

**FACULTAD DE LA DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES  
PARA HABILITAR LUGARES PARA EL INGRESO Y SALIDA DE MERCANCIA  
- Quién expide la ley marco. Fundamento de la legalidad de la norma  
acusada**

No es dable considerar que la Resolución No. 5796 de 07 de julio de 2005, se erija en una expresión normativa derivada de la Ley Marco de Comercio Exterior, por cuanto ella no constituye un decreto que obedezca al ejercicio de las facultades constitucionales de que trata el artículo 189 numeral 25, y 150 numeral 11 literal b) de la C.N. A ello se agrega que los decretos en comento han de ser expedidos por el Gobierno Nacional, y la Resolución contentiva de la disposición acusada fue expedida por el Director General de la DIAN, el cual no hace parte en los términos de la norma constitucional citada, del Gobierno Nacional, lo que corrobora que la naturaleza del acto demandado en modo alguno responde a una regulación expedida en desarrollo de la Ley Marco en comento. No todo acto de carácter general emitido por un órgano de la Rama Ejecutiva, que en cierta forma se asocie a las materias previstas en una ley marco, es susceptible de catalogarse como desarrollo de ésta, pues de aceptarse tal planteamiento, se llegaría al despropósito de que cualquier disposición de esta rama del Poder Público sea cuestionable a la luz de las leyes marco que se relacionen con la materia regulada.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1071 DE 1999 – LITERAL I / DECRETO 2685 DE 1999 – ARTICULO 41 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 NUMERAL 11 LITERAL B / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 25 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 333

**NOTA DE RELATORIA:** Reiteración jurisprudencia, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 2 de octubre de 1997, Rad. 4431, MP. Juan Alberto Polo Figueroa.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 5796 DE 2005 (7 de julio) – ARTICULO 1 INCISO SEGUNDO – DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00035-00**

**Actor: ALEXANDER LOPEZ MAYA**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

El ciudadano ALEXANDER LÓPEZ MAYA obrando en nombre propio, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó una demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del artículo 1º inciso segundo de la Resolución 5796 de 7 de julio de 2005, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

## **I.-FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Según el demandante, la norma atacada restringe de manera arbitraria el ingreso de materiales textiles y sus manufacturas, así como el calzado y sus partes provenientes de Panamá y China, por el Puerto de Buenaventura, bajo la excusa de que se trata de una medida transitoria para contrarrestar el contrabando. Ello contribuye a la crisis social marcada por el desempleo que agobia a dicha ciudad.

La norma acusada restringe de manera injustificada el ingreso e importación de las mercancías arriba especificadas, privilegiando a otras administraciones especiales de servicios aduaneros, por vía marítima.

En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, que:

1.- Se vulneran flagrantemente los principios de regulación del comercio internacional del País, especificados en el artículo 2º de la ley 7ª de 1991, ley marco de comercio exterior, que en sus numerales 1º, 2º, y 6º, destaca lo siguiente:

*“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.*

*(...)*

*6. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos en las operaciones de comercio exterior”.*

Es así como la restricción arbitraria y no justificada en el acto administrativo demandado, desatiende los principios básicos del comercio exterior, y relega al Puerto de Buenaventura, sus comerciantes y agentes negándoles el apoyo que debe promover el Gobierno Nacional en las distintas operaciones mercantiles como lo promueve una de las directrices determinadas por la ley marco de comercio exterior mencionada. Esta ley determina de manera general los procedimientos, mecanismos y facultades en cabeza del Gobierno Nacional para regular e intervenir en el comercio exterior del País. Sobre la naturaleza de dichas facultades, el demandante procede a transcribir apartes de la Sentencia de la Corte Constitucional C-1111 de agosto 24 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Así las cosas, señala que el Gobierno Nacional, a través de la DIAN, está sujeto a desarrollar de manera estricta y sin desvirtuar las facultades otorgadas por la ley marco que orienta como principios de la regulación gubernamental, los del artículo 2º antes indicados. Reitera que el desconocimiento de estos principios trae como consecuencia la depresión de la actividad económica en el Puerto de Buenaventura.

2.- La norma demandada infringe el artículo 333 de la C.N., que impone al Estado impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica, así como el abuso de la posición dominante en el mercado nacional.

Considera evidente que de la lectura de la norma acusada se ve afectada la competitividad y la libre competencia entre los puertos colombianos debido a la restricción impuesta, igualmente, obliga a los empresarios de comercio exterior a utilizar un Puerto como el de Barranquilla que resulta más costoso y genera un grave perjuicio para quienes se dedican al comercio exterior y que deben igualmente restringir el alcance y monto de sus operaciones, por no encontrarse en capacidad de asumir los costos que implica utilizar otros puertos para el arribo de los productos importados, y de ahí que como consecuencia se les prive su libertad económica.

Adicionalmente, no fue prevista ninguna medida de compensación por el menor ingreso de importaciones que genera la medida impuesta, a favor de quienes operan el Puerto de Buenaventura.

El actor cita jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la no restricción injustificada de la libertad económica, como las Sentencias T-425 de 1991 y C-815 de 2001.

Concluye que esta medida de carácter transitorio y de seguridad, para garantizar el ingreso lícito al país de artículos importados, no guarda consideración alguna con el ejercicio del comercio exterior por parte de los comerciantes que ven

restringidas por un largo periodo sus operaciones, sin un plan de contingencia de la entidad emisora del acto administrativo.

## **II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

### **1-. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN-** se opuso a las pretensiones de la demanda señalando, en síntesis, que:

1.1.- Sostiene que el artículo 19 del decreto 1071 de 1999 le otorga al Director General de la DIAN unas determinadas facultades que le permiten realizar regulaciones sobre aspectos técnicos y respecto de las normas que son de competencia de la DIAN. La norma señala lo siguiente:

*Dirección General. Conforme a las políticas e instrucciones señaladas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, son funciones de la Dirección General, para ejercerlas directamente por el funcionario que se desempeñe en su jefatura o a través de sus dependencias, las siguientes:*

*a) Adelantar las actividades correspondientes a la prevención y represión de la evasión, el contrabando y la infracción cambiaria, así como garantizar las acciones preparatorias tendientes a su penalización, cuando sea del caso;*

*(...)*

*i) Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos técnicos y de interpretación de las normas tributarias, aduaneras, de comercio exterior en lo de su competencia, y de control de cambios por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones;...”*

Que es concordante con lo anterior el artículo 41 del decreto 2685 de 1999 que define y reglamenta lo relacionado con los lugares habilitados para el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero.

De las normas que cita, señala que la disposición demandada fue expedida en ejercicio de plenas facultades legales especiales conferidas al Director General de la DIAN, quien las ejerció con el fin de reprimir el contrabando de textiles y calzado que venían causando un grave daño a los gremios y distintos empresarios nacionales del ramo que ejercen su actividad económica en forma lícita.

La medida es de carácter transitorio, y reitera que se expidió con el fin de salvaguardar y aliviar la situación de la industria textil y del calzado nacional, así como de la protección de los empleos de miles de colombianos que dichas industrias generan.

1.2.- Destaca que la expedición de la norma demandada se realizó de acuerdo con la regulación y margen disponible que las leyes marco le otorgan al ejecutivo, por lo que la DIAN, sin desbordar dichos lineamientos la profirió.

El texto de la medida adicionó el artículo 39 de la Resolución 4240 de 2000, en atención a que se debían adoptar medidas transitorias urgentes para contrarrestar válidos antecedentes coyunturales de contrabando que se venían presentando en el País, siendo el procedimiento allí adoptado apto para ejercer un mayor y mejor control sobre los importadores y destinatarios finales de las mercancías importadas.

Afirma que el demandante solo menciona los principios del artículo 2º, numerales 1, 2 y 6, de la ley 7ª de 1991, pero no demuestra cómo o de qué manera la DIAN, los transgredió al proferir la Resolución.

Al contrario, la norma pretendió procurar la existencia de una equitativa competencia en la industria local de dichos productos, y blindarla de prácticas desleales tal como señalan los numerales 5 y 8 del artículo 2º de la misma ley.

En consideración a lo anterior, es la misma ley marco de comercio exterior, la que otorga potestades al Ejecutivo, en este caso al Director de la DIAN, para que dicte medidas transitorias, como la adoptada en la resolución demandada, con el fin de proteger a la industria nacional e interés comercial del País.

### **III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Agente del Ministerio Público, considera que las pretensiones del actor no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones:

1.- En primer lugar indica que el problema jurídico planteado es determinar si las facultades otorgadas a la Dirección General de la DIAN para adelantar actividades correspondientes a la prevención y represión de la evasión, el contrabando y la infracción cambiaria e impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos técnicos y de interpretación de las normas aduaneras y de comercio exterior en lo de su competencia, le permitían o no hacer las regulaciones contenidas en el artículo 1º, inciso 2º de la Resolución No. 05796 de 7 de julio de 2005.

2.-Para efectuar el análisis del caso es necesario conocer la regulación legal respecto a los siguientes puntos: i) principios que regulan el comercio internacional del país; ii) principio de libertad del comercio internacional; iii) facultades del Director de la DIAN; iv) competencias de la DIAN en materia de comercio internacional; v) Regulación de la habilitación de los lugares para el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero y vi) Principio constitucional de libertad económica.

El agente del Ministerio Público se refiere a las normas legales que regulan lo anterior, citando los artículos 2º, 3º, 5º y 10 de la Ley 7ª de 1991. En cuanto a las funciones que puede ejercer directamente el Director de la DIAN, alude al Decreto 1071 de 1999, artículo 19 literales a), i) y artículo 5º del mismo Decreto sobre las competencias de la DIAN; y cita también el artículo 41 del Decreto 2685 de 1999 sobre los lugares habilitados para el ingreso y salida de mercancías bajo control aduanero y el artículo 333 de la C.N., sobre libertad económica.

De las normas que transcribe observa que la DIAN, y en particular, su Director General, poseen amplias facultades para ejercer el control y adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de su objeto.

Afirma que es un hecho notorio el fenómeno del contrabando respecto de las mercancías en los sectores textiles y calzado y es por ello que se encuentra razonable que el Director General de la DIAN, adicionara el artículo 39 de la Resolución 4240 del 2000, para instruir que las mercancías clasificables por los capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, provenientes de la República de Panamá y de la República Popular China, debían importarse exclusivamente por las jurisdicciones de la Administración Especial de Servicios Aduaneros del Aeropuerto El Dorado y la Administración de Aduanas de Bogotá, si se transportan vía aérea y por la Administración de Aduanas de Barranquilla, si era por vía marítima, procedimiento que permitiría a la DIAN ejercer un mayor y mejor control sobre los importadores y destinatarios finales de las mercancías importadas.

Dentro de las competencias del Director de la DIAN, se encuentra la de fijar unas restricciones a los lugares habilitados para la importación de mercancías.

Aunque la norma contiene una restricción a la importación de mercancías la establecer la exclusividad de jurisdicciones aduaneras, su contenido no se observa arbitrario e injustificado, ni mucho menos ilegal. La parte de la norma acusada puede entenderse como una medida protectora de la industria nacional en el sector de los textiles y el calzado, de manera que se impida la competencia desleal y se controle el contrabando en los sectores reseñados.

Considera el Agente del Ministerio Público que la DIAN tiene competencia para proferir actos generales que regulen las materias sometidas a su control y trae a

colación la tesis del Consejo de Estado señalada en la Sentencia de esta Sección del 23 de mayo de 2002, Exp. No. 7536, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola, según la cual la DIAN ejerce una facultad de reglamentación de segundo orden, la cual se refiere a que la DIAN tiene competencia para expedir actos administrativos generales encaminados a darle cumplimiento a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, aclarando que dichos actos tienen que estar conforme a lo dispuesto por los actos expedidos por el Presidente, y a las leyes expedidas por el Congreso.

En este orden, si la DIAN puede ejercer la facultad de reglamentación de segundo orden no hay razón para concluir que la autorización para prohibir o limitar el ingreso o salida de mercancías por los lugares habilitados esté viciada de nulidad. Entre otras cosas, el artículo 43 del Decreto 2685 de 1999 faculta a la DIAN para habilitar los lugares a través de los cuales sale y entra la mercancía del país.

#### **IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1.- La disposición acusada es el artículo 1º inciso segundo, en el aparte que se subraya, de la Resolución No. 5796 de julio 7 de 2005, el cual es del siguiente tenor:

*“Artículo 1º: Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 39 de la Resolución 4240 de 2000, modificado por los artículos 12º de la Resolución 7002 de 2001 y artículo 1º de la Resolución 2406 de 2004:*

*Las mercancías clasificables por los Capítulos 50 al 64 del Arancel de Aduanas, correspondientes a materias textiles y sus manufacturas, y calzado y sus partes, originarias y/o provenientes de la República de Panamá y de la República Popular China, deberán ingresar e importarse exclusivamente por las jurisdicciones de la Administración Especial de Servicios Aduaneros Aeropuerto El Dorado y la Administración Especial de Aduanas de Bogotá, si se transportan vía aérea; y por la*

Administración Especial de Aduanas de Barranquilla, si es por vía marítima.

*Las mercancías cuyo documento de transporte esté consignado a un Usuario Aduanero Permanente o a un Usuario Altamente Exportador, no estarán sometidas a lo señalado en este párrafo.*

2.- En síntesis, alega el demandante que la anterior disposición es violatoria de los principios de regulación del comercio internacional, previstos en el artículo 2º de la Ley 7ª de 1991, o Ley Marco de Comercio Exterior, numerales 1º, 2º, y 6º, que se refieren fundamentalmente al deber del Gobierno Nacional de impulsar la internacionalización de la economía, fomentar el comercio exterior y apoyar la iniciativa privada, al expedir las normas que regulen el comercio exterior. Asimismo, la norma acusada viola el artículo 333 de la C.N., sobre el derecho a la libertad económica.

Las disposiciones que el actor invoca como violadas de la Ley 7ª de 1991, disponen lo siguiente:

*“Artículo 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.*

*(...)*

*6. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos en las operaciones de comercio exterior.”*

Por su parte, el artículo 333 de la C.N., señala:

*“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

El actor justifica su tesis en que el Puerto de Buenaventura quedará relegado al negársele el apoyo que debe promover el Gobierno Nacional en las distintas operaciones mercantiles, en los términos del artículo 2º de la 7ª de 1991, numerales citados, y alude a jurisprudencia sobre las facultades del Gobierno Nacional para regular e intervenir el comercio exterior en consonancia con la ley marco.

En lo que se refiere a la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada por el actor como apoyo de su planteamiento, es pertinente anotar que la misma se refiere primordialmente a la definición del margen de las competencias que concierne desarrollar a la rama legislativa y ejecutiva en el ámbito de las materias de que trata el artículo 150 numeral 19 de la Constitución, que corresponde al sistema de leyes marco. Así, las sentencias invocadas reiteran aspectos que también han sido precisados por la jurisprudencia de esta Sección<sup>1</sup> como el que los asuntos objeto de esta regulación obedecen a materias que dada su variabilidad requieren mecanismos de regulación más flexibles que permitan al Gobierno responder ante las circunstancias cambiantes que estas representan, y de ahí que la ley marco se

---

<sup>1</sup> Léase la sentencia de 2 de octubre de 1997, Expediente No. 4431, M.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

limite a señalar los lineamientos generales, de menor mutabilidad, a los cuales se debe sujetar el Ejecutivo a la hora de emitir los reglamentos que las vicisitudes del respectivo asunto requieran.

De este modo, el que se señale en la demanda que la vulneración del acto acusado estriba en que no se observaron los principios, que menciona el actor, previstos en el artículo 2º de la Ley Marco de Comercio Exterior, indica que el análisis de ilegalidad se debe centrar en determinar, como primera medida, si la norma de la Resolución que se acusa se expidió por parte del Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley Marco de Comercio Exterior, y una vez establecido ello, se ha de dilucidar si dicha normativa infringió los lineamientos y principios a que debía obedecer; para luego, evaluar el siguiente cargo atiente a la violación del artículo 333 de la C.N.

En orden a dilucidar lo anterior, es menester hacer referencia a la naturaleza normativa de los decretos gubernamentales que desarrollan las leyes marco, frente a lo cual ha sido copiosa la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como de esta Corporación que se ha referido al tema, y de la que es posible acotar que el Gobierno, al desarrollar dichas leyes mediante decretos, goza de una potestad reguladora más amplia de la que tiene en tratándose del común de las leyes, prevista en el artículo 189 numeral 11<sup>2</sup>. De ahí que los decretos expedidos en ejercicio de las leyes marco se caractericen jurisprudencialmente de una manera tan peculiar de la que, por ende, no participa cualquier regulación expedida por una entidad de la Rama Ejecutiva del Poder Público que se asocie a los asuntos de que trate una ley marco, pues los elementos de dichos decretos, se reitera, han sido suficientemente descritos por la jurisprudencia.

---

<sup>2</sup> Léase la Sentencia de 1º de junio del 2000, Expediente No. 5708, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Así, por ejemplo, se destaca la Sentencia C-140 de 2007 del 28 de febrero de 2007, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, por exponer con amplitud el tema, y en cuyos apartes pertinentes se precisó lo siguiente:

*“...Así pues, los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de leyes marco son de naturaleza ejecutiva o administrativa aunque no corresponden propiamente a la potestad reglamentaria del Gobierno, que por su naturaleza es más restringida; en tal virtud, el control de constitucionalidad de este tipo de decretos corresponde al Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto en el numeral segundo del artículo 237 de la Constitución.*

(...)

*Los decretos que expide el Presidente en desarrollo de las leyes marco se distinguen de los decretos reglamentarios en la mayor amplitud de las facultades regulatorias reconocidas constitucionalmente al Ejecutivo en esos asuntos. Por ello la jurisprudencia ha explicado que “gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar- pero que “no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva...”*

Así las cosas, no es dable considerar que la Resolución No. 5796 de 07 de julio de 2005, cuyo artículo 1º adiciona en un Parágrafo el artículo 49 de la Resolución 4240 del 2000<sup>3</sup>, se erija en una expresión normativa derivada de la Ley Marco de Comercio Exterior, por cuanto ella no constituye un decreto que obedezca al ejercicio de las facultades constitucionales de que trata el artículo 189 numeral 25, y 150 numeral 11 literal b) de la C.N. A ello se agrega que los decretos en comento han de ser expedidos por el Gobierno Nacional, el cual en los términos del artículo 115 de la C.N., se halla conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y la Resolución contentiva de la disposición acusada fue expedida por el Director General de la DIAN, el cual no hace parte en los términos de la norma constitucional citada, del

---

<sup>3</sup> Por la cual a su turno se reglamenta el Decreto 2685 de 1999.

Gobierno Nacional<sup>4</sup>, lo que corrobora que la naturaleza del acto demandado en modo alguno responde a una regulación expedida en desarrollo de la Ley Marco en comento.

Se reitera, entonces, que no todo acto de carácter general emitido por un órgano de la Rama Ejecutiva, que en cierta forma se asocie a las materias previstas en una ley marco, es susceptible de catalogarse como desarrollo de ésta, pues de aceptarse tal planteamiento, se llegaría al despropósito de que cualquier disposición de esta rama del Poder Público sea cuestionable a la luz de las leyes marco que se relacionen con la materia regulada.

En este orden, y aun cuando es cierto que existe un imperativo general relativo a que los actos administrativos se sujeten a la Constitución y a la Ley, el punto cardinal del análisis de legalidad ha de realizarse confrontando el acto con las normas en que debe fundarse, según ordena el artículo 84 del C.C.A.

De este modo, el análisis tendiente a definir si la norma demandada de la Resolución 5796 de 2005 se ajusta a derecho, ha de realizarse primordialmente frente a las normas en que esta se funda, las cuales, se reitera, no corresponden a las de la Ley 7ª de 1991, sino a las facultades conferidas al Director General de la DIAN, en virtud del Decreto 1071 de 1999, literal i) y en concordancia con el artículo 41 del Decreto 2685 de 1999, que se relacionan expresamente con la facultad de habilitar lugares para el ingreso y salida de mercancías. Sin embargo, estas disposiciones no fueron invocadas como violadas, por lo que no es del caso ocuparse del estudio de legalidad con respecto a estas.

---

<sup>4</sup> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN es una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda (Artículo 1º del decreto 1071 de 1999).

Por otro lado, en cuanto a la vulneración a la libertad económica e iniciativa privada de que trata el artículo 333 de la C.N., tampoco se observa que esta medida temporal de control<sup>5</sup>, configure la violación constitucional que indica el actor, toda vez que la norma, al contrario, se inspira en la necesidad de racionalizar flagelos tan perjudiciales para la empresa privada como el contrabando, de forma tal que durante la vigencia de la resolución en cuestión se han de preservar las libertades de que trata la norma constitucional, pero ellas se deben ejercer en observancia de las disposiciones de control indicadas por la administración en defensa del interés general, tal como ilustra el mismo artículo 333 de la C.N., que se invoca como violado.

Finalmente, no sobra advertir que la Sala no desconoce el hecho de que actualmente, medidas como la establecida en la disposición que se acusa, resultan cuestionables a la luz de la normativa internacional prevista en el marco de la Organización Mundial del Comercio OMC, en atención a la orden impartida por el Organismo de Solución de Diferencias OSD, de esa Entidad a Colombia para que cesara la aplicación de unas medidas incompatibles con el GATT de 1994, dentro de las cuales, una de ellas era prácticamente igual a la que aquí se cuestiona, con respecto a las mercancías provenientes de Panamá<sup>6</sup>. No obstante, y aun cuando la materia que se estudia en el sublite es concordante con las medidas que en su momento fueron descalificadas por dicho Organismo, tal circunstancia no es siquiera planteada por el demandante como elemento a considerar en la presente acción.

---

<sup>5</sup> La disposición regía hasta el 31 de diciembre de 2005.

<sup>6</sup> Léase el caso WT/DS366/R de 27 de abril de 2009 de la Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, entre Panamá y Colombia. En los antecedentes del caso se resume:

*"...La presente diferencia se refiere a varias medidas aduaneras de Colombia que afectan a determinados textiles, confecciones y calzado clasificables en los capítulos 50 a 64 del SA del Arancel de Aduanas de Colombia que son exportados y reexportados de la Zona Libre de Colón ("ZLC") y Panamá a Colombia. Estas medidas incluyen el uso de precios indicativos en los procedimientos de aduana y de restricciones de los puertos de entrada disponibles para los textiles, confecciones y calzado en cuestión..."* (Subrayado fuera de texto).

Como consecuencia de la orden del OSD, se expidió el Decreto 111 de 2010, neutralizando las medidas que se hallaron incompatibles con el GATT de 1994.

Así, es de reiterar que el análisis de legalidad se contrae a los cargos propuestos por el demandante, y los mismos no fueron formulados de forma tal que lograren desvirtuar la presunción de legalidad que los ampara, motivo por el cual se impone denegar las pretensiones de la demanda, según se expone en la parte resolutive de esta Providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ    MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**Presidenta**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**MARCO ANTONIO VELILLA**

**MORENO**