trazados por la correspondiente ley, como por las reglas que, dentro del proceso de interpretación sistemática de la institución de las leyes marco han sido deducidas por la jurisprudencia y la doctrina. El Consejero que actúa como Ponente identificó así algunas de esas reglas:

[...] a. Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos tienen la virtualidad de derogar, modificar o sustituir normas preexistentes que tengan fuerza de ley, siempre y cuando ellas se refieran a materias que son objeto de tratamiento legal mediante el sistema de leyes marco; por vía de ejemplo tenemos que un decreto sobre comercio exterior, expedido en desarrollo de la ley marco de comercio exterior, podría derogar leyes comunes que se hubieran expedido con anterioridad sobre esta misma materia.

b. Las disposiciones de carácter legislativo contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley que se refieren a materias que no son objeto de regulación por el sistema de leyes marco. A título de ejemplo podemos citar el caso, improcedente jurídicamente, de que mediante un decreto dictado en virtud de

la ley marco de aduanas (por medio del cual se pueden modificar las tarifas del impuesto de aduanas) se pretenda derogar normas que regulan los impuestos de timbre nacional.

c. Las disposiciones con fuerza de ley contenidas en los reglamentos legislativos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley contenidas en reglamentos legislativos que se refieran a materias distintas a las reguladas por la ley marco en que tienen su origen. Así por ejemplo, un reglamento legislativo sobre comercio exterior no puede afectar las normas del mismo carácter contenidas en un reglamento legislativo que regule materias aduaneras o referentes al crédito público.

Por tanto, se consideró que los decretos que desarrollan las leyes marco tienen fuerza de ley, lo que implica que pueden derogar, modificar o sustituir normas –entendiendo el vocablo normas en el sentido comprensivo de leyes ordinarias y decretos leyes– siempre y cuando versen sobre materias que se regulan mediante la figura de las leyes marco. Así mismo, se reafirmó el principio de unidad de materia que orienta la actividad legislativa, pues, *a contrario sensu*, no es posible regular mediante dichos decretos materias distintas a las reguladas por la ley marco en que tienen su origen⁴⁵.

En esta primera etapa de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Ejecutivo, en desarrollo de las leyes marco, ejerce una potestad de carácter especial, por cuanto el campo reservado para su regulación jurídica y la fuerza normativa de sus disposiciones tiene un dominio propio, no residual, mayor que el del poder reglamentario ordinario.

No obstante, a partir de la sentencia del 15 de junio de 2000, expediente 5919, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, se dio inicio a la segunda etapa de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Mediante dicha sentencia, esta corporación cambió su posición respecto de si los decretos expedidos en desarrollo de las leyes marco tenían o no fuerza material de ley, y pasó a considerar, con base en los fallos proferidos por la Corte Constitucional⁴⁶, que tales decretos carecen de fuerza legislativa, y aun cuando constituyen potestad reglamentaria ampliada, no tienen la virtud de derogar o modificar las leyes. En dicha oportunidad se sostuvo:

[Estamos] ante un decreto reglamentario y, por tanto, constitutivo de un acto administrativo, como todos los decretos reglamentarios o sujetos a leyes marco, y no de un

45. En este sentido cfr. sentencias del 31 de marzo de 1995, expediente 4834, C. P.: DELIO GÓMEZ LEYVA, sección cuarta, y 23 de febrero de 1996, expediente 3350, C. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

46. Sentencias: C-510 de 1992, C-013 de 1993, C-196 de 1998 y, C-608 de 1999.

decreto ley, como en repetidas ocasiones lo identifica el actor. El hecho de que este tipo de decretos implique el ejercicio de una facultad constitucional de regulación de determinadas materias no le otorga en modo alguno naturaleza legislativa. Su alcance no es otro al de ser reglamentario de leyes marco.

Posteriormente, en un sentido más claro, esta corporación afirma:

Es necesario precisar la naturaleza jurídica de los decretos que se dictan en ejercicio de leyes marco, los cuales no tienen la categoría de decretos con fuerza de ley, como se afirma en una de las contestaciones de la demanda y, por lo mismo, no tienen la virtud de derogar o modificar las leyes, aunque su contenido es mucho más amplio que el de los decretos expedidos en virtud de la facultad general reglamentaria de que trata el numeral 11 del citado artículo 189⁴⁷.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado considera que los reglamentos proferidos por el Ejecutivo en desarrollo de las leyes marco están subordinados a éstas, sin que puedan llegar a modificar o derogar la legislación existente sobre la materia, pues de hacerlo invadirían las competencias del legislador. Y al respecto dicha Sala ha afirmado:

De aceptar la tesis de que el Gobierno, al entrar a reglamentar las leyes marco, puede derogar o modificar la legislación existente, resultaría irrelevante la expedición de las leyes marco, y se ajustaría más a la técnica jurídica que se concedieran al Ejecutivo facultades extraordinarias⁴⁸.

De los criterios adoptados en las dos etapas de la jurisprudencia señaladas anteriormente, podemos deducir que los decretos expedidos en desarrollo de las leyes marco constituyen una categoría intermedia entre este tipo de leyes y los decretos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria general concedida en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución.

En nuestro parecer, el cambio en la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, en el sentido de que los decretos reglamentarios expedidos en desarrollo de las leyes marco no pueden modificar disposiciones legales, obedece a la necesidad de armonizar

47. Sentencia del 18 de octubre de 2001, expediente 6249, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.

48. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 6 de abril de 2000, expediente 1255, C. P.: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO.

los criterios entre las altas corporaciones que velan por la guarda e integridad de la Constitución y el cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico.

B. Alcance del Artículo 150, numeral 19, literal c de la Constitución Política, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado

Hemos enunciado en varias ocasiones que la Carta Política dejó la potestad al Ejecutivo para que modificara, dentro de los objetivos y principios que le señale la ley marco y por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Para precisar el alcance de dicho precepto constitucional, debemos remontarnos a una sentencia que marcó el desarrollo de toda la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la materia. Por la importancia que reviste, nos detendremos entonces a estudiar la sentencia del 24 de septiembre de 1993, expediente 2192, C. P.: YESID ROJAS SERRANO, en la que se estudió la legalidad del Decreto 1105 de 1992, impugnado por cuanto se consideró que no regulaba únicamente los aranceles y tarifas del régimen de aduanas sino que además trataba aspectos de carácter sancionatorio.

En dicha oportunidad, la Sala consideró que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley 6.ª de 1971, el Gobierno está facultado para modificar el régimen de aduanas; y según el artículo 150, numeral 19, literal c, de la Constitución Nacional, el Congreso puede, por medio de leyes cuadro señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para, entre otros efectos, modificar, por razones de política comercial, las disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Estas circunstancias pueden llevar a pensar que las medidas de control, las sanciones y los procedimientos establecidos en las normas acusadas son de competencia del Gobierno si es que ellas se consideran como parte integrante del régimen aduanero dada la generalidad propia de la ley marco y los términos que distinguen la ley y la norma constitucional citada.

La apreciación anterior se fortalece habida consideración de que la competencia reglamentaria que el Gobierno ejerce con base en una ley marco es amplia y en esta medida diferente de la que se deriva del simple reglamento, hasta el punto de que puede llegar a modificar normas anteriores, siempre que se haga dentro del límite facultativo de la ley marco respectiva.

Se desprende de la anterior consideración que el Gobierno, en desarrollo de las leyes marco, goza de una amplia facultad que le permite regular medidas, procedimientos

y hasta sanciones concernientes al régimen de aduanas. Se precisa además que dicha facultad de regulación debe entenderse a su vez como facultad de modificación. Al respecto, el Consejo de Estado afirmó:

Observa la Sala en esta oportunidad que el Decreto 1105 de 1992, en la parte acusada, dicta normas concernientes al régimen de aduanas; en otras palabras, tal como lo dice su encabezamiento, “modifica parcialmente el régimen de aduanas”. En este sentido nada impide afirmar que las sanciones por la venta de mercancías no declaradas, o declaradas en forma irregular; por la pretermisión de los procedimientos y controles del sistema aduanero; por la alteración de los datos de información de la Aduana; por el ingreso indebido de mercancías al territorio colombiano; por el contrabando, etc., lo mismo que el procedimiento para sancionar tales irregularidades, son disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

En las condiciones anteriores, lo dispuesto por el Decreto acusado no se halla en contradicción con lo contemplado en la Ley 6.^a de 1971, concretamente en su artículo 3.^o donde se expresa uno de los objetivos de dicha ley; esto es, la modificación del régimen de aduanas.

Al afirmar el Consejo de Estado que el Gobierno tiene la facultad de modificar el régimen de aduanas, precisa que debe entenderse por régimen de aduanas no sólo los aspectos sustanciales y procesales sino también los aspectos sancionatorios, puesto que de no ser así, tales disposiciones quedarían expuestas a su inejecución por falta de medidas que impongan su obligatoria observancia. Al parecer de la Sala, tales consideraciones son válidas, siempre que se obedezca a razones de política comercial como justificación en la adopción de esas disposiciones. Lo anterior se concluye de la siguiente afirmación de la corporación:

Si bien se faculta ampliamente al Gobierno para hacer modificaciones en todo lo que concierne al régimen de aduanas, el artículo 150, numeral 19, literal c habla de razones de política comercial sin exclusivismos, sin definiciones ni imprecisiones sobre lo que esta expresión signifique para el caso en particular. Esta amplitud denominativa elimina toda posibilidad de que el intérprete entre a hacer distinciones que sólo lo gran desfigurar la voluntad del legislador. Y ello es así puesto que no existe una línea demarcatoria que ponga de una parte lo que es política comercial y de otra la política que debe seguir la Administración para regular los procedimientos y las sanciones que se puedan derivar para el usuario cuando haga uso irregular de los mismos.

[Dentro de] la atribución constitucional de modificar el régimen arancelario, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, se encuentra la facultad

de regular procedimientos e imponer sanciones en materia aduanera, pues si así no fuera, la atribución constitucional quedaría expuesta a su inejecución por carencia de medios coercitivos idóneos para cumplir el mandato constitucional. Ello se deriva además de la necesaria unicidad que debe imperar en la actuación administrativa y que es inescindible al vocablo “política” que implica marcar orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado. En este sentido, el campo determinado es el régimen de aduanas, expresión que no tendría sentido si no se atara a la actividad comercial, y es por ello que en la norma constitucional se contempla la frase “razones de política comercial”. De tal manera, las sanciones que se consagren por infringir las obligaciones aduaneras son disposiciones concernientes al régimen de aduanas y, por ende, concernientes también por razones de política comercial.

Del alcance del artículo 150, numeral 19, literal c de la Carta Política, señalado en la exposición de esta sentencia, que se constituyó en hito para el Consejo de Estado y que influyó notoriamente en las decisiones de los fallos posteriores, se desprenden varios temas por tratar, los cuales abordaremos de manera independiente.

El primer aspecto que analizaremos será el concerniente a precisar qué se debe entender por régimen de aduanas, y finalmente el requisito, introducido por la Constitución de 1991, relativo a las “razones de política comercial”.

C. ¿Qué comprende la expresión “régimen de aduanas”?

Con el fin de precisar la comprensión de la expresión *régimen de aduanas*, el Consejo de Estado acudió al significado del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española sobre el vocablo *régimen*, que significa “conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad”, y que para el caso de nuestro estudio, comprende el conjunto de normas que rigen la actividad aduanera. La expresión denota unidad, totalidad e integridad sistemática y alude a todo tipo de norma que le sea aplicable de manera directa a dicha actividad, tanto las que regulan o definen el *qué* de la misma (sustantivas), y también las que estipulan el *cómo* (aspectos circunstanciales o adjetivos).

Ahora bien, si se sostiene que *régimen aduanero* es el conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad aduanera, debe entenderse dicha expresión en sentido amplio y genérico, es decir, que incluye las operaciones de importación, exportación, almacenamiento y tránsito de mercancías. Encontramos sustento a tal afirmación en los siguientes fallos:

El Gobierno Nacional está facultado por la Constitución para modificar todas las disposiciones concernientes al régimen de aduanas, sin que haya de exceptuarse lo que se relaciona con las normas que regulan la operación de almacenamiento de mercancías, lo cual no cabe duda hace parte integrante de dicho régimen, no sólo por cuanto el claro texto del mandato constitucional no permite inferir que el Constituyente de 1991 hubiera tenido intención de poner cortapisas a esta concreta atribución del Presidente de la República (sent. del 23 de febrero de 1996, exp. 3350, C. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ).

De esta forma, y dentro de la evidente distribución de competencias que en materia aduanera hizo el Constituyente de 1991 entre el Congreso de la República y el Gobierno, al último dejó la de modificar tanto los aranceles y tarifas concernientes al régimen de aduanas como las disposiciones del mismo, con lo cual la inclusión en el decreto atacado, de normas concernientes a los sujetos del proceso aduanero y a sanciones a imponerles, tiene pleno respaldo constitucional, en tanto corresponde al ejercicio de una atribución que el Estatuto Supremo ha puesto en cabeza del Gobierno, dentro de los límites de la ley marco.

[...]

Así las cosas, cabe reiterar que donde la Constitución defiera a la ley determinado tema, ha de entenderse que tratándose de asuntos propios del régimen aduanero y de comercio exterior y cuyas normas sean de aplicación o ejecución directa por parte de la Administración, tal regulación compete al Gobierno, mediante reglamentos, de modo que si el punto es la regulación de la tarifa de que se habla, o de los hechos y conductas que en el giro de las importaciones deban ser sancionadas, todo lo cual involucra aspectos sustanciales y procesales del régimen aduanero, ello sólo procede por vía de los comentados reglamentos, cuando se deba a razones de política comercial (sent. del 22 de agosto de 1996, exp. 3481, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA).

Para el Consejo de Estado, cuando la Constitución faculta al Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, está entendiendo el régimen de aduanas como un todo, que implica no solamente regulaciones en los aspectos sustanciales, sino también en los procesales y en los de carácter sancionatorio. A su vez esta posición corresponde a la inicialmente prevista por el Consejo en la sentencia del 29 de enero de 1993, expediente 2192, Consejero Ponente: YESID ROJAS SERRANO, que ya tuvimos la oportunidad de examinar en detalle.

Nuevamente en correspondencia con la sentencia que marcó la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, podemos entender que la facultad de modificación comprende tanto los aspectos sustanciales como los procesales, los cuales se encuentran estrechamente unidos, y obviamente siempre que tales disposiciones

en común correspondan al régimen de aduanas, lo que implica que regulen algún aspecto o creen disposiciones sobre las diferentes operaciones de importación, exportación, almacenamiento y tránsito de mercancías, ya sea autorizando, permitiendo, prohibiendo, ordenando, como ocurre con cualquier regulación jurídica, todo lo cual conlleva, por una parte, atribuciones y deberes; y por la otra, consecuencias jurídicas que pueden adoptar la forma de sanciones. Así mismo, tales disposiciones deben sujetarse a las normas generales, es decir a los objetivos y criterios que para su ejercicio apruebe el Congreso de la República⁴⁹.

Por otro lado, el Consejo de Estado, en concordancia con el artículo 3.º de la Ley 6.ª de 1971, ha comprendido que a la hora de introducir modificaciones tanto al régimen de aduanas como al de comercio exterior, debe consultar las recomendaciones de organismos internacionales, entendiéndose que la palabra ‘consultar’ implica tener tales recomendaciones como pautas por seguir, lo que no significa incorporarlas a la legislación interna de manera automática.

Sin embargo, la facultad reglamentaria de modificación se encuentra delimitada por el Consejo de Estado con tres requisitos, a saber⁵⁰:

- a. Las modificaciones, o lo que es igual, las disposiciones que adopte el Gobierno con fundamento en dicha facultad deben corresponder al régimen aduanero. En este sentido, esta corporación reitera que obviamente la facultad de modificar un régimen jurídico implica expedir disposiciones nuevas, cuya fuerza normativa no puede ser menor que la que tienen las disposiciones que lo integran. Así, esta facultad debe extenderse a todo el régimen aduanero, puesto que constitucionalmente no se hace salvedad o excepción alguna.
- b. [Las modificaciones] Deben sujetarse a las normas generales, y [deben estar] dentro de los objetivos y criterios que para su ejercicio adopte el Congreso de la República en las leyes marco.
- c. [Las modificaciones] Deben obedecer a razones de política comercial, condición ésta que, citando las consideraciones de la Corte Constitucional⁵¹, se refiere a los aspectos económicos del arancel de aduanas, excluyendo la posibilidad de adelantar una política fiscal o impositiva.

49. Cfr. Sentencias de 27 de abril de 1994, expediente 2658, C. P.: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ; 23 de febrero de 1996, expediente 3350, C. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ; 22 de agosto de 1996, expediente 3481, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, y 2 de octubre de 1997, expediente 4262, C. P.: MANUEL SANTIAGO URRETA.

50. Sentencia del 2 de octubre de 1997, expediente 4431, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

51. Sentencia C-510 de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Ante estos requisitos señalados por el Consejo de Estado, se hace necesario concluir que los mismos deben ponerse de presente a la hora de introducir una modificación en el régimen aduanero. Tal parece que en el examen que hace esta corporación de tales decretos, se ha intentado que las normas bajo estudio satisfagan dichos requisitos, de los cuales los dos primeros siempre se han tenido en cuenta a la hora de fallar la legalidad de los mencionados decretos. Sin embargo, se hace necesario entrar a dilucidar qué se debe entender por razones de política comercial, por cuanto este nuevo requisito plasmado en la Carta Constitucional de 1991 no ha tenido mayor desarrollo y la Sala se ha limitado únicamente a enunciarlo en varios de sus fallos.

D. Razones de política comercial

Como bien hemos sostenido con anterioridad, este requisito (razones de política comercial) no ha tenido mayor desarrollo al interior de la sala contenciosa. No obstante, esta corporación ha entendido que atendiendo al significado del vocablo *política*, que implica el señalamiento de orientaciones y directrices que rigen una actividad, esta expresión adquiere sentido en la medida en que tenga estrecha conexión con el desarrollo de la actividad comercial cuando se aplica en el campo del régimen aduanero⁵².

De la misma manera, el Consejo de Estado presume que los decretos que desarrolla el Gobierno para regular los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas son expedidos por razones de política comercial, sin que sea necesario que para la expedición de cada decreto se expliquen las razones que dan lugar a tal regulación. Sostuvo la Sala:

El otro factor o requisito determinante de la competencia para ello está dado por el motivo que permite su ejercicio, esto es, que se contraiga a “razones de política comercial”. A este respecto, ante la ausencia de una regulación específica que obligue al Gobierno a expresar en cada decreto que dicte sobre la materia las razones que lo inspiran, al demandante corresponde alegar y demostrar que el decreto enjuiciado fue expedido por razones distintas a las de política comercial⁵³.

52. Cfr. Sentencias del 29 de agosto de 1996, expediente 3249, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, y 19 de diciembre de 1994, expediente 2816, C. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

53. Sentencia del 29 de agosto de 1996, expediente 3249, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

Así las cosas, podemos deducir que los motivos de política comercial que debe seguir el Gobierno deben orientarse a llevar a cabo la política exterior del país, excluyendo de paso toda posibilidad de introducir modificaciones al régimen de aduanas con propósitos distintos al comercial, tales como los fiscales o los de política monetaria (cfr. sentencia del 15 de mayo de 1997, exp. 4263, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA).

En los escasos fallos en que el Consejo de Estado se ha pronunciado al respecto, ha indicado de modo ilustrativo que pueden obedecer a razones de tipo comercial aquellas medidas que tiendan a proteger los intereses comerciales del país, como evitar el contrabando o controlar el ingreso y salida de las mercancías nacionales para protegerlas frente a las importadas. Así mismo se ha afirmado que si bien algunas medidas pueden ser de carácter económico, las mismas responden, a su vez, a razones de política comercial, lo que se encuentra en armonía con el nuevo modelo económico adoptado desde 1991⁵⁴.

Podemos concluir que sobre este nuevo requisito introducido en la Carta Política, la posición del Consejo de Estado es clara al considerar que el desarrollo de la actividad aduanera está ligada con la actividad comercial, de tal manera que las medidas que se tomen al respecto influyen en una y otra sin que ello implique un desconocimiento del mandato constitucional; por el contrario, para esta corporación la conexidad entre estas actividades es el desarrollo mismo de los principios políticos y económicos fijados en la Carta de 1991. Se entiende entonces por qué este requisito no ha tenido mayor desarrollo por parte de esta corporación, ya que se le ha dado un sentido amplio sin lugar a delimitación alguna.

III. FACULTAD SANCIONADORA EN MATERIA ADUANERA

La potestad sancionadora del Estado en un modelo de carácter intervencionista se deriva de la necesidad de regular y dirigir todas las posibles situaciones conflictivas que manifiesten capacidad para desconocer o atentar contra el ordenamiento jurídico, cumpliendo así la función propia del Estado, cual es la de proteger a la colectividad y velar por el desarrollo de los intereses sociales.

Como es bien sabido, el *ius puniendi* del Estado se desarrolla en diversos ámbitos, en los cuales cumple distintas finalidades. Así, desde el punto de vista del derecho penal, el Estado puede declarar punibles determinados comportamientos,

54. Cfr. sentencia del 24 de septiembre de 1993, expediente 2192, C. P.: YESID ROJAS SERRANO.

con miras a proteger bienes jurídicos fundamentales para la convivencia ciudadana y la garantía de los derechos de las personas. Igualmente, desde el punto de vista administrativo, se fundamenta la facultad sancionadora como instrumento de protección al adecuado cumplimiento de las funciones y realización de los fines del Estado, por lo cual resulta necesario un poder intimidatorio que pueda sancionar las transgresiones al ordenamiento jurídico de la Administración.

Dentro del texto de la Constitución Política de 1991, no existe una norma específica que sirva de fundamento al poder punitivo del Estado; no obstante, a lo largo del articulado constitucional se contemplan diferentes instrumentos jurídicos que la explican.

Una de tales figuras es el ejercicio de la función pública, también conocido como competencia de gestión, según el cual la actividad estatal se desarrolla dentro de un concepto amplio de función pública, lo que implica el ejercicio del poder público. De esta manera lo ha entendido el autor JAIME OSSA:

La función pública se expande a lo largo de todo el articulado de la Carta y es lo que tonifica la estructura del Estado, mediante la utilización de instrumentos jurídicos propios, que le dan sentido real de eficacia y prontitud y, por lo demás, de movilidad y funcionalidad. Esos mecanismos sólo se encuentran en la institución de la sanción, a la cual tiene que recurrir la Administración si quiere marchar en forma adecuada y si pretende ser operativa⁵⁵.

El ejercicio de la función pública, que de suyo implica la potestad normativa de establecer deberes, a su vez necesita del establecimiento de sanciones en caso de inobservancia de las obligaciones impuestas, como garantía del eficaz desempeño de la competencia de gestión. Es necesario que quien ejerce el poder, quien manda, quien prohíbe, quien permite, tenga la posibilidad de sancionar y reprimir las actuaciones que atenten contra el ordenamiento, lo cual se deriva de la potestad misma. Así lo ha manifestado ALEJANDRO NIETO al afirmar:

Quien tiene la potestad de ordenar, de mandar y prohibir, ha de tener también la potestad de sancionar, como potestad aneja e inseparable de la anterior. Dudo que sin la segunda parece que la primera ha de ser inoperante⁵⁶.

55. JAIME OSSA ARBELÁEZ. *Derecho administrativo sancionador: hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Bogotá, Legis, 2000.

56. ALEJANDRO NIETO. *Derecho administrativo sancionador*, Bogotá, Tecnos, 1994.

Otra figura que se desprende de la Constitución Política y que brinda cimiento a la facultad sancionadora del Estado en materia administrativa es el poder de policía derivado del intervencionismo, de tal manera que, si el Estado tiene atribuciones constitucionales expresas para regular, inspeccionar, vigilar y controlar, se hace necesaria la existencia de una facultad coercitiva que asegure el ejercicio de las mismas y la observancia de sus disposiciones por parte de los particulares. “Es absolutamente imposible y quimérico pretender un Estado intervencionista sin mecanismos sancionatorios. Sería contradictorio”⁵⁷.

Finalmente, nuestro ordenamiento jurídico contempla el derecho fundamental como sustento al debido proceso, que a su vez sirve al poder sancionador del Estado. Si bien este derecho está consagrado como una garantía para el particular, y consiste en que la Administración va a respetar y seguir fielmente las actuaciones y procedimientos preestablecidos en la ley en el momento de repercutir por una infracción cometida por él, significa necesariamente que existe la potestad por parte de la Administración de imponer sanciones, las cuales, para poder ser impuestas, exigen de la observancia del debido proceso, es decir, del agotamiento del respectivo trámite administrativo que lleve a comprobar la falta cometida y justifique la imposición de la sanción. De esta manera, el debido proceso no es solamente una justificación de la facultad sancionadora del Estado sino también un límite al ejercicio de la misma.

Hasta este momento nos hemos detenido a precisar cuál es el fundamento constitucional de la facultad sancionadora del Estado, específicamente de la Administración. Ahora entraremos a considerar si, en aspectos de carácter aduanero, dicha facultad es aplicable dentro de la distribución de competencias específica que para la materia ha establecido la norma superior, o si por el contrario debe seguirse la cláusula general de competencia para la imposición de sanciones. Pretendemos entonces definir si el Gobierno, a través de decretos reglamentarios de carácter especial en desarrollo de la ley marco, puede regular el régimen sancionatorio en materia aduanera o el competente para ello es el Congreso de la República a través de leyes ordinarias.

De conformidad con la distribución de competencias que en materia aduanera estableció la Constitución y que ya hemos precisado a lo largo del presente escrito (arts. 150.19 y 189.25), y además recogiendo nuestra afirmación según la cual la ley como fuente formal en esta materia la constituyen los decretos reglamentarios

57. ALEJANDRO NIETO. Ob. cit.

especiales expedidos por el Gobierno Nacional, consideramos que el competente para regular los aspectos de carácter sancionatorio es el Gobierno Nacional y no el Congreso, puesto que quien tiene la facultad para regular tanto los aspectos sustanciales específicos del régimen de aduanas como sus aspectos procedimentales es el Gobierno y no el Congreso, que se limita únicamente a establecer los criterios, objetivos y principios que deben orientar al Gobierno en la regulación de tales materias. De lo anterior se deduce necesariamente que de no ser este último quien regule las sanciones para hacer efectiva la normatividad promovida al respecto, dichas sanciones carecen de efectividad y fuerza para ser operativas.

A su vez, si es el Gobierno el autorizado por disposición constitucional para intervenir en la regulación del régimen de aduanas, se justifica que establezca sanciones encaminadas a hacer valer su intervención, y el Congreso, en cumplimiento de su obligación de construir la ley marco, debió orientar o limitar la actuación del Ejecutivo para el momento en que éste dé origen a las sanciones. Así las cosas, no es factible jurídicamente que el Congreso establezca sanciones en materia aduanera a través de leyes ordinarias, sino que, insistimos, únicamente puede a través de la ley marco orientar la labor del Gobierno para el ejercicio de esta facultad sancionadora.

Esta posición también se desprende de la expresión *régimen de aduanas*, que ya tuvimos la oportunidad de precisar y sobre la cual concluimos que abarca necesariamente los aspectos sustanciales, procesales y sancionatorios. De esta misma manera lo ha entendido el Consejo de Estado en las sentencias anteriormente referidas.

No obstante, vale la pena destacar el siguiente aparte de la sentencia del 2 de octubre de 1997, expediente 4431, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, en la cual se ratifica la mencionada potestad⁵⁸:

Las modificaciones, o lo que es igual, las disposiciones que adopte el Gobierno con fundamento en dicha facultad, deben corresponder al régimen aduanero, es decir, que regulen algún aspecto de las diferentes operaciones de importación, exportación, almacenamiento y tránsito de mercancías, ya sea autorizando, permitiendo, prohibiendo, ordenando, como ocurre con cualquier regulación jurídica; todo lo cual conlleva atribuciones y deberes por una parte; y por la otra, consecuencias jurídicas que pueden

58. En el mismo sentido se pueden consultar las siguientes sentencias: 23 de febrero de 1996, expediente 3350, C. P.: LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ; 22 de agosto de 1996, expediente 3481, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, y 10 de febrero de 2000, expediente 5410, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.

adoptar la forma de sanciones, ya sean apreciadas como sanciones administrativas, que es la manera usual de formalizarlas, o como ejecución de la prenda o garantía legal que recae sobre las mercancías importadas, y que es lo que subyace en las sanciones administrativas relativas al incumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras. Deben sujetarse a las normas generales y dentro de los objetivos y criterios que para su ejercicio adopte el Congreso de la República, plasmados en lo que la doctrina ha denominado leyes marco; y por último deben obedecer a razones de política comercial, condición que no existía en la Constitución de 1886.

Sin embargo, la posición de la Corte Constitucional no es similar a la del Consejo de Estado, ya que, por el contrario, no admite la posibilidad de que el Gobierno en desarrollo de las leyes marco establezca sanciones, porque a su juicio contradice el principio de legalidad punitiva. Así lo ha establecido respecto de las sanciones en la actividad financiera, materia que también se encuentra sometida a la figura de la ley marco (art. 150, num. 19, lit. d). Sostuvo la Corte lo siguiente:

La Corte no niega que existe una cierta conexidad temática entre la regulación de la actividad financiera y la imposición de sanciones a quienes vulneren esas reglamentaciones. Sin embargo, no por ello debe inferirse que esas sanciones tienen reserva de ley marco, pues esa conclusión es inaceptable por las siguientes razones:

De un lado, esa tesis implica una confusión entre la reglamentación de una actividad y la sanción por incumplimiento de esas reglamentaciones, que son fenómenos jurídicos relacionados pero diversos. Ahora bien, la ley marco existe para aquellas materias que, por su propia naturaleza y dinámica, están sujetas a cambios rápidos, por lo cual la Carta establece un particular reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno [...] Este reparto competencial es razonable para el ejercicio de la facultad reglamentaria en esos ámbitos, pero no tiene por qué extenderse al diseño de las sanciones en esos mismos campos, puesto que por razones de seguridad jurídica y protección de los derechos de las personas, la definición de las infracciones debe ser más permanente y estar incorporada en la propia ley.

De otro lado, la tesis del actor ampliaría indebidamente el campo de la ley marco, pues implicaría que el establecimiento de cualquier infracción o tipo penal vinculado con los ámbitos de ese tipo de leyes debería también estar contenido en una ley marco. Llegaríamos entonces al absurdo de que como es propio de la ley marco el régimen de aduanas y de cambio internacional, entonces las infracciones cambiarias o el delito de contrabando deberían igualmente estar contenidos en una ley marco. Esta conclusión es irrazonable, por lo cual, conforme a una clásica reducción al absurdo, debemos inferir que estas sanciones carecen de reserva de ley marco.

[...]

La reserva de ley marco debe ser interpretada de manera estricta, por lo cual se entiende que ella cubre exclusivamente las actividades expresamente señaladas por la Constitución.

En nuestro parecer, son varias las imprecisiones en las cuales incurre nuestra honorable Corte Constitucional, a saber:

La Constitución Política, al establecer la figura de las leyes marco para ciertas materias—las contempladas en el num. 19 art. 150—, está indicando que corresponde al Congreso “señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno”, dejando en manos del Ejecutivo las reglamentaciones específicas sobre tales materias. Si bien la Corte reconoce este reparto competencial, en nuestro parecer no le da la aplicación que el mismo merece, por cuanto se empeña en separar la función de reglamentar de la de sancionar, y como ya hemos estudiado, de nada sirve la imposición de una obligación sin el respaldo de una sanción que la haga exigible en caso de incumplimiento.

Sin embargo, la Corte argumenta su posición aduciendo un criterio de permanencia en las sanciones. Es bien sabido que las materias objeto de las figuras de las leyes marco obedecen a razones de naturaleza dinámica, lo que hace necesaria la constante intervención del Estado para su regulación. Cabe preguntarse cómo puede aplicarse una sanción cuando ésta no va acorde con las normas sustanciales. Creemos que las sanciones deben ajustarse en la medida en que las normas sustanciales sean modificadas y en las ocasiones en que sea necesario, pues la legislación debe ser armoniosa y aplicable a las situaciones que se presenten.

De otro lado, la Corte hace referencia al principio de legalidad de las sanciones, el cual consiste en que las conductas sancionables deben estar descritas en norma previa (tipicidad) y que además deben tener un fundamento legal, por lo que su definición no puede ser delegada a una autoridad administrativa; es decir, deben ser creadas por el órgano competente para tal fin.

Como bien lo hemos venido afirmando, si la fuente formal de la normatividad aduanera deviene del decreto reglamentario expedido por el Gobierno con fundamento en el artículo 189, numeral 25, de la Constitución Política, es claro que el órgano competente para expedir tanto los aspectos sustanciales como los procedimentales o sancionatorios debe ser el mismo Ejecutivo, más aún cuando la norma constitucional no ha establecido límite alguno para tal regulación.

Situación distinta se presenta si el Gobierno a través de sus decretos no crea la sanción propiamente dicha sino que delega tal función a una autoridad de carác-

ter administrativo, verbi gratia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–.

Ante tal situación, consideramos que no es viable la delegación de la función sancionadora, puesto que de ser así se estaría abriendo paso tanto al desconocimiento del principio de legalidad de las sanciones como a la pérdida de las garantías fundamentales que se desprenden de dicho principio, que deben respetarse para poder aplicar legítimamente las sanciones: *nullum crimen sine lege* (no existe delito sin ley), *nulla poena sine praevia lege* (no existe pena sin ley previa), *nemo iudex sine lege* (la persona sólo puede ser juzgada por sus actos por el juez previamente establecido) y *nemo damnetur nisi per legale iudicium* (nadie puede ser castigado sino en virtud de un juicio legal, con el pleno respeto de la presunción de inocencia, del derecho a la defensa, la controversia probatoria, la asistencia técnica y a las formas propias del juicio). Estos principios son tomados del derecho penal pero se aplican *mutatus mutandi* a los demás ámbitos en los que se manifiesta la potestad punitiva del Estado.

Frente a la delegación en una autoridad de carácter administrativo de la facultad de crear sanciones, el Consejo de Estado ha considerado que ello no es posible, aun cuando se trate de convenios entre dicha entidad administrativa y los ciudadanos, puesto que únicamente el Gobierno ostenta la facultad sancionadora en materia aduanera. Así lo determinó en la sentencia del 10 de febrero de 2000, expediente 5410, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO⁵⁹:

Es evidente, entonces, que la DIAN no podía crear una sanción a través de una resolución, así afirme dicha entidad que esa sanción está contemplada en un convenio que es ley para las partes, pues con ello está contraviniendo el artículo 189, numeral 25, de la Constitución Política, que radica en el Gobierno Nacional la facultad sancionadora, con sujeción a la respectiva ley marco.

Así mismo, resulta claro que cuando el subdirector de Fiscalización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ordena a sus subalternos, mediante el acto acusado, aplicar un procedimiento tendiente a sancionar a los depósitos por el convenio suscrito, evidencia el carácter obligatorio de la Instrucción Administrativa 0010 de julio 18 de 1995, y con ello, desconoce, a más de la facultad del Gobierno para dictar los reglamentos aduaneros, el artículo 1.º del cca.

Como lo afirma el demandante, esta corporación ha definido que es al Gobierno Nacional al que le corresponde dictar los reglamentos en materia aduanera, con sujeción

59. Cfr. también sentencias del 12 de agosto de 1999, expediente 5223, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE, y 22 de agosto de 1996, expediente 3481, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

a la ley marco, dentro de los cuales se incluyen tanto los aspectos sustanciales como los procesales del régimen.

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado, en cuanto a la delegación en materia sancionadora en general y no específicamente aduanera, que se está ante la figura de la *colaboración reglamentaria*, completamente válida en el campo sancionador, pues la ley no se remite al reglamento para que éste elabore una regulación independiente de ella sino que el reglamento simplemente contribuye a la precisión de ciertos aspectos legales que ya se encuentran determinados por la ley (sents. C-597 de 1996 y 710 de 2001).

Finalmente y recogiendo las consideraciones realizadas, reiteramos que corresponde al Gobierno Nacional fijar las infracciones y sanciones imponibles en materia aduanera. Sin embargo, dicha facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada, en primer lugar, por las orientaciones que a bien le señale el Congreso de la República en la ley marco; y en segundo lugar, por la observación de los principios constitucionales propios del derecho sancionador. Dentro de tales principios podemos resaltar los siguientes: principio de legalidad o tipicidad, principio de irretroactividad, *non bis in idem*, prohibición de analogía, y proporcionalidad de la sanción.

CONCLUSIONES

Ante la necesidad de regular temas de carácter coyuntural y que exigen además una respuesta ágil y oportuna y una mayor técnica para su regulación, por ser susceptibles de permanente evolución, se trajo al ordenamiento jurídico colombiano, en la reforma constitucional de 1968 (y se incluyó nuevamente en la Constitución de 1991), la figura de las leyes marco y los decretos reglamentarios, que deja de lado el principio clásico de separación e independencia de los poderes públicos y muestra una nueva forma de reparto de competencias entre las ramas, que implica colaboración para el ejercicio de las funciones de cada una de ellas.

Tradicionalmente se había entendido que, de acuerdo con la tridivisión de los poderes, la competencia general de hacer las leyes estaba en cabeza de la rama legislativa y que excepcionalmente se podía radicar en el Ejecutivo, cuando razones de urgencia así lo exigieran.

De dicha cláusula general de competencia radicada en el Congreso se desprende el principio de reserva de ley, que se entiende, en materia impositiva, como la asignación exclusiva al Congreso de la competencia para imponer tributos mediante leyes.

El principio de reserva de ley en relación con los impuestos de carácter interno se cumple a cabalidad, bien sea de manera absoluta o relativa. Entendemos el principio de reserva de ley de carácter absoluto como aquel por el cual el Congreso tiene la competencia general e indelegable para crear y regular impuestos; mientras que la reserva de ley relativa se refiere a la regulación de los elementos esenciales de la ley, lo que permite que otro tipo de elementos sustanciales sean expresados en reglamentos.

No obstante, cuando se trata de impuestos de carácter externo, la situación es distinta debido a que la Constitución Política ha previsto la figura de las leyes marco y de los decretos reglamentarios para la regulación de los mismos. De acuerdo con el sentido de esta figura, no es el Congreso el encargado de dar origen y regulación al tributo externo, sino que tal función es competencia del Ejecutivo a través de los decretos reglamentarios. Así, se constituye como fuente formal y directa para la creación de los tributos externos el acto emanado del poder ejecutivo.

El sistema de ley marco y decretos reglamentarios se estableció para la regulación del régimen de aduanas y de comercio exterior, y le corresponde al Congreso fijar las orientaciones y políticas a las cuales se debe ceñir el Ejecutivo en los decretos reglamentarios, a la hora de regular de manera específica las disposiciones de tales materias.

Así las cosas, es necesario concluir que el principio de reserva de ley no se aplica en materia de aranceles, régimen de aduanas y de comercio exterior, por cuanto, como ya se explicó anteriormente, en la regulación de estas materias no es la ley en sentido formal (esto es, la emanada del Congreso) la fuente directa para la regulación de tales materias.

Reiteramos que la Carta Política consagró la figura de las leyes marco en el artículo 150, numeral 19, para la regulación de los regímenes aduanero y de comercio exterior. Entendemos la figura de la ley marco como aquel tipo de ley emanada del Congreso, en la que su competencia legislativa se encuentra limitada a fijar de manera general las políticas y orientaciones que debe seguir el Ejecutivo, para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas y de comercio exterior. Se consagró esta figura debido a la necesidad de brindar pronta y rápida regulación a temas coyunturales y altamente variables como los ya enunciados.

La actividad del Congreso en la creación de la ley marco de aduanas –Ley 6.^a de 1971– se limitó a sujetar la labor del Gobierno a las recomendaciones y orientaciones de los organismos nacionales e internacionales mencionados en dicha ley, entendiéndose que con ello se daba por cumplida su obligación de fijar los principios

y pautas generales que debe seguir el Ejecutivo a la hora de introducir modificaciones al régimen de aduanas. Por esta razón, no se encuentra en el articulado de la ley un principio básico que oriente al Ejecutivo en caso de que dichos organismos no cumplan su cometido.

No obstante, para la Corte Constitucional, la ley de aduanas cumple con los requisitos propios de una ley marco, lo que significa que señala los objetivos y principios que debe seguir el Ejecutivo en el desarrollo de su competencia constitucional. Ello se infiere de la decisión adoptada en la sentencia C-1111 de 2000, en la cual la Corte pudo conocer y estudiar la constitucionalidad de la Ley 6.^a de 1971, y encontró que se acomoda a las características de ley marco sin controvertir ninguno de los preceptos constitucionales.

Distinto es lo que ocurre con la ley marco de comercio exterior –Ley 7.^a de 1991–, en la que el Congreso señala claramente los principios que debe seguir el Ejecutivo en el desarrollo de su labor, y además fija el objetivo esencial de la política de comercio exterior, cual es el de propiciar la internacionalización de la economía del país.

La completa labor del Congreso en la realización de esta ley marco de comercio exterior se ve reflejada en la ausencia de demandas contra dicha ley. Consideramos que esta ley general se encuentra pendiente de estudio por parte de la Corte Constitucional, que no ha tenido la oportunidad de realizar un examen integral sobre la misma. No obstante, la Corte sí ha precisado la posibilidad de que el Ejecutivo delegue parte de sus funciones en organismos integrantes de la rama ejecutiva del poder público, siempre que la materia tratada no esté sujeta a reserva de ley y respete las orientaciones trazadas por la ley marco.

Es necesario concluir además que, para la Corte Constitucional, la actividad del Congreso no sólo se limita a expedir la ley marco, sino que también concibe que éste intervenga como legislador ordinario para precisar o detallar aspectos que, en principio y de acuerdo con la naturaleza de la ley marco, le corresponderían al Ejecutivo. De la misma manera, la Corte considera constitucional que dentro de leyes ordinarias el legislador establezca principios de ley marco.

Concibe la Corte estas permisiones con fundamento en el principio de reserva de ley, pero desdibuja la naturaleza de las leyes marco, ya que en nuestra opinión contradice abiertamente las disposiciones del Constituyente, que contempló dicha figura para limitar la actuación de cada una de las ramas del poder público en temas que requieren rápida regulación. La Corte desconoce a su paso el principio de reserva de ley, que, desde nuestro punto de vista y tal como se afirmó anteriormente, no tiene aplicación en las materias aduanera y de comercio exterior; además, la Corte ignora el reparto de competencias establecido en la Carta Constitucional.

En nuestro criterio, la inaplicación del principio de reserva de ley en materia de impuestos externos, régimen de aduanas y comercio exterior, obedece a que en la práctica dichas materias, por su importancia y naturaleza, son ampliamente variables y exigen de inmediata regulación por parte del Estado. En este orden de ideas, no puede pretenderse la regulación de estos temas tras el agotamiento del largo trámite de una ley ordinaria al interior del Congreso. Así mismo, la pronta regulación permite que nuestra legislación aduanera no resulte obsoleta frente a las previsiones normativas de los demás Estados y más aún cuando la integración comercial en Latinoamérica y el resto del mundo es una realidad.

Ante tal situación, se considera pertinente revisar la labor del legislador a la hora de fijar los criterios que debe seguir el Ejecutivo, ya que de la claridad y precisión en las orientaciones que el primero brinde dependerá el buen desarrollo de la regulación de la materia.

En cuanto a la naturaleza de los decretos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo de las leyes marco, es claro que para la Corte Constitucional tales decretos son de carácter reglamentario y administrativo, que no gozan de fuerza material de ley y que tienen por límite el texto de la ley marco, razones por las cuales no poseen la misma jerarquía que la ley cuadro, a pesar de poseer igual obligatoriedad.

Por otro lado, es conveniente concluir que la jurisprudencia ha sido escasa en la labor de definir el alcance y comprensión del régimen de aduanas, puesto que la Corte Constitucional se ha limitado a entender que conforman el régimen de aduanas aquellos aspectos enunciados en la Ley 6.^a de 1971, sin proceder a realizar mayores precisiones al respecto. Por el contrario, el Consejo de Estado le ha otorgado un sentido bastante amplio al régimen de aduanas, concibiéndolo como un todo y no sólo respecto de lo que previamente ha establecido la ley, como lo hace la Corte Constitucional. Según el Consejo de Estado, por régimen aduanero debe entenderse el conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad aduanera, definición que comprende, en sentido amplio y genérico, las operaciones de importación, exportación, almacenamiento y tránsito de las mercancías.

Concluyendo, la facultad otorgada al Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas (num. 25 art. 189 C. N.) incluye no solamente los aspectos sustanciales, sino también los procesales y los de carácter sancionatorio, siempre y cuando tales regulaciones se sujeten a, y respeten, los objetivos y orientaciones establecidas en la ley marco.

En cuanto a la facultad sancionadora en materia aduanera, sostenemos que tanto las infracciones como las sanciones en la materia deben ser reguladas por el

Ejecutivo a través de los decretos reglamentarios especiales y no a través de leyes ordinarias emanadas del Congreso, puesto que por expresa disposición constitucional en el reparto de competencias establecido para regular el régimen de aduanas, es al Ejecutivo a quien le corresponde dicha labor, más aún cuando el fundamento de la facultad impositiva radica en la necesidad de que quien impone las obligaciones cuente con los medios coercitivos para velar y hacer cumplir las funciones que impone a los destinatarios de las normas.

Respecto al nuevo requisito –las *razones de política comercial*– establecido por la Constitución de 1991, que debe tener en cuenta el Ejecutivo para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, la Corte Constitucional, aunque no ha realizado un estudio profundo para conceptualizar y delimitar dicho requisito, sí ha sostenido que se deben descartar como motivos para proceder a realizar dichas modificaciones aquellos de carácter fiscal o recaudadores.

Parecida es la posición que ha adoptado el Consejo de Estado al respecto, puesto que este nuevo requisito tampoco ha tenido mayor desarrollo en los fallos de esta corporación; no obstante, le ha otorgado un sentido bastante amplio a la expresión *razones de política comercial*, atando el desarrollo de la actividad aduanera a la actividad comercial y precisando que los motivos que debe seguir el Gobierno deben orientarse a llevar a cabo la política exterior del país, sin que tengan que considerar propósitos distintos a los comerciales, tales como los fiscales o los de política monetaria.

En cuanto a las razones de política comercial, creemos que este nuevo requisito debe ser precisado en la ley marco de aduanas y no en el desarrollo de la jurisprudencia, tal como ha venido sucediendo. Recordemos que la ley marco de aduanas vigente actualmente (Ley 6.^a de 1971) es anterior a la Constitución Política de 1991, lo cual fuerza a que el Congreso expida una nueva ley marco de aduanas que incluya los requisitos señalados en la Carta Superior y establezca en forma precisa los parámetros dentro de los cuales el Ejecutivo regule la materia aduanera.

Finalmente, nos parece conveniente hacer un seguimiento juicioso al proyecto de ley marco de aduanas número 15 de 2004, puesto que es una excelente oportunidad para actualizar la normatividad aduanera y ponerla a tono con los nuevos fundamentos con que ésta debe contar para enfrentar los retos que exige la liberalización del comercio que se vive actualmente, y la consolidación de la integración económica que está por venir.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- ARAÚJO SEGOVIA, RAMIRO. *Estudio sobre la potestad de regulación de temas aduaneros y potestad reglamentaria*, Anexo n.º 2, Almacénar S. A., Bogotá, Araújo Ibarra y Asociados Ltda.
- ARMELLA, SARA. “Los impuestos aduaneros”, *Curso de derecho tributario internacional*, t. II, cap. XXXII, VÍCTOR UCKMAR (coord.), Bogotá, Temis, 2003.
- BARRETO CRUZ, NIDIA MARÍA. “Tributos aduaneros”, documento de trabajo, Departamento de Derecho Fiscal, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- CAMARGO, JUAN MANUEL. *Nuevo derecho aduanero. Parte general e importaciones*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003.
- CHAÍN LIZCANO, GUILLERMO. “Fundamentos constitucionales del comercio exterior colombiano”, *Revista Jurídica Universidad Nacional*, n.º 3, Bogotá, 1982.
- FINO, GUILLERMO; RUBÉN VASCO y CARLOS VECINO. *El sistema aduanero en Colombia*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003.
- IBARRA PARDO, MARTÍN GUSTAVO. “Análisis de la sentencia de inexequibilidad de la mayoría de los artículos de la Ley 47 de 1981 sobre zonas francas”, *Revista Universitas*, Bogotá, 1982.
- INSIGNARES GÓMEZ, ROBERTO. *Estudios de derecho constitucional tributario*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT). *Derecho tributario*, Bogotá, 1999.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, RICARDO. *Ámbito Jurídico*, Sección Comercio Exterior, Bogotá, agosto de 2003.
- NARANJO MESA, VLADIMIRO. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, 1995.
- NIETO, ALEJANDRO. *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 1994.
- OSSA ARBELÁEZ, JAIME. *Derecho administrativo sancionador: hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Bogotá, Legis, 2000.
- PALACIOS MEJÍA, HUGO. *La economía en el derecho constitucional colombiano*, t. 1, Biblioteca Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Bogotá, 1975.

PLAZAS VEGA, MAURICIO. “Aspectos generales de la clasificación general de los impuestos”, en AA. VV., *Derecho tributario*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 1999.

PLAZAS VEGA, MAURICIO. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, Bogotá, Temis, 2000.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Historia de la reforma constitucional de 1968*, Secretaría Jurídica, Bogotá, 1969.

RAMÍREZ ACUÑA, RICARDO; SANDRA CRISTINA MORA SOTO y BERNARDO ESCOBAR YAVER. *Nuevo estatuto aduanero*, t. I, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 2002.

SIERRA PORTO, HUMBERTO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.

YEPES ARCILA, HERNANDO. *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*, Manizales, Imprenta Departamental de Caldas, Biblioteca de Autores Caldenses, 7.ª época, vol. 41.

VIDAL PERDOMO, JAIME. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Biblioteca Jurídica Contemporánea, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1970.

II. PÁGINAS WEB

[www.aladi.org]

[www.wco.org]

III. CORTE CONSTITUCIONAL 1992-2003

Lista de sentencias analizadas

C-417 de 1992, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ

C-465 de 1992, M. P.: CIRO ANGARITA

C-510 de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

C-549 de 1992, M. P.: SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

C-590 de 1992, M. P.: SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

- C-013 de 1993, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
- C-112 de 1993, M. P.: HERNANDO HERRERA VÉRGARA
- C-133 de 1993, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA
- C-270 de 1993, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
- C-311 de 1994, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA
- C-408 de 1994, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ
- C-397 de 1995, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
- C-279 de 1996, M. P.: HUGO PALACIOS MEJÍA
- C-312 de 1997, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
- C-405 de 1997, M. P.: FABIO MORÓN DÍAZ
- C-428 de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
- C-196 de 1998, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
- C-129 de 1998, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
- C-194 de 1998, M. P.: HERNANDO HERRERA VÉRGARA
- C-608 de 1999, M. P.: JOSE GREGORIO HERNANDEZ
- C-805 de 2000, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ
- C-1111 de 2000, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
- C-170 de 2001, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

IV. CONSEJO DE ESTADO 1992 – 2003

Lista de sentencias analizadas

Sentencia del 8 de febrero de 1991, expedientes 2268 y 2263, M. P.: CONSUELO SARRIA OLCOS.

Sentencia del 24 de septiembre de 1993, expediente 2192, M. P.: YESID ROJAS SERRANO.

- Sentencia del 27 de abril de 1994, expediente 2658, M. P.: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ.
- Sentencia del 20 de mayo de 1994, expediente 5185, M. P.: GUILLERMO CHAÍN LIZCANO.
- Sentencia del 19 de diciembre de 1994, expediente 2816, M. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.
- Sentencia del 31 de marzo de 1995, expediente 4834, M. P.: DELIO GÓMEZ LEYVA.
- Sentencia del 24 de noviembre de 1995, expediente 7028, M. P.: GUILLERMO CHAÍN LIZCANO.
- Sentencia del 23 de febrero de 1996, expediente 3350, M. P.: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.
- Sentencia del 23 de julio de 1996, expediente S-612, Sala plena, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.
- Sentencia del 15 de agosto de 1996, expediente 3464, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.
- Sentencia del 22 de agosto de 1996, expediente 3481, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.
- Sentencia del 29 de agosto de 1996, expediente 3249, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.
- Sentencia del 15 de mayo de 1997, expediente 4263, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.
- Sentencia del 2 de octubre de 1997, expediente 4262, M. P.: MANUEL SANTIAGO URRETA AYOLA.
- Sentencia del 2 de octubre de 1997, expediente 4431, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.
- Sentencia del 11 de diciembre de 1997, expediente 4278, M. P.: MANUEL SANTIAGO URRETA.
- Sentencia del 12 de agosto de 1999, expediente 5223, M. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.
- Sentencia del 10 de febrero de 2000, expediente 5410, M. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.
- Sentencia del 6 de abril de 2000, expediente 1255, M. P.: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO, Sala de Consulta y Servicio Civil.
- Sentencia del 1.º de junio de 2000, expediente 5708, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.
- Sentencia del 15 de junio de 2000, expediente 5919, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

Sentencia del 15 de junio de 2000, expediente 5947, M. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

Sentencia del 4 de abril de 2001, expediente 0047, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Sentencia del 4 de abril de 2001, expediente 6821, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Sentencia del 11 de octubre de 2001, expediente 6342, M. P.: MANUEL SANTIAGO URRETA.

Sentencia del 18 de octubre de 2001, expediente 6249, M. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.

Sentencia del 1.º de noviembre de 2001, expediente 6686, M. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en el mes de noviembre de 2005.

Se compuso en caracteres Adobe Garamond de 11 puntos
y se imprimió en papel Propalibros de 70 gramos
con un tiraje de 200 ejemplares.
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem