



SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Referencia: NULIDAD

Radicación: 11001-03-27-000-2014-00038-00 (21144)

Demandante: JOSÉ DE JESÚS LIZARAZO ROA

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Temas: Alcance de los decretos reglamentarios de las leyes marco

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

En virtud de lo dispuesto en la audiencia inicial celebrada el 21 de febrero de 2018, la Sala procede a proferir sentencia en el medio de control de nulidad promovido por el ciudadano José de Jesús Lizarazo Roa contra el literal c) del artículo 9 del Decreto 255 de 1992.

Dispone la norma demandada:

“ARTICULO 9o. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior y por consiguiente continuarán exentas de gravámenes arancelarios, en los términos señalados en las normas legales que consagran y regulan estas exenciones las siguientes importaciones:

[...]

c) Los implementos ortopédicos, materia prima para su confección y medicamentos que importe el personal a que se refiere el artículo 1o. de la Ley 14 de 1990”.

I.

EMANDA

D

La parte demandante desarrolló el concepto de la violación, bajo los siguientes argumentos:

El acto demandado viola el artículo 7 de Ley 14 de 1990, porque restringe las exenciones arancelarias previstas en dicha norma superior.

Mientras la ley otorgó el derecho a los reservistas de honor de importar implementos ortopédicos, la materia prima para su confección, medicamentos y un vehículo de características especiales; el acto demandado no incluyó dentro de las exenciones arancelarias la consagrada sobre el citado automotor.

No puede perderse de vista que el Decreto 255 de 1992 se encuentra en inferioridad jerárquica frente a lo dispuesto en la ley, y por tanto, no podía derogar tácitamente el derecho a importar vehículos especiales para los reservistas de honor en condición de discapacidad.

II) CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La parte demandada se opuso a las pretensiones de la actora, con los siguientes argumentos:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades previstas en el artículo 25 del artículo 189 de la Constitución Política, tenía competencia para modificar con el acto acusado las exenciones arancelarias.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Decreto 255 de 1992, artículo 9 literal c, demandado, por tratarse de la norma reglamentaria que desarrolla la ley marco de aduanas –Ley 6 de 1971 -, tiene las mismas características de una ley.

La facultad reglamentaria tiene un gran margen de acción en materias reguladas de forma general en las leyes marco, hasta el punto de derogar leyes que versen sobre tales asuntos.

Por tanto, el Gobierno Nacional estaba facultado para modificar las exenciones arancelarias previstas en la Ley 14 de 1990 mediante el Decreto 255 de 1992.

III) TERCERO INTERVINIENTE

Mediante auto del 30 de octubre de 2017, se admitió la intervención de la U.A.E. DIAN como coadyuvante de la parte demandada.

El tercero presentó escrito de intervención en el que manifestó los siguientes argumentos:

El Decreto 255 de 1992, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 189-25 de la Constitución Política y por la ley marco, modificó parcialmente la exención ordenada en la Ley 14 de 1990, en el sentido de no incluir dentro del beneficio la importación del vehículo con características especiales.

En todo caso, la Ley 14 de 1990 fue modificada por el Decreto 1091 de 1995 en el sentido de otorgar el beneficio arancelario únicamente al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En la audiencia inicial, las partes alegaron de conclusión en los siguientes términos:

La demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** y el **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

La U.A.E. DIAN reiteró los argumentos expuestos en su escrito de intervención.

El **Ministerio Público** rindió concepto en el sentido declarar la nulidad del acto acusado.

La ley marco de aduanas solo otorgaba al Gobierno la competencia para restringir o derogar exenciones arancelarias, cuando fuese incompatibles con la protección a la producción nacional, circunstancia que no fue probada por las demandadas.

Por tanto, el presidente solo tenía facultades para modificar las tarifas, y no para derogar los beneficios aduaneros.

VII) CONSIDERACIONES DE LA SALA

Procede la Sala a decidir sobre la demanda interpuesta por el señor José de Jesús Lizarazo Roa contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la que se solicitó se declare la nulidad del literal c) del artículo 9 del Decreto 255 de 1992.

1. Problema jurídico

En el presente caso, debe establecerse si el Gobierno Nacional tenía facultades para modificar la exención arancelaria dispuesta en el artículo 7 de la Ley 14 de 1990 sobre la importación de vehículos con características especiales que realizaran los reservistas de honor en condición de discapacidad.

2. Alcance de las facultades reglamentarias de los decretos que desarrollan una ley marco

2.1. La Constitución Política, artículo 150-19, establece las leyes marco¹ como aquellas normas generales que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reglamentar materias específicas, como el crédito público, el comercio exterior, el régimen cambiario, **la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones aduaneras**, el mercado financiero, bursátil y asegurador, o el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos².

La generalidad que caracteriza las leyes marco, por la naturaleza de las materias que son su objeto, por tratarse de asuntos cambiantes y de carácter técnico, justifica la facultad y competencia del Gobierno Nacional, para regularlas de manera ágil, a fin de que no pierdan su razón de ser.

Por eso estas leyes suponen una distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo. *El primero*, le corresponde determinar, por medio de la ley, las pautas generales

¹ También se denominan “leyes generales” o “leyes cuadro”

² Literales a) al f) del artículo 150-19 de la Constitución.

para que las enunciadas materias sean reguladas; *el segundo* debe precisar y completar esas disposiciones legales mediante decretos.

Lo que lleva a señalar que las leyes marco cobran sentido mediante la actividad normativa que realiza el ejecutivo.

2.2. Los decretos que se expiden en virtud de la ley marco tienen fuerza material de ley³, porque son normas de carácter general, abstracto e impersonal. Lo cual significa que vinculan a una generalidad de personas, no definen una situación concreta para alguien ni se dirigen a las personas de manera determinada.

Estos decretos se derivan de la **potestad reglamentaria *especial o ampliada***⁴ que la Constitución le entrega al Gobierno Nacional, **para completar las leyes generales, conforme con los criterios y objetivos fijados en las mismas y desarrollan la legislación de acuerdo con las pautas señaladas por esta, “modulando” la cláusula general de competencia del Congreso**⁵.

2.3. Es por eso que los decretos reglamentarios de las leyes marcos **tienen la virtualidad de derogar, modificar o sustituir normas preexistentes que tengan fuerza de ley, siempre y cuando aquellas se refieran a las materias objeto de la ley marco**⁶.

Así también lo ha entendido la doctrina⁷ cuando señala que los decretos especiales “pueden derogar, modificar o adicionar disposiciones de orden legal relacionadas

³ Se dice que desde un punto de vista material estos decretos reglamentarios tienen las mismas características de una ley, porque son normas de carácter general, abstracto e impersonal. Lo cual significa que vinculan a una generalidad de personas, no a nadie en particular, no definen una situación concreta para alguien ni se dirigen a las personas de manera determinada.

⁴ Esta potestad reglamentaria especial o ampliada es diferente a la ordinaria que solo se limita a precisar los aspectos regulados por el Legislador –artículo 189-11 Constitución Nacional-. Tampoco se puede considerar como una potestad reglamentaria extraordinaria porque esta es consecuencia de una autorización directa que hace el Congreso de la República al Presidente para que expida normas sobre materias cuya competencia ordinaria es del Congreso –artículo 150-10 *ibídem*-

⁵De acuerdo con los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, al Congreso de la República le corresponde “hacer leyes”.

⁶En igual sentido se pronunció la Sala en Sentencia del 11 de febrero de 2014, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 18456.

directamente con la materia correspondiente, es decir, que pertenezcan al régimen legal de que se trate, distintas de las previstas en las leyes marco pertinentes, a las cuales precisamente se encuentran subordinados”.

Y, por la misma razón debe concluirse que los aludidos decretos no pueden derogar, modificar o sustituir normas con fuerza de ley o decretos reglamentarios que se refieran a materias que no son objeto de regulación por el sistema de leyes marco.

2.4. En consecuencia, se concluye que el alcance de los decretos reglamentarios de las leyes marcos lo constituye el marco señalado por el legislador, y en esa medida, no tienen competencia para fijar objetivos diferentes o desviarse de los criterios enunciados en dicha ley.

3. Legalidad del literal c) del artículo 9 del Decreto 255 de 1992, reglamentario de la Ley 6 de 1971 “ley marco de aduanas”

3.1. **La Constitución Política**, en el artículo 150-19 literal c), señaló que compete al Congreso dictar **“leyes marco” para modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.**

En concordancia con lo anterior, la Carta en el artículo 189-25 facultó al Presidente de la República para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

En tal sentido, en materia aduanera, las directrices generales del Congreso de la República y el desarrollo de esa legislación por parte del Gobierno Nacional, debe atender a razones de política comercial del Estado, entendido este término, en un sentido amplio.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional⁸ al indicar que ese condicionamiento – razones de política comercial- **“permite que dichas medidas consulten diversos objetivos de**

⁷ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá, P. 263.

⁸ Sentencia C-798 de 2004.

carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior tales como *“favorecer la producción nacional, promover la estabilidad económica a través del aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones que pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda”, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión, controlar los precios domésticos, defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales”*.

3.2. Ahora bien, en ejercicio de dichas facultades constitucionales, el Congreso de la República expidió **la Ley 6 de 1971 “ley marco de aduanas”** en la que dictó normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

En el artículo 1 de esa normativa se dispuso:

ARTICULO 1o. Las modificaciones que en el Arancel de Aduanas que decreta el Gobierno con fundamento en el Artículo 65 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, modificadorio del Artículo 205 de la Constitución Nacional, **se efectuarán con sujeción a las siguientes normas generales:**

- a). Actualización de la Nomenclatura, así como de sus correspondientes reglas de interpretación, notas legales y notas explicativas, para lo cual podrá adoptar las modificaciones que establezca el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, y establecer las notas adicionales o complementarias de las notas legales que estime conveniente.
- b). Reestructuración de los desdoblamientos de las posiciones de la Nomenclatura, teniendo en cuenta las modificaciones que sea necesario introducir en las posiciones principales y la conveniencia de establecer desdoblamientos específicos respecto de determinadas mercancías según sea su importancia para el desarrollo económico del país.
- c). Actualización de las Normas de Valoración de mercancías, para lo cual podrá incorporar los ajustes que periódicamente acuerde el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas tanto de la Definición del Valor, como de sus respectivas Notas Legales e Interpretativas y establecer los mecanismos y reglamentaciones conducentes a la percepción adecuada y regular de los gravámenes arancelarios.
- d). **Restricción o derogatoria de exenciones de derechos arancelarios de importación, cuando sean incompatibles con la protección que debe otorgarse a la producción y al trabajo nacionales.**

e). **Variación de la Tarifa, con miras a la consecución de los siguientes objetivos:**

1). Estimular el crecimiento económico del país, de acuerdo con los planes y programas adoptados para el desarrollo económico y social; 2). Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional, en forma que le permita abastecer a precios justos las necesidades del consumo interno y competir satisfactoriamente en los mercados externos; 3). Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas; 4). Promover la sustitución de importaciones en los sectores de materias primas, bienes de consumo, intermedios y de capital, que puedan producirse económicamente en el país; 5). Propiciar las inversiones y propender por el empleo óptimo de los equipos existentes que incrementen la utilización de los recursos naturales, la creación de nuevas fuentes de trabajo y el aumento de las exportaciones; 6). Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el Gobierno en defensa del consumidor, y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos, y 7). Atender las obligaciones del país contempladas en tratados y convenios internacionales de carácter multilateral o bilateral y especialmente las relativas a los programas de integración económica latinoamericana”.

3.3. La Ley 6 de 1971 fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1111 de 2000⁹, en la que se consideró que esa disposición estaba conforme con la Constitución Política en tanto constituye una **“ley marco”**, que contiene pautas generales a las cuales debe ceñirse el Gobierno Nacional para modificar el arancel de aduanas.

En cuanto se refiere a la facultad de *restringir o derogar exenciones* que la ley marco otorgó al ejecutivo, la Corte señaló que no riñe con los preceptos superiores porque se trata de una pauta de modificación de las exenciones arancelarias que atiende a razones de política comercial. Todo, porque la ley tiene por objeto la protección de la producción nacional, el manejo de la oferta y demanda de bienes, la estabilidad y el desarrollo económico, como se observa en los criterios para la modificación de las exenciones y tarifas.

De tal manera que, el Gobierno Nacional, en desarrollo de la ley marco de aduanas, se encuentra facultado para modificar las exenciones arancelarias, bajo los criterios generales previstos en dicha ley y, forzosamente, dentro del marco constitucional.

⁹ La norma fue demandada bajo el argumento de que no fijaba pautas generales ni los límites precisos que debiera seguir el Gobierno Nacional para regular el régimen aduanero.

Marco constitucional que impone afirmar que esas exenciones deben obedecer a razones de tipo comercial, entre ellas, para el caso concreto, la protección de la industria y el trabajo nacional, según los dictados de la Ley 4 de 1971 y el precedente de la Corte Constitucional.

3.4. De otra parte, **el Congreso de la República en ejercicio de sus facultades ordinarias, expidió la Ley 14 de 1990** en la que estableció la distinción “reservista de honor” y **dispuso una exención arancelaria en favor de dicho personal.**

“ARTICULO 7o. El personal a que se refiere el artículo 1o. de esta ley, que encontrándose en servicio activo resulten lesionados en actos que se relacionen con la seguridad nacional y el orden público, siempre y cuando las autoridades médicas competentes certifiquen que la lesión ha producido una incapacidad permanente o que hayan perdido el veinticinco por ciento (25%) o más de su capacidad sicofísica, **tendrán derecho a importar para uso personal y libre de cualquier gravamen nacional, implementos ortopédicos, materia prima para su confección, medicamentos y un vehículo de características especiales, acordes con su limitación física o incapacidad permanente, que permitan su rehabilitación o recuperación**”.

3.5. En ese caso, debe advertirse que el Congreso hizo uso de su cláusula general de competencia, prevista en el artículo 150 constitucional, mediante una norma o ley ordinaria, cuya validez no ha sido desvirtuada y que incluso podría llevar a pensar que está dentro de la órbita de competencia del Congreso de la República o de su libertad de configuración legislativa.

Pero lo cierto es que mientras esa ley ordinaria no sea declarada inconstitucional debe producir efectos, bajo la idea de que ambas no son incompatibles y sin perjuicio de que la ley marco o su decreto reglamentario pueda derogarla, pero atendiendo el marco regulatorio fijado en la ley y en el precedente de la Corte Constitucional, esto es, por razones que encajen en lo que debe entenderse, en su más amplio sentido, por *política comercial*.

Recuérdese, además, que esta ley ordinaria, la 14 de 1990, buscaba conceder un beneficio para los reservistas de honor, en razón de sus servicios a la patria y, la recuperación o adaptación a las condiciones de vida resultantes de las lesiones sufridas en servicio activo.

3.6. Luego, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 255 de 1992, por medio del cual reglamentó la Ley 6 de 1971 “Ley marco de aduanas”. En los artículos 8 y 9 literal c) – norma demandada- modificó la exención arancelaria prevista en el artículo 7 de la Ley 14 de 1990, en los siguientes términos:

“ARTICULO 8º Salvo lo dispuesto en tratados y convenios internacionales, deróganse las exenciones de gravámenes arancelarios otorgadas a las importaciones que realicen las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

ARTICULO 9o. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior y por consiguiente continuarán exentas de gravámenes arancelarios, en los términos señalados en las normas legales que consagran y regulan estas exenciones las siguientes importaciones:

[...]

c) Los implementos ortopédicos, materia prima para su confección y medicamentos que importe el personal a que se refiere el artículo 1o. de la Ley 14 de 1990”.

Repárese que el decreto reglamentario derogó las exenciones de gravámenes arancelarios otorgadas a las importaciones que realizaran las personas de derecho privado, excepto las dispuestas en los convenios internacionales y las contempladas en el artículo 9 de esa normativa.

En el artículo 9 literal c) del reglamento no se incluyó dentro de las exenciones arancelarias prevista para los reservistas de honor, la relativa a la importación del vehículo de características especiales.

La derogatoria no puede calificarse como expresa, toda vez que el decreto no lo hace explícitamente.

3.6.1. Luego, pueden deducirse dos alternativas hermenéuticas:

La primera que la derogatoria fue tácita, al no haber sido incluida en el decreto, lo que encaja dentro de la competencia del Gobierno Nacional; tesis que defiende la autoridad que expidió el decreto.

La segunda, que no existe derogatoria de la misma, por la razón fundamental de que el Gobierno no podía hacerlo, por razones de competencia; que es lo que expone la parte actora.

4. Para la Sala, esta última argumentación es la que se acomoda a nuestro sistema normativo y la que justifica la decisión que se adoptará, tal como pasa a exponerse.

4.1. Es cierto que el Decreto 255 de 1992, por tratarse de un decreto reglamentario de una ley marco - Ley 6 de 1971-, puede modificar el artículo 7 de la Ley 14 de 1990 por tratarse de una ley ordinaria preexistente que disponía una exención arancelaria.

Y, ello es así porque en el régimen de la ley marco de aduanas, la potestad reglamentaria especial del ejecutivo no solo lo autorizaba a desarrollar la ley, sino también a modificar el régimen aduanero, siempre que se limite a esa materia y tenga por objeto razones de política comercial.

4.2. Pero no es menos cierto que la directriz general dispuesta para la modificación de las exenciones aduaneras en la ley marco debe obedecer a las pautas dispuestas por la Corte Constitucional al definir que debe entenderse por política comercial del Estado, criterios que si bien no son taxativos, si suponen que encuentren una justificación o razón suficiente, para que se supriman.

4.3. La Sala no encuentra cuáles fueron las razones de política comercial, que justifican la derogatoria de esa exención, tales como *“promover la estabilidad económica”, “estimular el crecimiento económico”, “proteger la industria nacional”, “promover la inversión”, “controlar los precios domésticos”, “defender a los consumidores”, “incentivar la competitividad de los productos nacionales”* u otros semejantes.

Ni en la motivación del decreto o en sus antecedentes se exponen cuáles son, y no existen otros medios de convicción que permitan arribar a que mediante esa medida de carácter administrativo se estuvieren realizando esos “**objetivos de carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior**”.

4.4. Atendiendo lo dispuesto por la Constitución y la Ley 6 de 1971, la modificación del régimen de aduanas y la supresión de beneficios como el que aquí se estudia, imponen que la Administración no solo deba motivar su decisión, invocando las normas legales que le permiten su ejercicio, sino también expresando las razones de política comercial que le permiten ejercer las mismas de manera conforme con el ordenamiento. Esto es, expresar los argumentos y las pruebas que soportan la adopción de la medida.

4.5. En ese orden de ideas, al no dar cuenta de esas razones, no puede afirmarse que hubo derogatoria tácita, parcial, de las exenciones de derechos arancelarios, que hizo el artículo 9 literal c) del Decreto 255 de 1992.

Otra conclusión, esto es, que la derogatoria fue tácita, parcial, tendría que llevar a declarar la nulidad de la norma, en tanto suprimió el beneficio en punto a los vehículos especiales para los reservistas de honor.

5. Por eso, atendiendo las pautas hermenéuticas de conservación del derecho, del efecto útil de la norma y para evitar mayores traumatismos, la Sala declarará la validez condicionada del literal c) del artículo 9 del Decreto 255 de 1992 en el sentido de que se entienda que esa norma **no derogó la exención sobre la importación de vehículos de características especiales que realicen los reservistas de honor** creada por el artículo 7 de la Ley 14 de 1990.

En tal sentido, debe interpretarse que la citada exención subsiste en el ordenamiento jurídico, sin que ello implique limitación de las competencias del Gobierno Nacional para ejercer, **debidamente**, su competencia en estas materias.

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

FALLA

DECLÁRASE la validez condicionada del literal c) del artículo 9 del Decreto 255 de 1992 en el sentido de que se entienda que esa norma **no derogó la exención sobre la importación de vehículos de características especiales que realicen los reservistas de honor** creada por el artículo 7 de la Ley 14 de 1990

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MILTON CHAVES GARCÍA

Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

