

AUTORIZACION DE IMPORTACION - El literal h del artículo 1 del Decreto 1299 de 2006 no establece una sanción de tipo penal

Vista la norma demandada, la Sala aprecia que no consagra una sanción penal, sino un requisito para obtener cierta autorización del Gobierno Nacional para importar determinadas mercancías que clasifiquen en los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas. El requisito consiste en que la persona interesada en obtener la autorización para importar debe hacer una manifestación expresa bajo la gravedad de juramento de no haber sido sancionada penalmente durante los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud. Es decir, consagra la obligación de manifestar la ocurrencia de un hecho ya acaecido. Para la Sala, no es razonable interpretar que la norma tipifica un delito, por el sólo hecho de aludir a normas penales. Si fuera por eso, la interpretación pierde sentido en la medida que, por una parte, el literal h) no sólo exige hacer una manifestación expresa sobre ese hecho sino también sobre el hecho de no haber incurrido en sanción de cancelación de autorización para ejecutar determinada actividad aduanera, típica sanción por infracción administrativa prevista en el mismo Decreto 2685 de 1999 y, por otra, porque el literal h) es uno de los nueve requisitos que consagra el artículo 1° para obtener la autorización. De ahí que la consecuencia negativa de no poder obtener la autorización para importar, derivada del hecho de haber sido sancionado en el período a que alude la norma, no constituye una consecuencia de tipo penal a título de pena.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1299 DE 2006 (27 de abril) MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO – ARTICULO 1 (No anulado) / DECRETO 1299 DE 2006 (27 de abril) MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO – ARTICULO 6 (PARCIAL) (Anulado)

LEY MARCO - Nuevo tipo de relación entre el Legislativo y Ejecutivo / PAZ Y SALVO INTERNO – Es diferente al requisito para obtener la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes

La Sala precisa que los literales b) y c) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y el numeral 25 del artículo 189 de la Carta Política estipulan lo que la doctrina ha denominado la técnica legislativa de las “leyes marco”. En virtud de esta técnica, el Congreso de la República, mediante Ley, establece las normas generales y los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y regular el comercio exterior, en tanto que, el Ejecutivo, mediante Decreto, modifica tales aranceles y tarifas, regula el régimen de aduanas y el de comercio exterior, con fundamento en esas normas generales, objetivos y criterios. El Decreto 2150 de 1995 tuvo como fin suprimir y reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Para la Sala, el paz y salvo interno es aquella constancia que da cuenta de que determinada persona está libre de obligaciones de cualquier índole con la Administración. Por lo tanto, si para desarrollar determinada actuación administrativa, la Administración conoce de esa situación, resulta improcedente que exija la constancia de tal situación a la misma Administración, con el ánimo de adelantar la aludida actuación administrativa. De tal forma que esa exigencia se torna en un trámite innecesario, en la medida en que la Administración la puede suplir con la información que repose en sus dependencias. La Sala aprecia que el literal i) demandado no exige al demandante un paz y salvo interno, en el entendido analizado. El literal demandado establece que es un requisito para obtener la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes no tener deudas exigibles con la DIAN,

requisito que dicha entidad puede verificar directamente con la información que repose en sus dependencias. En esa medida, la norma cuya nulidad se demanda no establece un trámite que deba surtir la persona interesada en obtener el permiso. Por lo tanto, no se vulnera el artículo 15 del Decreto 2150 de 1995, por falta de aplicación. Por el contrario, el Gobierno aplicó debidamente ese artículo, pues, se reitera, el literal i) acusado no establece un trámite que deba adelantar la persona interesada para obtener el permiso, sino que previó un requisito que puede ser constatado directamente por la misma Administración.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1299 DE 2006 (27 de abril) MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO – ARTICULO 1 (No anulado) / DECRETO 1299 DE 2006 (27 de abril) MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO – ARTICULO 6 (PARCIAL) (Anulado)

RUT – Su actualización persigue fines de política fiscal / INSCRIPCION EN EL RUT - Al ser considerada como infracción aduanera se excedió la facultad reglamentaria

Como se puede apreciar, la norma demandada alude a los importadores y a la obligación de actualizar los datos en el RUT, obligación que está consagrada en el artículo 555-2 del E.T., incluso para los importadores y exportadores y demás usuarios aduaneros. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-860 de 2007 declaró exequible el artículo 555-2 del E.T., en cuanto incluyó a los los importadores y exportadores y demás usuarios aduaneros como sujetos obligados a inscribirse en el RUT. En esa oportunidad, se acusó la norma de violar el régimen de competencias asignadas al ejecutivo en virtud de la técnica legislativa de las leyes marco y decretos reglamentarios de las mismas, pues se consideró que esa obligación incumbía regularla al Gobierno, mediante los decretos reglamentarios de la Ley Marco de Aduanas. Teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte, la Sala considera que se debe declarar la nulidad del numeral tercero del artículo 6° del Decreto 1299 de 2006, en cuanto tipifica como infracción aduanera de “los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes”, el hecho de “No actualizar oportunamente los datos del Registro Único Tributario RUT,.” En efecto, si para la Corte Constitucional la obligación de inscribirse en el RUT atañe a una obligación de carácter tributario, instituida con fines de política fiscal más no por razones de política comercial, lo propio es concluir que la obligación de actualizar los datos en el RUT persigue el mismo fin. No habría razón válida para interpretar que la obligación de actualizar persigue fines distintos a los inicialmente instituidos cuando se reguló la obligación de inscripción. Precisamente por lo que dijo la Corte, mediante el artículo 49 de la Ley 1111 de 2006, se tipificaron las sanciones relativas al incumplimiento de la obligación de inscribirse en el RUT y de obtención del NIT, sanciones que se aplican a todos los contribuyentes y usuarios aduaneros. No sería congruente que a “los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes” se les aplique un régimen sancionatorio diferente al previsto para todos aquellos obligados a inscribirse en el RUT. Por tanto, es pertinente declarar la nulidad de la norma acusada, pero se aclara que las sanciones a que se someten tales importadores son las que previó el artículo 49 de la Ley 1111 de 2006.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, D.C., Veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011)

Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00205-00(16546)

Actor: HUMBERTO ANIBAL RESTREPO VELEZ

Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

FALLO

La Sala decide la acción pública de nulidad instaurada por el señor HUMBERTO ANÍBAL RESTREPO VÉLEZ contra los artículos 1º y 6º (parcial) del Decreto 1299 del 27 de abril de 2006. (Se destacan los fragmentos acusados en negrilla y subraya):

“DECRETO 1299 DE 2006

(Abril 27)

Por el cual se establece la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes, y se deroga el Decreto 4665 de 2005.

(...)

“Artículo 1º. Autorización. Las personas naturales o jurídicas que pretendan importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes clasificables por los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas, deberán obtener autorización para el efecto, otorgada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual deberán formular solicitud escrita ante dicha Entidad acreditando los siguientes requisitos:

(...)

*h) Manifestar bajo la gravedad del juramento de la persona natural o representante legal de la persona jurídica, en el sentido de que ni ella, ni sus representantes o socios, han sido sancionados con cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate **y en general por violación dolosa a las normas penales**, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.*

*i) **No tener deudas exigibles con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.***

(...)

Artículo 6º. Infracciones aduaneras de los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes. Sin perjuicio de lo previsto en el Título XV del Decreto 2685 de 1999, las infracciones aduaneras en que pueden incurrir quienes importen materias textiles y su manufacturas

calzado y sus partes y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

(...)

Graves.

3.- No actualizar oportunamente **los datos del Registro Único Tributario RUT**, o la información suministrada para obtener la respectiva autorización, relacionada con los cambios en el declarante autorizado.”

ANTECEDENTES PROCESALES

LA DEMANDA

La parte actora solicitó que se declare la nulidad de los apartes demandados de los artículos 1º y 6º del Decreto 1299 del 27 de abril de 2006, por considerar que vulneran las siguientes disposiciones:

- Artículos 29; 150, numeral 2º y, 189, numeral 25 de la Constitución Política.
- Artículo 3º de la Ley 6 de 1971.
- Artículo 2º de la Ley 7 de 1991.
- Artículo 6, inciso 1º de la Ley 599 de 2000.
- Artículos 11 y 26 de la Ley 600 de 2000.
- Artículos 19, 24 y 66, inciso 1º de la Ley 906 de 2004.
- Artículo 15 del Decreto Ley 2150 de 1995.

Para el efecto, expuso los siguientes cargos de violación:

- 1) ***“Violación del aparte demandado del literal h del artículo 1º del Decreto 1299 de 2006, a los numerales 2º del artículo 150 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política y a los artículos 3º de la Ley 6ª de 1971 y 2º de la Ley 7ª de 1991”***

Dijo que el aparte demandado consagra de manera indirecta una sanción no prevista en la ley, por el hecho de la violación a la legislación penal.

Consideró que las facultades otorgadas al Gobierno Nacional por la Constitución Política (numeral 25 del artículo 189) y por las leyes 6ª y 7ª de 1971, en materia de aduanas y comercio exterior, no incluye la de fijar sanciones adicionales por violación a las normas penales, distintas a las estipuladas por el legislador en la Ley 599 de 2000.

Explicó que el ámbito de competencia del Gobierno Nacional en materia aduanera y de comercio exterior se limita únicamente a la modificación del régimen de aduanas y a la regulación del comercio exterior.

- 2) ***“Violación del aparte demandado del literal h del artículo 1º del Decreto 1299 de 2006, al inciso segundo del artículo 29 de la Constitución Política, al inciso primero del artículo 6º de la ley 599 de 2000, a los artículos 11 y 26 de la ley 600 de 2000 y a los artículos 19, 24 e inciso primero del artículo 66 de la Ley 906 de 2004”***

Manifestó que la sanción adicional de no poder acceder a la autorización para importar, introducida por la norma acusada, es aplicada no sólo con posterioridad a la comisión de cualquier hecho punible a título de dolo, sino a su propio juzgamiento.

Consideró que existe una sanción no prevista por la legislación penal, que implica juzgar casos con anterioridad a la solicitud de autorización, con lo cual se contradice el principio general de legalidad y el artículo 6º del Código Penal.

Agregó que el Gobierno Nacional no sólo consagra indirectamente la sanción, sino que termina imponiéndola *ipso iure*.

3) “Violación por parte del literal i. del artículo 1º del Decreto 1299 de 2006, por falta de aplicación, del artículo 15 del Decreto Legislativo 2150 de 1995”

Indicó que cuando la norma regula que los importadores no tengan deudas exigibles con la DIAN, como uno de los requisitos para obtener la autorización para importar, lo que hace es exigir una especie de “paz y salvo interno”, para efectos de adelantar y culminar favorablemente el permiso para importar.

Dijo que exigir que el importador pague a la DIAN las obligaciones en mora e incluso forzarlo a suscribir acuerdos de pago, para efectos de solicitar el trámite de la autorización para importar, viola directamente el artículo 15 del Decreto Legislativo 2150 de 1995.

4) “Violación del aparte demandado del numeral 3 del artículo 6º del Decreto 1299 de 2006, a los numerales 2º del artículo 150 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política y a los artículos 3º de la Ley 6ª de 1971”

Precisó que la obligación de inscribirse y actualizar el RUT es una obligación tributaria a la que no se encuentran sujetos los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes.

Consideró que la norma acusada está viciada de nulidad por falta de competencia para su expedición, porque el Gobierno Nacional consagró una obligación tributaria de carácter general en cabeza de los importadores de materia de textiles, cuando la ley sólo le permite regular en materia aduanera y de comercio exterior.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **MINISTERIO DE HACIENDA** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones del accionante.

Después de explicar el objeto de regulación de las leyes marco de aduanas y de comercio exterior, dijo que con el Decreto 1299 de 2006 se pretende que las autoridades aduaneras y de comercio conozcan a los importadores de los productos de la industria de textiles y de calzado, para proteger la industria nacional y cumplir con los compromisos internacionales que previamente ha suscrito el Estado de Colombia.

En relación con los dos primeros cargos de violación, indicó que el establecer como requisito el hecho de que la persona natural o el representante legal de la persona jurídica no hayan sido sancionados por violación a las normas penales,

durante los 5 años anteriores a la presentación de la solicitud, es un asunto de carácter aduanero y de comercio exterior, toda vez que se está refiriendo a la responsabilidad en delitos relacionados con la actividad de importador.

Dijo que los apartes acusados no crean ni modifican tipos penales o nuevos procedimientos para su juzgamiento, o una nueva sanción, como lo sugiere el demandante. Por el contrario, agregó, con este requisito se pretende que ciudadanos idóneos, que no hayan actuado con dolo en contra de los intereses de la industria nacional, puedan desarrollar la actividad de importación de textiles y calzado.

Frente al tercer cargo de violación, relacionado con la exigencia de que el importador no tenga deudas exigibles con la DIAN, para obtener la autorización de importación, indicó que con dicha medida se busca estimular el cumplimiento de obligaciones fiscales, de tal forma que quienes demuestren que han cumplido tales obligaciones, puedan obtener la autorización para importar bienes textiles y de calzado.

En relación con el último cargo, explicó que el RUT es un mecanismo único administrado por la DIAN, para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes del impuesto de renta, venta, así como los importadores y exportadores (Decreto 2788 de 2004, artículo 10)

Dijo que el aparte acusado, sin despojar al legislador natural de las sanciones por actualización del Registro Único Tributario, lo único que persigue es que el importador de los bienes textiles y de calzado entregue a las autoridades aduaneras una información actualizada sobre sus condiciones de importador, de tal forma que se permita no sólo su identificación como tal, sino conocer sus actividades y lugar de ejercicio.

Por su parte, el **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones del demandante.

Manifestó que las disposiciones acusadas se ajustan a la atribución constitucional del Presidente de la República de regular el comercio exterior y modificar el régimen aduanero y, por lo mismo, se expiden en desarrollo de las pautas y criterios establecidos en las leyes marco de aduanas y de comercio exterior.

Dijo que el análisis objetivo de las disposiciones acusadas muestra que los requisitos que se enuncian, para obtener la autorización de importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes, clasificables por los artículos 50 a 66 del Arancel de Aduanas, desarrollan los principios señalados en el artículo 2º de la Ley 7ª de 1991, numerales 5º y 7º.

Finalmente, precisó que, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 863 de 2003, el RUT no es una obligación tributaria, y que el hecho de que la DIAN lo administre no lo convierte en una obligación tributaria. El RUT, dijo, es un mecanismo del Estado para *“identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio, los responsables del régimen común y los pertenecientes al régimen simplificado, los agentes retenedores, los importadores, los exportadores y demás usuarios aduaneros”*.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró los argumentos de la demanda.

La **demandada** reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación a la demanda.

El **Ministerio Público** rindió concepto, y dijo que del numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política se desprende que el Presidente de la República está facultado para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones correspondientes al régimen de aduanas, así como para regular el comercio exterior.

Advirtió que no se desborda la facultad de regulación del comercio exterior, con la exigencia de requisitos relacionada con la imposición de sanciones o con la comisión de delitos, para obtener la autorización de importación.

Dijo que el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la competencia del Gobierno Nacional para regular el comercio exterior. Para el efecto transcribió apartes de la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 2 de octubre de 1997, expediente 4431, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

Añadió que la norma acusada no impone sanciones relacionadas con el ámbito penal, sino que el Gobierno simplemente reglamenta la norma en desarrollo de la facultad y la potestad reglamentaria que la Constitución le asigna.

Frente al cargo relacionado con el literal i) del artículo 1º, consideró que el Gobierno Nacional, con plena competencia constitucional para hacerlo, estableció un requisito adicional para obtener la autorización para importar.

Finalmente, en relación con la acusación contra el numeral 3º del artículo 6º, precisó que la falta de actualización oportuna del RUT puede acarrear no sólo sanciones de tipo tributario, sino también de tipo aduanero. Por tanto, consideró que se ajusta a la ley la previsión que allí se hace en relación con el requisito del RUT.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la pretensión de nulidad de los literales h) del artículo 1º (parcial) e i), y del numeral 3º del artículo 6º (parcial) del Decreto 1299 del 27 de abril de 2006, proferido por el Gobierno Nacional, *“Por el cual se establece la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes, y se deroga el Decreto 4665 de 2005”*.

Para el efecto, se analizarán los cargos de violación en el orden en que fueron planteados:

PRIMER CARGO. NULIDAD PARCIAL DEL LITERAL H) DEL ARTÍCULO 1º DEL DECRETO 1299 DE 2006, POR VIOLACIÓN DE LOS NUMERALES 2º DEL ARTÍCULO 150 Y 25 DEL ARTÍCULO 189 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y DE LOS ARTÍCULOS 3º DE LA LEY 6ª Y 2º DE LA LEY 7ª DE 1971

El numeral 2º del artículo 150 de la Carta Política dispone que le corresponde al Congreso hacer las leyes y, por medio de éstas, ejercer, entre otras, la función de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. El demandante interpreta que el literal h) del artículo 1 del Decreto 1299 de 2006 establece una sanción de tipo penal que debió ser prevista por Ley de la República y no mediante Decreto Reglamentario de Ley Marco.

Pues bien, la citada norma, textualmente, dispone lo siguiente:

“Decreto 1299 de 2006. Artículo 1º. Autorización. Las personas naturales o jurídicas que pretendan importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes clasificables por los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas, deberán obtener autorización para el efecto, otorgada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual deberán formular solicitud escrita ante dicha Entidad acreditando los siguientes requisitos:

(...)

*h) Manifestar bajo la gravedad del juramento de la persona natural o representante legal de la persona jurídica, en el sentido de que ni ella, ni sus representantes o socios, han sido sancionados con cancelación de la autorización para el desarrollo de la actividad de que se trate **y en general por violación dolosa a las normas penales**, durante los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud.*

Vista la norma demandada, la Sala aprecia que no consagra una sanción penal, sino un requisito para obtener cierta autorización del Gobierno Nacional para importar determinadas mercancías que clasifiquen en los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas.

El requisito consiste en que la persona interesada en obtener la autorización para importar debe hacer una manifestación expresa bajo la gravedad de juramento de no haber sido sancionada penalmente durante los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud. Es decir, consagra la obligación de manifestar la ocurrencia de un hecho ya acaecido.

Para la demandante, cuando la persona interesada ha incurrido en sanciones penales en el periodo a que alude la norma, pierde la posibilidad de obtener la autorización para importar y esa consecuencia implica una sanción de tipo penal que sólo puede ser fijada por la Ley.

Para la Sala, la interpretación que hace el demandante del literal h) del artículo 1º del Decreto 1299 de 2006 es errada, porque la deduce de la frase que se demanda en nulidad, en cuanto alude a la *violación dolosa de las normas penales*. Para la Sala, no es razonable interpretar que la norma tipifica un delito, por el sólo hecho de aludir a normas penales. Si fuera por eso, la interpretación pierde sentido en la medida que, por una parte, el literal h) no sólo exige hacer una manifestación expresa sobre ese hecho sino también sobre el hecho de no haber incurrido en sanción de cancelación de autorización para ejecutar determinada actividad aduanera, típica sanción por infracción administrativa prevista en el mismo Decreto 2685 de 1999 y, por otra, porque el literal h) es uno de los nueve requisitos que consagra el artículo 1º para obtener la autorización.

De ahí que la consecuencia negativa de no poder obtener la autorización para importar, derivada del hecho de haber sido sancionado en el período a que alude la norma, no constituye una consecuencia de tipo penal a título de pena.

Ahora bien, para la demandante, con el aparte del literal demandado en nulidad, el Gobierno también excedió la facultad para regular el régimen de aduanas y de comercio exterior prevista en la Constitución Política (num. 25, art. 189) y en las Leyes 6ª de 1971 y 7ª de 1991 (arts. 3 y 2 respectivamente). El demandante insiste, con fundamento en la interpretación que hace del literal h) del artículo 1 del Decreto 1299 de 2006, que en ejercicio de esas facultades, mediante decreto, tipificó una infracción y una sanción de tipo penal.

Pues bien, la Sala precisa que los literales b) y c) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y el numeral 25 del artículo 189 de la Carta Política estipulan lo que la doctrina ha denominado la técnica legislativa de las “leyes marco”. En virtud de esta técnica, el Congreso de la República, mediante Ley, establece *las normas generales y los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno* para modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y **demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y regular el comercio exterior**, en tanto que, el Ejecutivo, mediante Decreto, modifica tales aranceles y tarifas, regula el régimen de aduanas y el de comercio exterior, con fundamento en esas normas generales, objetivos y criterios.

En reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha precisado que las “leyes marco” o “leyes cuadro” implican *“un nuevo tipo de relación entre el Legislativo y Ejecutivo: las leyes ordinarias deben ser simplemente acatadas y ejecutadas por el Gobierno - el cual solamente tiene potestad para reglamentar su mejor puesta en vigor, a través de los decretos reglamentarios -, mientras que en el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de precisar, de completar la regulación del asunto de que se trata. Para el caso colombiano ello ha significado que diversos temas que hasta la reforma constitucional de 1968 eran regulados exclusivamente por el Congreso, se asignen ahora conjuntamente al Legislativo y al Ejecutivo”*.¹

Ahora bien, en desarrollo de la citada técnica legislativa, el Congreso de la República expidió la Ley 6ª del 16 de septiembre de 1971, por medio de la cual se dictaron normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, y la Ley 7ª de 1991, por medio de la cual señaló los parámetros o las pautas a las que debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior en el país.

El artículo 3º de la Ley 6ª de 1971 dispone lo siguiente:

“Artículo 3º.- *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 para 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, y en especial la Ley 79 de 1931”*

¹ Sentencia C-054 de 1998.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1111 del año 2000, declaró exequible la citada norma y dijo *“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.”*

También dijo la Corte que, *“(…) la atribución de modificación del régimen de aduanas es bien amplia, según los propios términos del Estatuto Superior (artículos 150-19 y 189-25), puesto que se refiere a la modificación, por razones de política comercial -definidas en el artículo 1 de la Ley en cuestión- de los aranceles, tarifas y “demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”, así que es la propia Carta la que admite que el Congreso establezca las normas generales en esos temas, con el fin de que sea el Presidente de la República la autoridad encargada de desarrollarlos. Lo anterior no implica la violación del artículo 150, numerales 2 y 10, acerca de la atribución de expedir códigos y de prohibir que el Legislador se despoje de esa facultad, por cuanto ha sido el Ordenamiento Superior el que ha otorgado esa especial facultad de reforma del régimen aduanero al Congreso y al Presidente de la República, para lo cual cada uno asume su diverso papel normativo.”*

Ahora bien, el Consejo de Estado², al definir lo que debe entenderse por Régimen de Aduanas, dijo que *“Si se atiende la acepción del vocablo régimen que trae el Diccionario de la Real Academia Española en el sentido de un conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad”, habría que decir para el caso que es el conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad aduanera, la cual a su vez es la que tiene como objeto el control por parte del Estado de las mercancías importadas o exportadas, en orden a asegurar que se cumpla con las exigencias, limitaciones, fines, políticas, etc. establecidas para el efecto, como manifestación de la soberanía de cada Estado sobre su territorio.*

Lo anterior supone entonces unos hechos que sirven de base de control, como lo son el de importar o exportar mercancías, los que a su vez generan unas obligaciones, derechos, procedimientos, operaciones y eventualmente sanciones, por razones de las exigencias, requisitos y demás aspectos de dicho control, al igual que unos sujetos que intervienen en tales hechos, ya como ejecutores o ya como controladores, que a su turno pasan a ser sujetos pasivos y sujetos activos de la actividad aduanera, (...).”

Atendiendo entonces a la definición de Régimen de Aduanas, la Sala considera que el requisito previsto en el literal h) del artículo 1 del Decreto 1299 de 2006 atiende a ese régimen, puesto que el artículo 1° señala una serie de requisitos para obtener el permiso para “importar” cierto tipo de mercancías. La modificación obedeció a razones de política comercial y de control aduanero, conforme se evidencia de los considerandos del Decreto.³

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA. Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación número: 3522. Actor: LUIS ALBERTO RUBIANO SANCHEZ

³ Que el contrabando y el lavado de activos son actividades delictivas de carácter transnacional;

Que dichas conductas afectan gravemente diversos sectores de la economía colombiana;

Que en el marco de los acuerdos internacionales emanados de la Organización de Naciones Unidas, y especialmente en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Colombia ha adquirido el compromiso de luchar abiertamente contra este tipo de prácticas;

Que en virtud de los compromisos mencionados y del carácter dinámico de dichas conductas, es necesario desarrollar nuevos mecanismos para su prevención, detección y sanción en las operaciones de comercio exterior;

Conforme se precisó, la norma no tipifica ni un delito ni una pena, sólo un requisito para efectos del control de las importaciones de cierto tipo de mercancías. En consecuencia, la Sala no advierte que el Gobierno Nacional haya excedido la facultad reglamentaria ejercida en desarrollo de la técnica legislativa de las leyes marco.

Ahora bien, el artículo 2° de la Ley 7ª de 1991 dispone:

“ARTICULO 2o. *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.”

Leída la demanda, la Sala advierte que el demandante no explica concretamente, cómo el literal h) del artículo 1 del Decreto 1299 de 2006 viola el artículo 2° de la Ley 7ª de 1991, pues toda la argumentación del cargo estaba referida a la violación de la facultad reglamentaria en desarrollo de la técnica legislativa de leyes marco y decretos reglamentarios.

A pesar de lo anterior, lo que aprecia la Sala es que el literal h) del artículo 1 del Decreto 1299 de 2006 se somete cabalmente al artículo 2° de la Ley 7ª de 1991, especialmente al principio consagrado en el numeral 5° en cuanto precisa que el Gobierno Nacional, cuando regule el comercio exterior, debe procurar una legal y equitativa competencia a la producción local y otorgarle una protección adecuada, en particular, contra las prácticas desleales de comercio internacional.

El contrabando es una de las mayores prácticas desleales del comercio internacional y, por eso, la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes se reguló como una herramienta útil para

Que el Decreto 4665 del 19 de diciembre de 2005 estableció la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes, cuya entrada en vigencia fue aplazada por el Decreto 964 del 31 de marzo de 2006, hasta el 1o de mayo de 2006;

Que el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior en su sesión 155 del 30 de marzo de 2006, recomendó la expedición del presente decreto y la derogatoria del Decreto 4665 de 2005;

controlarlo, conforme se deriva de los considerandos del Decreto. Por lo tanto, la Sala no aprecia que el aparte de la norma demandada viole, sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea el artículo 2° de la Ley 7ª de 1991.

SEGUNDO CARGO. NULIDAD PARCIAL DEL LITERAL H) DEL ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 1299 DE 2006, POR VIOLACIÓN DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, DEL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 599 DE 2000, DE LOS ARTÍCULOS 11 Y 26 DE LA LEY 600 DE 2000 Y DE LOS ARTÍCULOS 19, 24 Y 66, INCISO PRIMERO, DE LA LEY 906 DE 2004

El demandante insiste que el literal h) del artículo 1° del Decreto 1299 de 2006 consagró de manera indirecta una sanción penal y que, por eso, la norma viola el principio de legalidad previsto en los artículos 29 de la Constitución Política y 6° del Código Penal.

Adicionalmente, consideró que el Gobierno Nacional, mediante el literal acusado, impone "*ipso iure*" una sanción. Adujo que la imposición de ese tipo de sanciones penales era de competencia de la Rama Jurisdiccional y que, por eso, la norma acusada viola los artículos 11 y 26 del Código de Procedimiento Penal y los artículos 19, 24 y 66, inciso primero, del nuevo Código de Procedimiento Penal.

En primer lugar, la Sala evidencia nuevamente la falta de técnica argumentativa del demandante para sustentar el cargo, pues se limitó a hacer una interpretación subjetiva, que no técnica, del aparte de la norma cuya nulidad pretende. La Sala no puede hacer el análisis de nulidad a partir de la interpretación errada de la norma, sino de su verdadero alcance y, por tanto, frente a este cargo, reitera lo dicho anteriormente, para denegar la prosperidad del primer cargo.

TERCER CARGO. NULIDAD DEL LITERAL I) DEL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 1299 DE 2006 POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA LEY, POR FALTA DE APLICACIÓN, DEL ARTÍCULO 15 DEL DECRETO LEGISLATIVO 2150 DE 1995

La demandante consideró que el literal i) del artículo 1° del Decreto 1299/2006 viola el artículo 15 del Decreto Legislativo 2150 de 1995, porque implícitamente exige a las personas interesadas en obtener la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes que acrediten estar a paz y salvo de las obligaciones fiscales que tengan con la DIAN, a menos que acrediten que ya saldaron la deuda o que suscribieron acuerdos de pago para respaldarla.

Dijo que el literal acusado violaba el artículo 15 del Decreto 2150 de 1995, por falta de aplicación, en la medida que esta norma prohíbe a las autoridades públicas exigir paz y salvos internos en el curso de las actuaciones administrativas.

Pues bien, el literal i) del artículo 1° del Decreto 1299 de 2006 acusado dispone lo siguiente:

“Artículo 1º. Autorización. Las personas naturales o jurídicas que pretendan importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes clasificables por los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas, deberán obtener autorización para el efecto, otorgada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual deberán formular solicitud escrita ante dicha Entidad acreditando los siguientes requisitos:

(...)

- i) **No tener deudas exigibles con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, salvo aquellas sobre las cuales existan acuerdos de pago vigentes.***

Esta Sala, mediante auto de 2 de agosto de 2007, confirmado por el auto del 11 de diciembre de 2007, decretó la suspensión provisional del literal i), cuya nulidad se demanda, por las siguientes razones:

“La confrontación entre el artículo 15 del Decreto Legislativo No. 2150 de 1995 y el literal i) del artículo 1º del Decreto No. 1299 de 2006 objeto de censura, permite concluir de manera directa la existencia de violación ostensible y flagrante de la norma superior; lo anterior, si se tiene en cuenta que pese a que la norma superior prohibió la exigencia de cualquier tipo de paz y salvo interno, el literal i) del artículo 1º del Decreto 1299 de 2006, está exigiendo un paz y salvo interno.

En efecto, cuando en la norma acusada se establece como requisito necesario para la obtención de la autorización para la importación, la acreditación de “No tener deudas exigibles con la DIAN, salvo aquellas sobre las cuales exista acuerdo de pago”, la administración no está exigiendo cosa diferente a un paz y salvo interno, que precisamente es la prohibición establecida en la norma superior; situación que puede apreciarse del simple cotejo de ambas disposiciones.

En esas condiciones se concluye que cuando la administración exige la acreditación de ausencia de deudas exigibles con la DIAN, como requisito para obtener autorización para la importación de materias textiles, sus manufacturas y calzado y sus partes clasificables por los capítulos 50 a 64 del Arancel de Aduanas, incurrió en desacato flagrante de la norma superior.”

Pues bien, el artículo 15 del Decreto 2150 de 1995 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 15. PROHIBICIÓN DE PAZ Y SALVOS INTERNOS. En las actuaciones administrativas queda prohibida la exigencia de cualquier tipo de paz y salvo interno.”

El Decreto 2150 de 1995 tuvo como fin suprimir y reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Para la Sala, el paz y salvo *interno* es aquella constancia que da cuenta de que determinada persona está libre de obligaciones de cualquier índole con la Administración. Por lo tanto, si para desarrollar determinada actuación administrativa, la Administración conoce de esa situación, resulta improcedente que exija la constancia de tal situación a la misma Administración, con el ánimo de

adelantar la aludida actuación administrativa. De tal forma que esa exigencia se torna en un trámite innecesario, en la medida en que la Administración la puede suplir con la información que repose en sus dependencias.

La Sala aprecia que el literal i) demandado no exige al demandante un paz y salvo interno, en el entendido analizado. El literal demandado establece que es un requisito para obtener la autorización para importar materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes no tener deudas exigibles con la DIAN, requisito que dicha entidad puede verificar directamente con la información que repose en sus dependencias.

En esa medida, la norma cuya nulidad se demanda no establece un trámite que deba surtir la persona interesada en obtener el permiso. Por lo tanto, no se vulnera el artículo 15 del Decreto 2150 de 1995, por falta de aplicación. Por el contrario, el Gobierno aplicó debidamente ese artículo, pues, se reitera, el literal i) acusado no establece un trámite que deba adelantar la persona interesada para obtener el permiso, sino que previó un requisito que puede ser constatado directamente por la misma Administración. No prospera el cargo.

CUARTO CARGO. NULIDAD PARCIAL DEL NUMERAL TERCERO DEL ARTÍCULO 6° DEL DECRETO 1299 DE 2006, POR VIOLACIÓN DE LOS NUMERALES 2° DEL ARTÍCULO 150 Y 25 DEL ARTÍCULO 189 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 6ª DE 1971.

El demandante adujo que es parcialmente nulo el numeral tercero del artículo 6° del Decreto 1299 de 2006, porque el Gobierno reguló una obligación tributaria que sólo puede ser regulada por la Ley. Señaló que la obligación de inscribirse en el RUT no era un asunto que concerniera al régimen de aduanas y de comercio exterior, sino al régimen general tributario. Por lo tanto, el demandante fundamentó el cargo en la falta de competencia del Gobierno Nacional, en desarrollo de la técnica legislativa de la ley marco y del decreto reglamentario.

Pues bien, el numeral tercero del artículo 6° del Decreto 1299 de 2006, que ahora se demanda en nulidad, tipificó como infracción aduanera de “*los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes*”, el hecho de “*No actualizar oportunamente los datos del Registro Único Tributario RUT, o la información suministrada para obtener la respectiva autorización, relacionada con los cambios en el declarante autorizado.*”

Como se puede apreciar, la norma demandada alude a los importadores y a la obligación de actualizar los datos en el RUT, obligación que está consagrada en el artículo 555-2 del E.T.⁴, incluso para los importadores y exportadores y demás usuarios aduaneros.

⁴ "Artículo 555-2. Registro Único Tributario - RUT. El Registro Único Tributario, RUT, administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio; los responsables del Régimen Común y los pertenecientes al régimen simplificado; los agentes retenedores; los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, respecto de los cuales esta requiera su inscripción.

El Registro Único Tributario sustituye el Registro de Exportadores y el Registro Nacional de Vendedores, los cuales quedan eliminados con esta incorporación. Al efecto, todas las referencias legales a dichos registros se entenderán respecto del RUT.

Los mecanismos y términos de implementación del RUT, así como los procedimientos de inscripción, actualización, suspensión, cancelación, grupos de obligados, formas, lugares, plazos, convenios y demás condiciones, serán los que al efecto reglamente el Gobierno Nacional.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales prescribirá el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario, RUT.

PARÁGRAFO 1o. El Número de Identificación Tributaria, NIT, constituye el código de identificación de los inscritos en el RUT. Las normas relacionadas con el NIT serán aplicables al RUT.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-860 de 2007 declaró exequible el artículo 555-2 del E.T., en cuanto incluyó a los los importadores y exportadores y demás usuarios aduaneros como sujetos obligados a inscribirse en el RUT. En esa oportunidad, se acusó la norma de violar el régimen de competencias asignadas al ejecutivo en virtud de la técnica legislativa de las leyes marco y decretos reglamentarios de las mismas, pues se consideró que esa obligación incumbía regularla al Gobierno, mediante los decretos reglamentarios de la Ley Marco de Aduanas.

Al analizar el cargo, la Corte precisó que *“(..)* de acuerdo a jurisprudencia reiterada de esta Corporación, las competencias atribuidas por la Constitución al Gobierno Nacional para regular aquellos aspectos que son materia de leyes marco, deben interpretarse de manera armónica con los preceptos de la Carta que establecen el principio de legalidad de los tributos. Bajo esta luz, las normas que persigan objetivos de política fiscal, por regular lo relacionado con el establecimiento, recaudo y gestión de los tributos y demás contribuciones fiscales y parafiscales, así mencionen o tengan incidencia en el régimen aduanero, en el comercio exterior o en el régimen de cambios internacionales, no están sometidas al sistema de legislación compartida propio de las leyes marco sino que, respecto de dichos temas, el Congreso mantiene su competencia legislativa plena. Además, para el caso específico del régimen aduanero, la técnica de legislación marco sólo tiene cabida en aquellos aspectos relacionados con el logro de objetivos de política comercial.”

Luego, la Corte procedió a analizar los apartes de la norma demandada y concluyó que eran exequibles por las siguientes razones:

“(..) 7.2. El artículo 19 de dicha ley se ocupa, en particular, de establecer el Registro Único Tributario – RUT – como una herramienta para identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes y, en general, de sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El propósito que motivó su creación fue el de hacer visible a un amplio sector de actividades económicas que hasta entonces se venían desarrollando bajo la sombra de la informalidad y, por ende, sustraídas del cumplimiento de las obligaciones fiscales. La creación de este registro, acompañado de mecanismos eficaces para instar a los potenciales contribuyentes a darse de alta en él, permitiría entonces controlar la evasión a través de la identificación, ubicación y adecuada clasificación de los sujetos llamados a cumplir con las diversas obligaciones que administra la DIAN.

7.3. Para alcanzar dicho objetivo, la disposición comentada establece, en los apartes normativos objeto de impugnación, tres medidas específicas: a) la inclusión de los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, entre los sujetos obligados a inscribirse en el RUT; b) la sustitución del Registro de Exportadores por el Registro Único Tributario; y c) **la obligación para la DIAN de abstenerse de tramitar operaciones de**

PARÁGRAFO 2o. La inscripción en el Registro Único Tributario, RUT, deberá cumplirse en forma previa al inicio de la actividad económica ante las oficinas competentes de la DIAN, de las cámaras de comercio o de las demás entidades que sean facultadas para el efecto.

Tratándose de personas naturales que por el año anterior no hubieren estado obligadas a declarar de acuerdo con los artículos 592, 593 y 594-1, y que en el correspondiente año gravable adquieren la calidad de declarantes, tendrán plazo para inscribirse en el RUT hasta la fecha de vencimiento prevista para presentar la respectiva declaración. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de registrarse por una calidad diferente a la de contribuyente del impuesto sobre la renta.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se abstendrá de tramitar operaciones de comercio exterior cuando cualquiera de los intervinientes no se encuentre inscrito en el RUT, en la respectiva calidad de usuario aduanero.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los responsables del Impuesto sobre las Ventas pertenecientes al Régimen Simplificado que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no se hubieren inscrito en el Registro Único Tributario, RUT, tendrán oportunidad de inscribirse sin que haya lugar a la imposición de sanciones, antes del vencimiento de los plazos para la actualización del RUT que señale el reglamento.”

comercio exterior cuando cualquiera de los intervinientes en ella no se encuentre inscrito en el RUT en calidad de usuario aduanero.

7.4. Asiste razón al demandante cuando afirma que tales medidas impactan el régimen de aduanas y de comercio exterior, en tanto modifican aspectos puntuales de dicha normatividad, al establecer la obligación para importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros de darse de alta en un Registro hasta entonces inexistente; al sustituir por el RUT el Registro Nacional de Exportadores de Bienes y Servicios que venía funcionando hasta la fecha y al establecer una consecuencia desfavorable, como es la negativa a tramitar operaciones de comercio exterior, para quienes incumplan la obligación de inscribirse en el mencionado Registro Único

7.5. Pero dicha incidencia es una consecuencia inevitable si quiere alcanzar el objetivo de política fiscal que con ellas se persigue. En efecto, establecer un mecanismo eficaz de identificación y ubicación de los sujetos obligados, y de este modo disminuir la evasión fiscal, requiere unificar los sistemas de información, a través de un registro que agrupe, y a la vez clasifique, a los distintos tipos de obligados, entre ellos a los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros. Dicha unificación, a su vez, convierte en innecesaria la existencia del Registro Nacional de Exportadores, que conforme a uno de los apartes normativos acusados, viene a integrarse en el RUT. Ambas medidas, la centralización de un sistema de información y la supresión de otros registros paralelos, contribuyen asimismo a realizar los principios de eficacia y economía que rigen la función administrativa, pues se orientan a evitar la dispersión de esfuerzos e información que supone la existencia de diversos sistemas de registro destinados a cumplir con la misma finalidad. De igual manera, la eficacia del RUT para cumplir con sus cometidos se incrementa si la obligación de darse de alta en él viene acompañada con la previsión de consecuencias jurídicas desfavorables para quien la incumple, como sucede con la negativa a tramitar las operaciones de comercio exterior de personas o entidades no inscritas en el RUT.

7.6. Por otra parte, el que tales regulaciones tengan algún impacto en el régimen de aduanas o en el comercio exterior no desvirtúa por este sólo hecho su naturaleza tributaria, que viene dada por la finalidad que con ellas se persigue de servir como instrumentos que mejoren el sistema de recaudo de los tributos. Menos aún, les convierte en medidas dictadas por razones de política comercial – únicas sometidas a reserva de ley marco en materia aduanera - pues en modo alguno se trata de mecanismos orientados a promover objetivos de carácter económico, tales como los mencionados por esta Corte en la sentencia C-798/2004 - “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” - u otros de naturaleza similar.

7.7. Así las cosas, no es de recibo la tesis del demandante según la cual, en los tres apartes normativos acusados del artículo 19, el legislador excede sus competencias para invadir las que corresponden al Gobierno Nacional para expedir decretos reglamentarios de leyes marco. La inequívoca naturaleza tributaria de las

medidas acusadas, así como de la disposición y del conjunto legal en el que se insertan, lleva a concluir que no existen razones para exceptuar, o matizar, la competencia legislativa plena que en estos asuntos corresponde al Congreso. Tal competencia, además de estar reforzada por la reserva expresa que la Constitución en sus artículos 150, numeral 12, y 338, atribuye al legislador en materia tributaria, hunde sus raíces en uno de los principios más sólidamente asentados en la historia del constitucionalismo.

7.8. La interpretación que propone el impugnante llevaría a consecuencias manifiestamente irrazonables y contrarias al orden constitucional. En efecto, ella conduciría a negar la competencia del legislador ordinario para dictar medidas de política fiscal que, de algún modo, incidan en ámbitos tales como crédito público, comercio exterior, cambios internacionales, régimen de aduanas, actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, y demás materias señaladas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución como sometidas a ley marco. Miradas las cosas desde tal perspectiva, el Congreso carecería entonces de facultades para establecer tributos en relación con importantes sectores de la actividad económica, los cuales, a la luz de esta interpretación, o bien quedarían al margen de cualquier medida impositiva o, de no admitirse la anterior conclusión, tales medidas sólo podrían ser adoptadas por el Gobierno Nacional, con la consiguiente, y constitucionalmente inadmisibles, deslegalización de buena parte del sistema tributario.

7.9. Las consideraciones anteriores llevan a concluir que los fragmentos demandados del artículo 19 de la mencionada ley son exequibles, pues aunque las normas que en ellos se expresan tienen alguna incidencia en el régimen aduanero y en el comercio exterior, se trata de medidas de inequívoca naturaleza tributaria. Este tipo de medidas, según quedó expuesto en el numeral 6 de esta providencia, quedan sustraídas del ámbito de regulación de las leyes marco en materias aduanera y de comercio exterior, por cuanto su adopción corresponde en exclusiva al legislador ordinario en virtud del principio de legalidad de los tributos. (negrilla fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte, la Sala considera que se debe declarar la nulidad del numeral tercero del artículo 6° del Decreto 1299 de 2006, en cuanto tipifica como infracción aduanera de “*los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes*”, el hecho de “*No actualizar oportunamente **los datos del Registro Único Tributario RUT.***”

En efecto, si para la Corte Constitucional la obligación de inscribirse en el RUT atañe a una obligación de carácter tributario, instituida con fines de política fiscal más no por razones de política comercial, lo propio es concluir que la obligación de actualizar los datos en el RUT persigue el mismo fin. No habría razón válida para interpretar que la obligación de actualizar persigue fines distintos a los inicialmente instituidos cuando se reguló la obligación de inscripción.

Precisamente por lo que dijo la Corte, mediante el artículo 49 de la Ley 1111 de 2006, se tipificaron las sanciones relativas al incumplimiento de la obligación de inscribirse en el RUT y de obtención del NIT, sanciones que se aplican a todos los contribuyentes y usuarios aduaneros.

No sería congruente que a “*los importadores de materias textiles y sus manufacturas y calzado y sus partes*” se les aplique un régimen sancionatorio diferente al previsto para todos aquellos obligados a inscribirse en el RUT. Por

tanto, es pertinente declarar la nulidad de la norma acusada, pero se aclara que las sanciones a que se someten tales importadores son las que previó el artículo 49 de la Ley 1111 de 2006.

En consecuencia, el cargo de nulidad prospera.

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,

F A L L A

1. DECLÁRASE la nulidad de la expresión “**los datos del Registro Único Tributario RUT**” contenida en el artículo 6° del Decreto 1299 de 2006.

2. DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

3. LEVÁNTASE la suspensión provisional del literal i), del artículo 1° del Decreto 1299 de 2006.

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

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sala

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ