



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-27-000-2019-00046-00 (24890)
Demandante: ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA
Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Temas: Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo:
El Gobierno Nacional tenía competencia para reglamentar el arancel previsto en la Ley 1599 de 2019 en virtud de la potestad reglamentaria ampliada en materia aduanera.
No fue demostrado que el Decreto 1419 de 2019 contraría las normas superiores.

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide el despacho la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1419 de 2019, según la solicitud presentada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante Andi) en la demanda de simple nulidad presentada contra el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional profirió el Decreto 1419 de 2019 que reglamentó los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019. Ambas normas establecieron que los productos importados pertenecientes a los capítulos 61 (prendas y complementos -accesorios-, de vestir, de punto) y 62 (prendas y complementos -accesorios-, de vestir, excepto los de punto) tendrán un arancel del 37.9% cuando tenga un valor F.O.B. igual o inferior a 20 dólares estadounidenses y un arancel del 10% *ad valorem* más 3 dólares estadounidenses cuando el valor F.O.B. sea menor a 20 dólares estadounidenses.

FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La Andi solicitó el decreto de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1419 de 2019 con base en los siguientes argumentos:

1. Falsa motivación: el Gobierno Nacional consideró que el arancel previsto en la ley y el decreto es inconveniente e inconstitucional

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo advirtió al Congreso de la República, mediante carta publicada en la Gaceta del Congreso 300 de 2019, que el arancel al sector textil previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (actual Ley 1955 de 2019) es inconveniente económicamente porque incentiva al contrabando y afecta negativamente la economía en otros sectores.

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó demanda de inconstitucionalidad contra Ley 1955 de 2019 porque también consideró inconveniente el arancel porque aumentan el riesgo de contrabando y afectan negativamente el bienestar de la sociedad al disminuir la accesibilidad de los productos.

El Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (en adelante Comité Triple A), en la Sesión 315 del 23 de mayo de 2019, puso de presente la inconveniencia económica de los aranceles previstos en la Ley 1955 de 2019 porque contraría los compromisos adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC).

Debido a lo anterior, el Decreto 1419 de 2019 incurrió en falsa motivación porque desatendió las recomendaciones económicas expuestas y desarrolló una ley que el mismo Gobierno Nacional considera inconstitucional.

2. Falsa motivación y falta de competencia: uso indebido de la potestad reglamentaria

En la Sesión 316 del Comité Triple A y en la parte motiva del acto acusado se afirmó que era necesaria la reglamentación porque no se puede desatender el mandato legal del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

No obstante, el Congreso de la República excedió sus competencias al establecer un arancel para sector textil porque el artículo 189 de la Constitución asignó dicha competencia de forma exclusiva al Gobierno Nacional.

De esta forma, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debió abstenerse de reglamentar la Ley 1955 de 2019 en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, en especial cuando el mismo Gobierno Nacional advirtió al Congreso sobre la inconveniencia económica del proyecto de ley.

La otra opción que pudo ejercer el Gobierno Nacional fue proferir un decreto que fijara un arancel diferente y que no generara los riesgos para la economía colombiana.

3. Infracción de las normas superiores: el decreto desconoció los objetivos previstos por la Ley Marco de Aduanas

La Ley 1609 de 2013 estableció que el Gobierno Nacional no puede modificar los aranceles a su arbitrio, sino que debe buscar los objetivos de facilitar el acceso de los productos al mercado internacional y nacional, no afectar negativamente la economía, respetar los acuerdos internacionales y otorgar seguridad jurídica a los actores comerciales.

Dichos objetivos son incumplidos mediante el acto acusado porque el Gobierno Nacional estableció un arancel claramente inconveniente y que representa un riesgo grave para la economía nacional.

Además, está demostrado que el arancel afecta a los consumidores porque el vestuario es el cuarto rubro de la canasta familiar y ha generado disputas internacionales ante la OMC.

TRASLADO

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó negar la medida cautelar porque no existe una vulneración evidente u ostensible de las normas superiores.

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que, en cumplimiento del principio de lealtad procesal, tiene la obligación de informar al despacho que la postura de la entidad es que el arancel previsto en los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde al despacho determinar si se cumplen los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1419 de 2019.

2. Sobre la competencia del Gobierno Nacional para proferir el Decreto 1419 de 2019 en ejercicio de su potestad reglamentaria ampliada en materia aduanera

2.1. Según la Andi, el arancel previsto en la Ley 1955 de 2019 para el sector textil es inconstitucional porque el Congreso usurpó la función que el artículo 189 de la Constitución asignó al presidente de la República.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional no debió reglamentar la ley estableciendo un arancel idéntico, sino que debió abstenerse de hacerlo con base en la excepción de inconstitucionalidad o proferir un decreto que fijara un arancel diferente y acorde con su política económica.

2.2. Se aclara que no se realizará un estudio sobre la constitucionalidad de la Ley 1955 de 2019 porque, de acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la acción de simple nulidad procede para verificar la validez de actos administrativos de carácter general, por regla general, y de carácter particular, por excepción¹.

En todo caso, se pone de presente que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-026 de 2020.

Así las cosas, el cargo expuesto únicamente será analizado en relación a la competencia del Gobierno Nacional para proferir el Decreto 1419 de 2019 en ejercicio de la potestad reglamentaria.

2.3. El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución establece la potestad reglamentaria general del presidente de la República en cuanto que sea necesaria para la ejecución de las leyes².

Pero, en cuanto a los asuntos aduaneros, el numeral 19 del artículo 150 *ibídem* señala que el Congreso de la República debe proferir las denominadas leyes marco, las cuales fijan los objetivos y criterios que debe cumplir el Gobierno Nacional para

¹ Cfr. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Artículo 137.

² Cfr. Constitución Política. Artículo 189. Numeral 11.

modificar los aranceles, las tarifas y los demás asuntos relacionados por razones de política comercial³.

En concordancia con lo anterior, el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución establece que el presidente de la República es el competente para modificar los aranceles, las tarifas y las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas⁴.

La Sección consideró que la última norma expuesta establece una potestad reglamentaria ampliada porque únicamente tiene como límite normativo la Constitución y las leyes marco⁵.

De esta forma, se señaló que los decretos reglamentarios expedidos con fundamento en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución pueden modificar las leyes ordinarias que regulen temas aduaneros, siempre y cuando estén fundamentados expresamente en las políticas comerciales fijadas por el Estado, entendiendo este término en un sentido amplio.

2.4. El Decreto 1419 de 2019 señaló que reglamenta los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 con fundamento en los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución, así como las leyes marco de aduanas 7 de 1991 y 1609 de 2013.

Así las cosas, el Gobierno Nacional ejerció su potestad reglamentaria ampliada para establecer el arancel de aduanas para los productos textiles de los capítulos 61 y 62 replicando lo previsto por los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019.

Esto significa que, independientemente de la constitucionalidad de la ley, el Decreto acusado no contraría las normas superiores porque fue proferido por la autoridad competente.

Podría ser distinta la conclusión si sólo se hubiera invocado como fundamento de competencia el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución porque, en ese caso, se habría ejercido una potestad reglamentaria restringida al desarrollo o aplicación de la ley, pero lo cierto es que el fundamento normativo para ejercer esa competencia, el numeral 25 del mismo artículo constitucional, fue invocado por el Gobierno Nacional.

2.5. Por lo expuesto, este cargo no prospera.

3. Sobre el incumplimiento de los objetivos de la Ley Marco 1609 de 2013 y la ausencia de un fundamento de política comercial del Estado

³ Cfr. Constitución Política. Artículo 150. Numeral 19. Literal c).

⁴ Cfr. Constitución Política. Artículo 189. Numeral 25.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2014-00038-00 (21144). Sentencia del 24 de mayo de 2018. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

3.1. La demandante sostuvo que el Decreto 1419 de 2019 contrarió los objetivos previstos en la Ley Marco 1609 de 2013 porque estableció el arancel para el sector textil en los mismos términos que la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 a pesar de que lo consideró inconveniente para la economía.

3.2. Se reitera que esta Sección concluyó que los decretos reglamentarios proferidos en virtud del numeral 25 de la Constitución sólo debe respetar los objetivos y criterios dispuestos en las leyes marco, por lo que pueden modificar los aranceles establecidos por las leyes ordinarias, siempre y cuando estén fundamentados expresamente en una política comercial del Estado, entendido en un sentido amplio⁶.

Así las cosas, se destacan los siguientes objetivos previstos por el artículo 3 de la Ley Marco 1609 de 2013⁷:

- Facilitar el desarrollo y aplicación de los convenios y tratados internacionales vigentes para Colombia.
- Adecuar el régimen de aduanas a la política comercial del país para fomentar la producción nacional de acuerdo con los tratados vigentes y las normas del derecho internacional.
- Facilitar las operaciones de comercio exterior para garantizar el intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

3.3. La demandante afirmó que el mismo Gobierno Nacional se opuso al proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 1955 de 2019 porque consideró que el arancel previsto es “*de inconveniencia manifiesta*” porque⁸:

- Únicamente favorecen a una parte del sector textil, por lo que pone en riesgo las exportaciones, las inversiones, el empleo y el bienestar de otros miembros del mismo sector.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2014-00038-00 (21144). *Ibíd.*

⁷ Ley 1609 de 2013. Artículo 3. Literales a), b) y c).

⁸ Esta información consta en la Gaceta del Congreso 300 del 3 de mayo de 2019 visible a folios 71 y 72 del cuaderno de medidas cautelares y que también puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml>.

- Afectan negativamente al consumidor porque incrementa el valor del vestuario, que constituye el cuarto rubro de mayor peso de la canasta familiar.
- Favorece el contrabando porque aumenta su margen de utilidad, lo que permite prever una caída en las ventas del comercio formal y de la producción nacional.
- Contradice los acuerdos internacionales suscritos por Colombia y, en consecuencia, exponen al país a posibles demandas internacionales y retaliaciones por parte de los socios comerciales que adopten políticas aduanera similares, afectando la internacionalización de la economía colombiana al reducir las exportaciones.
- Rompe el equilibrio de la estructura de los procesos de industrialización textil porque el país únicamente produce el 40% de la materia prima requerida, por lo que la producción final colombiana se encarecerá por la importación del 60% restante.

Además, la actora señaló que lo anterior se refuerza en que, si bien es cierto que el Comité Triple A recomendó la reglamentación de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, también lo es que consideró que el arancel es contrario a las políticas comerciales del país porque incentiva el contrabando, desconoce los compromisos internacionales acordados con la OMC y genera un cierre en la economía, según consta en las actas de las cesiones correspondientes⁹.

3.5. Aunque en el expediente consta la oposición del Gobierno Nacional y el Comité Triple A a la tarifa establecida en el Decreto 1419 de 2019 para el sector textil, que replicó la prevista en la Ley 1955 de 2019, esto no prueba la contradicción con los objetivos del artículo 3 de la Ley Marco 1609 de 2013.

En efecto, para resolver la solicitud de suspensión provisional, no encuentra el despacho elementos de juicio suficientes para concluir que la tarifa haya obstaculizado la aplicación de tratados internacionales, que no se fomente la producción nacional ni que impida el acceso a productos y servicios de mercados externos y la competitividad de los productos colombianos.

Incluso, la tarifa prevista en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹⁰ fue propuesta por algunos congresistas con el fin de propiciar políticas que permitan la

⁹ Folios 120 a 121 del cuaderno de medidas cautelares.

¹⁰ Así consta en la Gaceta del Congreso 33 del 7 de febrero de 2019, que puede ser verificada en el siguiente enlace: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_33.pdf.

legalidad y formalización del sector, la lucha contra el contrabando, la generación de empleo y la reactivación de la economía¹¹; todas ellas acordes con los objetivos de la Ley 1609 de 2013.

3.6. Agregase que los cargos propuestos por la demandante para fundamentar la medida cautelar implican razones de conveniencia que, por regla general, son del resorte de la administración.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sala Unitaria,

RESUELVE

1. **Negar** la solicitud de suspensión provisional.
2. **Reconocer** a la abogada Fanny Aydee Moreno Amortegui como apoderada del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en los términos y para los fines conferidos en el poder que obra a folio 135 del cuaderno de medidas cautelares.
3. **Reconocer** al abogado Pablo Echeverri Calle como representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos del acto de delegación suscrito por el Ministro y visible a folios 150 a 151 del cuaderno de medidas cautelares.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

¹¹ Así consta en las gacetas del Congreso 272 y 273 del 26 de abril de 2019, que pueden ser consultadas en los siguientes enlaces: i) http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_272.pdf y ii) http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_273.pdf.

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-27-000-2019-00046-00 (24890)
Demandante: ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA
Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Temas: Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo:
El Gobierno Nacional tenía competencia para reglamentar el arancel previsto en la Ley 1599 de 2019 en virtud de la potestad reglamentaria ampliada en materia aduanera.
No fue demostrado que el Decreto 1419 de 2019 contraría las normas superiores.

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide el despacho la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1419 de 2019, según la solicitud presentada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante Andi) en la demanda de simple nulidad presentada contra el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional profirió el Decreto 1419 de 2019 que reglamentó los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019. Ambas normas establecieron que los productos importados pertenecientes a los capítulos 61 (prendas y complementos -accesorios-, de vestir, de punto) y 62 (prendas y complementos -accesorios-, de vestir, excepto los de punto) tendrán un arancel del 37.9% cuando tenga un valor F.O.B. igual o inferior a 20 dólares estadounidenses y un arancel del 10% *ad valorem* más 3 dólares estadounidenses cuando el valor F.O.B. sea menor a 20 dólares estadounidenses.

FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La Andi solicitó el decreto de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1419 de 2019 con base en los siguientes argumentos:

1. Falsa motivación: el Gobierno Nacional consideró que el arancel previsto en la ley y el decreto es inconveniente e inconstitucional

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo advirtió al Congreso de la República, mediante carta publicada en la Gaceta del Congreso 300 de 2019, que el arancel al sector textil previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (actual Ley 1955 de 2019) es inconveniente económicamente porque incentiva al contrabando y afecta negativamente la economía en otros sectores.

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó demanda de inconstitucionalidad contra Ley 1955 de 2019 porque también consideró inconveniente el arancel porque aumentan el riesgo de contrabando y afectan negativamente el bienestar de la sociedad al disminuir la accesibilidad de los productos.

El Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (en adelante Comité Triple A), en la Sesión 315 del 23 de mayo de 2019, puso de presente la inconveniencia económica de los aranceles previstos en la Ley 1955 de 2019 porque contraría los compromisos adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC).

Debido a lo anterior, el Decreto 1419 de 2019 incurrió en falsa motivación porque desatendió las recomendaciones económicas expuestas y desarrolló una ley que el mismo Gobierno Nacional considera inconstitucional.

2. Falsa motivación y falta de competencia: uso indebido de la potestad reglamentaria

En la Sesión 316 del Comité Triple A y en la parte motiva del acto acusado se afirmó que era necesaria la reglamentación porque no se puede desatender el mandato legal del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

No obstante, el Congreso de la República excedió sus competencias al establecer un arancel para sector textil porque el artículo 189 de la Constitución asignó dicha competencia de forma exclusiva al Gobierno Nacional.

De esta forma, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debió abstenerse de reglamentar la Ley 1955 de 2019 en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, en especial cuando el mismo Gobierno Nacional advirtió al Congreso sobre la inconveniencia económica del proyecto de ley.

La otra opción que pudo ejercer el Gobierno Nacional fue proferir un decreto que fijara un arancel diferente y que no generara los riesgos para la economía colombiana.

3. Infracción de las normas superiores: el decreto desconoció los objetivos previstos por la Ley Marco de Aduanas

La Ley 1609 de 2013 estableció que el Gobierno Nacional no puede modificar los aranceles a su arbitrio, sino que debe buscar los objetivos de facilitar el acceso de los productos al mercado internacional y nacional, no afectar negativamente la economía, respetar los acuerdos internacionales y otorgar seguridad jurídica a los actores comerciales.

Dichos objetivos son incumplidos mediante el acto acusado porque el Gobierno Nacional estableció un arancel claramente inconveniente y que representa un riesgo grave para la economía nacional.

Además, está demostrado que el arancel afecta a los consumidores porque el vestuario es el cuarto rubro de la canasta familiar y ha generado disputas internacionales ante la OMC.

TRASLADO

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó negar la medida cautelar porque no existe una vulneración evidente u ostensible de las normas superiores.
2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que, en cumplimiento del principio de lealtad procesal, tiene la obligación de informar al despacho que la postura de la entidad es que el arancel previsto en los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde al despacho determinar si se cumplen los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1419 de 2019.

2. Sobre la competencia del Gobierno Nacional para proferir el Decreto 1419 de 2019 en ejercicio de su potestad reglamentaria ampliada en materia aduanera

2.1. Según la Andi, el arancel previsto en la Ley 1955 de 2019 para el sector textil es inconstitucional porque el Congreso usurpó la función que el artículo 189 de la Constitución asignó al presidente de la República.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional no debió reglamentar la ley estableciendo un arancel idéntico, sino que debió abstenerse de hacerlo con base en la excepción de inconstitucionalidad o proferir un decreto que fijara un arancel diferente y acorde con su política económica.

2.2. Se aclara que no se realizará un estudio sobre la constitucionalidad de la Ley 1955 de 2019 porque, de acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la acción de simple nulidad procede para verificar la validez de actos administrativos de carácter general, por regla general, y de carácter particular, por excepción¹².

En todo caso, se pone de presente que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-026 de 2020.

Así las cosas, el cargo expuesto únicamente será analizado en relación a la competencia del Gobierno Nacional para proferir el Decreto 1419 de 2019 en ejercicio de la potestad reglamentaria.

2.3. El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución establece la potestad reglamentaria general del presidente de la República en cuanto que sea necesaria para la ejecución de las leyes¹³.

Pero, en cuanto a los asuntos aduaneros, el numeral 19 del artículo 150 *ibídem* señala que el Congreso de la República debe proferir las denominadas leyes marco, las cuales fijan los objetivos y criterios que debe cumplir el Gobierno Nacional para modificar los aranceles, las tarifas y los demás asuntos relacionados por razones de política comercial¹⁴.

En concordancia con lo anterior, el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución establece que el presidente de la República es el competente para modificar los aranceles, las tarifas y las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas¹⁵.

La Sección consideró que la última norma expuesta establece una potestad reglamentaria ampliada porque únicamente tiene como límite normativo la Constitución y las leyes marco¹⁶.

¹² Cfr. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Artículo 137.

¹³ Cfr. Constitución Política. Artículo 189. Numeral 11.

¹⁴ Cfr. Constitución Política. Artículo 150. Numeral 19. Literal c).

¹⁵ Cfr. Constitución Política. Artículo 189. Numeral 25.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2014-00038-00 (21144). Sentencia del 24 de mayo de 2018. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

De esta forma, se señaló que los decretos reglamentarios expedidos con fundamento en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución pueden modificar las leyes ordinarias que regulen temas aduaneros, siempre y cuando estén fundamentados expresamente en las políticas comerciales fijadas por el Estado, entendiendo este término en un sentido amplio.

2.4. El Decreto 1419 de 2019 señaló que reglamenta los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 con fundamento en los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución, así como las leyes marco de aduanas 7 de 1991 y 1609 de 2013.

Así las cosas, el Gobierno Nacional ejerció su potestad reglamentaria ampliada para establecer el arancel de aduanas para los productos textiles de los capítulos 61 y 62 replicando lo previsto por los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019.

Esto significa que, independientemente de la constitucionalidad de la ley, el Decreto acusado no contraría las normas superiores porque fue proferido por la autoridad competente.

Podría ser distinta la conclusión si sólo se hubiera invocado como fundamento de competencia el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución porque, en ese caso, se habría ejercido una potestad reglamentaria restringida al desarrollo o aplicación de la ley, pero lo cierto es que el fundamento normativo para ejercer esa competencia, el numeral 25 del mismo artículo constitucional, fue invocado por el Gobierno Nacional.

2.5. Por lo expuesto, este cargo no prospera.

3. Sobre el incumplimiento de los objetivos de la Ley Marco 1609 de 2013 y la ausencia de un fundamento de política comercial del Estado

3.1. La demandante sostuvo que el Decreto 1419 de 2019 contrarió los objetivos previstos en la Ley Marco 1609 de 2013 porque estableció el arancel para el sector textil en los mismos términos que la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 a pesar de que lo consideró inconveniente para la economía.

3.2. Se reitera que esta Sección concluyó que los decretos reglamentarios proferidos en virtud del numeral 25 de la Constitución sólo debe respetar los objetivos y criterios dispuestos en las leyes marco, por lo que pueden modificar los aranceles establecidos por las leyes ordinarias, siempre y cuando estén fundamentados expresamente en una política comercial del Estado, entendido en un sentido amplio¹⁷.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2014-00038-00 (21144). *Ibidem*.

Así las cosas, se destacan los siguientes objetivos previstos por el artículo 3 de la Ley Marco 1609 de 2013¹⁸:

- Facilitar el desarrollo y aplicación de los convenios y tratados internacionales vigentes para Colombia.
- Adecuar el régimen de aduanas a la política comercial del país para fomentar la producción nacional de acuerdo con los tratados vigentes y las normas del derecho internacional.
- Facilitar las operaciones de comercio exterior para garantizar el intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional.

3.3. La demandante afirmó que el mismo Gobierno Nacional se opuso al proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 1955 de 2019 porque consideró que el arancel previsto es “*de inconveniencia manifiesta*” porque¹⁹:

- Únicamente favorecen a una parte del sector textil, por lo que pone en riesgo las exportaciones, las inversiones, el empleo y el bienestar de otros miembros del mismo sector.
- Afectan negativamente al consumidor porque incrementa el valor del vestuario, que constituye el cuarto rubro de mayor peso de la canasta familiar.
- Favorece el contrabando porque aumenta su margen de utilidad, lo que permite prever una caída en las ventas del comercio formal y de la producción nacional.
- Contradice los acuerdos internacionales suscritos por Colombia y, en consecuencia, exponen al país a posibles demandas internacionales y retaliaciones por parte de los socios comerciales que adopten políticas aduanera similares, afectando la internacionalización de la economía colombiana al reducir las exportaciones.

¹⁸ Ley 1609 de 2013. Artículo 3. Literales a), b) y c).

¹⁹ Esta información consta en la Gaceta del Congreso 300 del 3 de mayo de 2019 visible a folios 71 y 72 del cuaderno de medidas cautelares y que también puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml>.

- Rompe el equilibrio de la estructura de los procesos de industrialización textil porque el país únicamente produce el 40% de la materia prima requerida, por lo que la producción final colombiana se encarecerá por la importación del 60% restante.

Además, la actora señaló que lo anterior se refuerza en que, si bien es cierto que el Comité Triple A recomendó la reglamentación de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, también lo es que consideró que el arancel es contrario a las políticas comerciales del país porque incentiva el contrabando, desconoce los compromisos internacionales acordados con la OMC y genera un cierre en la economía, según consta en las actas de las cesiones correspondientes²⁰.

3.5. Aunque en el expediente consta la oposición del Gobierno Nacional y el Comité Triple A a la tarifa establecida en el Decreto 1419 de 2019 para el sector textil, que replicó la prevista en la Ley 1955 de 2019, esto no prueba la contradicción con los objetivos del artículo 3 de la Ley Marco 1609 de 2013.

En efecto, para resolver la solicitud de suspensión provisional, no encuentra el despacho elementos de juicio suficientes para concluir que la tarifa haya obstaculizado la aplicación de tratados internacionales, que no se fomente la producción nacional ni que impida el acceso a productos y servicios de mercados externos y la competitividad de los productos colombianos.

Incluso, la tarifa prevista en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022²¹ fue propuesta por algunos congresistas con el fin de propiciar políticas que permitan la legalidad y formalización del sector, la lucha contra el contrabando, la generación de empleo y la reactivación de la economía²²; todas ellas acordes con los objetivos de la Ley 1609 de 2013.

3.6. Agregase que los cargos propuestos por la demandante para fundamentar la medida cautelar implican razones de conveniencia que, por regla general, son del resorte de la administración.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sala Unitaria,

²⁰ Folios 120 a 121 del cuaderno de medidas cautelares.

²¹ Así consta en la Gaceta del Congreso 33 del 7 de febrero de 2019, que puede ser verificada en el siguiente enlace: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_33.pdf.

²² Así consta en las gacetas del Congreso 272 y 273 del 26 de abril de 2019, que pueden ser consultadas en los siguientes enlaces: i) http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_272.pdf y ii) http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_273.pdf.

RESUELVE

- 1. Negar** la solicitud de suspensión provisional.
- 2. Reconocer** a la abogada Fanny Aydee Moreno Amortegui como apoderada del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en los términos y para los fines conferidos en el poder que obra a folio 135 del cuaderno de medidas cautelares.
- 3. Reconocer** al abogado Pablo Echeverri Calle como representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos del acto de delegación suscrito por el Ministro y visible a folios 150 a 151 del cuaderno de medidas cautelares.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ