

**BIENES EXENTOS DE DERECHOS ADUANEROS - Lo son las materias primas y demás insumos utilizados en la producción de artículos destinados exclusivamente a su venta en el exterior / BIENES NO EXPORTADOS - Procedimiento de nacionalización / REEXPORTACION FORZOSO - Se presenta cuando no se otorgan las licencias de importación por no convenir a los intereses de la economía nacional / IVA EN IMPORTACIÓN TEMPORAL DE BIENES DE CAPITAL - Procede cuando no se reexportan los bienes de capital que hayan ingresado al país / IMPORTACION TEMPORAL - Modificación de la declaración inicial por declaración ordinaria de importación y pago del IVA / REEXPORTACION DE LOS BIENES DE CAPITAL Y REPUESTOS - Cuando ésta se incumple debe pagarse el impuesto de IVA**

El artículo 172 del Decreto Ley 444 de 1967 establece que las materias primas y demás insumos que hayan de utilizarse en la producción de artículos destinados exclusivamente a su venta en el extranjero, están exentas de depósito previo, de licencia y de derechos consulares y aduaneros. Las anteriores disposiciones son concordantes con el artículo 176 del mismo Estatuto Jurídico, que preceptúa que si por causas justificativas las materias primas y otros insumos importados bajo el régimen del artículo 172 o los productos fabricados con ellos, no se exportan y vencido el término de la garantía o de sus prórrogas, el interesado desee nacionalizarlos, deberá obtener las licencias de importación y de cambio y pagar los derechos de aduana correspondientes con un recargo del 100%. Si las licencias no son otorgadas por no convenir a los intereses de la economía nacional, la reexportación será forzosa. Cabe resaltar que el artículo 175 del Decreto 2685 de 1999, cuya expresión en subrayas fue declarada ajustada a derecho, establece la terminación de la importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación de bienes de capital y repuestos por cumplimiento de los compromisos de exportación. Lo anterior permite establecer que de incumplirse la reexportación de los bienes de capital y repuestos importados y previa certificación de cumplimiento de los compromisos de exportación de los bienes producidos, para optar por la importación ordinaria se deben cumplir los requisitos establecidos para la misma que incluyen el pago de impuesto a las ventas. La finalidad del sistema de importación-exportación, (Plan Vallejo) estableció medidas tendientes a estimular las exportaciones, por lo que exoneró a los exportadores del pago de gravámenes e impuestos sobre las materias primas, insumos, bienes de capital y repuestos importados utilizados en la fabricación de productos destinados a la exportación o a servicios directamente relacionados con la actividad exportadora.

**PLAN VALLEJO RESPECTO DE BIENES DE CAPITAL - Exoneró a los exportadores del pago de gravámenes sobre los bienes utilizados en la fabricación de productos destinados a la exportación o servicios relacionados con la actividad exportadora**

En esta medida los beneficiarios del Plan Vallejo debían exportar total o parcialmente la producción obtenida a partir de los bienes y materias primas importadas. En efecto, si las materias primas una vez transformadas no se exportan, termina la importación temporal y en consecuencia, éstas deben ser legalizadas mediante la modificación de la declaración inicial para ser declaradas en importación ordinaria y en consecuencia se hacen exigibles los derechos aduaneros y el pago del impuesto sobre las ventas como lo establece la norma acusada. Concluye la Sala que no existe contradicción entre la disposición aduanera acusada, que prevé el pago del impuesto a las ventas cuando los importadores de bienes de capital y de los repuestos en desarrollo del sistema de importación-exportación de materias primas que acrediten el cumplimiento de los

compromisos de exportación y deseen dejarlos definitivamente en el país, y la norma tributaria definida como infringida que consagra la no causación del impuesto a las ventas, pero siempre que se cumpla con la obligación de exportar los bienes producidos con las materias primas importadas.

**Nota de Relatoría:** Se cita sentencia de 3 de octubre de 2002, exp. 12263, C.P, Dra. María Inés Ortiz Barbosa

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION CUARTA

**Consejero ponente (E): HECTOR J. ROMERO DIAZ**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2006-00004-00(15878)**

**Actor: CARLOS ALFREDO RAMÍREZ GUERRERO contra**

**Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

#### FALLO

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, CARLOS ALFREDO RAMÍREZ GUERRERO, solicitó se declare la nulidad de la expresión “**la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas**”, contenida en el artículo 2 del Decreto 4553 de 2005, expedida por el Gobierno Nacional.

La norma acusada prevé:

*“DECRETO NÚMERO 4553 DE 2005*

*(diciembre 9)*

*Por el cual se adoptan medidas transitorias para la terminación de la modalidad de importación temporal para perfeccionamiento activo en desarrollo de sistemas especiales de importación-exportación cuando hay certificación de cumplimiento total de los compromisos de exportación.*

*El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, con sujeción a los artículos 3º de las Ley 6ª de 1971 y 2º de la Ley 7ª de 1991, previo concepto*

*favorable del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior,*

**DECRETA:**

*Artículo 2º. Terminación de la modalidad. Los importadores de bienes de capital y de los repuestos de que trata el artículo anterior que acrediten el cumplimiento de los compromisos de exportación en los términos allí señalados y deseen dejarlos definitivamente en el país, deberán someterlos a la modalidad de importación ordinaria mediante la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas y la presentación y entrega a la autoridad aduanera de la relación de todas las declaraciones de importación.*

*Para el efecto, el importador deberá diligenciar el Recibo Oficial de Pago en Bancos de Tributos Aduaneros o Sanciones Cambiarias, en el que consolide el impuesto sobre las ventas correspondiente a las declaraciones de importación.”*

**DEMANDA**

El actor indicó violado el ordinal b) del artículo 428 del Estatuto Tributario. Como concepto de violación, expuso, en síntesis, lo siguiente:

El texto acusado desconoce el ordinal b) del artículo 428 del Estatuto Tributario, porque en el evento de cumplir el plan importación-exportación de que trata dicha norma, no se causará el IVA, mientras la frase incluida en la norma demandada, dispone que en el mismo evento, el IVA se liquide y pague.

El acto fue expedido con exceso del ejercicio de la función legislativa que asigna el artículo 189 [20] de la Constitución Política y usurpando la del artículo 150 [11] ibidem, porque no se trata de un acto de ejecución o cumplimiento de la ley, sino de un acto que la modifica, razón por la cual es inaplicable por incompatible, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política.

En el mismo escrito de la demanda, solicitó la suspensión provisional de los efectos de la norma acusada, medida que le fue negada por auto de Sala de 23 de marzo de 2006.

**CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se opuso a las pretensiones del actor, en los siguientes términos:

La parte del artículo 2 del Decreto 4553 de 2005 no contraría el contenido del literal b) artículo 428 del Estatuto Tributario, porque éste último se refiere a las materias primas que van a ser transformadas y el acto demandado a bienes de capital y repuestos.

El sustento legal de los Sistemas Especiales de Importación – Exportación se encuentra básicamente en el Decreto – Ley 444 de 1967 y en los Decretos 688 y 631 de 1985 y el Decreto 4553 de 2005.

En desarrollo de la modalidad prevista en la normatividad señalada, pueden importarse temporalmente, con suspensión total o parcial de tributos aduaneros (derechos de aduana e impuesto sobre las ventas), todas las materias primas e insumos, bienes de capital, partes y repuestos, según lo disponen los artículos 172, 173 y 174 del Decreto Ley 444 de 1967 y no deben pagarse los derechos de aduana ni el impuesto sobre las ventas al momento de la declaración inicial. Pero al momento de dar por terminada la modalidad de importación temporal, acudiendo a la importación ordinaria de mercancías, debido a que las materias primas e insumos importados, no se llegaron a exportar dentro del plazo fijado, se deberán liquidar y pagar tanto los derechos de aduana como el IVA vigentes al momento de la presentación de la declaración de importación.

De lo anterior se colige que el Gobierno Nacional no otorgó una exención absoluta de tributos a las importaciones temporales del Plan Vallejo, porque ésta se encuentra sometida a que se produzcan con los bienes de capital, repuestos o materia prima, productos que serán objeto de exportación.

Según el artículo 174 del Decreto Ley 444 de 1967, tratándose de bienes de capital, partes y repuestos, se liquidarán y pagarán únicamente los derechos de aduana al momento de la declaración inicial, suspendiéndose la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas. Al terminarse la modalidad de importación temporal con la importación ordinaria, con una justificación certificada, ante la imposibilidad de cumplir los compromisos de exportación antes del cumplimiento del plazo

previsto, deberá liquidar y pagar sólo el impuesto sobre las ventas que había sido suspendido.

Finalmente, en el evento de haberse presentado cumplimiento total de los compromisos de exportación de los bienes producidos, según certificación expedida por la autoridad competente, el usuario podrá optar por la importación ordinaria de los bienes de capital y repuestos importados temporalmente, liquidando y pagando únicamente el impuesto sobre las ventas, dado que los derechos de aduana están expresamente exonerados, o ya habían sido liquidados y pagados al momento de la declaración inicial.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó declarar la legalidad de la norma acusada, con los siguientes argumentos:

La norma demandada se profirió con base en las facultades otorgadas por el artículo 189 [25] de la Constitución Política, así como del artículo 3 de la Ley 6 de 1971 (ley marco de aduanas) y el artículo 2 de la Ley 7 de 1991 (ley marco de Comercio Exterior), que otorgan una autorización permanente al ejecutivo para dictar normas de Comercio Exterior y de Aduanas y por la misma razón, tampoco transgrede el numeral 20 del artículo 189 de la Constitución Política. Además, la norma demandada le dio al importador de insumos una opción de finalización del régimen del Plan Vallejo, cuando decida no exportar los artículos que se había comprometido exportar, razón por la que no está agregando nada en materia de impuestos.

La Ley 444 de 1967 estableció el sistema especial de importación – exportación, para incentivar la exportación de productos manufacturados en el territorio colombiano y generar mayor incorporación de mano de obra de colombianos, en el proceso de elaboración de los productos.

Toda importación genera el pago de los tributos aduaneros, como el impuesto a las ventas, pero existen importaciones con excepciones de liquidarlo y cancelarlo, que están sometidas a cumplir ciertos requisitos, como las que se realizan de conformidad con los artículos 172 y 173 del Decreto Ley 444 de 1967 (Plan Vallejo), sin embargo, cuando el usuario incumple y decide no exportar los productos obtenidos con las materias primas, los bienes de capital o repuestos importados bajo la modalidad de importación temporal, se aplicarán las normas de

importación ordinaria, en los términos de los artículos 117 y ss del Decreto 2685 de 1999 y deberá pagar el impuesto a las ventas.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El actor insistió en los planteamientos de la demanda.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ratificó los argumentos de la contestación de la demanda.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reiteró los fundamentos expuestos en la contestación de la demanda.

El Ministerio Público solicitó denegar las súplicas de la demanda por las siguientes razones:

No hay violación del artículo 189 [25] de la Constitución Política porque el ejecutivo no está usurpando la función legislativa del Congreso, relacionada con el establecimiento de rentas nacionales, por cuanto el impuesto de ventas ya existe y lo único que hace el Presidente es expedir las normas que agilicen la modificación de la importación de temporal a ordinaria, en el evento que los bienes ingresados bajo el sistema importación-exportación, no sean exportados sino dejados en el país.

De la confrontación de la norma demandada con el contenido del artículo 428 [b)] del Estatuto Tributario, el cual dispone que no causa impuesto sobre las ventas la introducción de materias primas que van a ser transformadas en desarrollo del plan importación-exportación de que trata la Sección Segunda del Capítulo X del Decreto Ley 444 de 1967, no puede establecerse que la norma cuestionada viole el precepto del Estatuto Tributario, cuando la primera se refiere a bienes de capital y repuestos importados y la segunda, a materias que van a ser transformadas.

La terminación de la importación temporal mediante modificación de la declaración de importación inicial, para declarar bienes de capital y repuestos en importación ordinaria, debiendo liquidar y pagar el impuesto sobre las ventas no es creación de la norma demandada, por cuanto esta situación ya se encontraba

establecida en el artículo 175 del Decreto 2685 de 1999. Lo que si hizo la norma parcialmente acusada fue modificar el trámite para hacerlo más sencillo y rápido.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Sea lo primero precisar que la Sala no decretará la audiencia pública solicitada por el actor en la demanda (folio 5 c.1), porque lo que pretende con su realización es la reiteración oral de lo expresado a lo largo del debate, finalidad para la cual no esta prevista su práctica en la norma que la consagra, además de considerarse innecesaria, pues los elementos de juicio aportados por las partes, resultan suficientes para dilucidar los puntos de hecho y de derecho materia de la controversia.

Decide la Sala sobre la legalidad de la **expresión “la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas y”** contenida en el artículo 2 del Decreto 4553 de 2005, del siguiente tenor:

#### *“DECRETO NÚMERO 4553 DE 2005*

*(diciembre 9)*

*Por el cual se adoptan medidas transitorias para la terminación de la modalidad de importación temporal para perfeccionamiento activo en desarrollo de sistemas especiales de importación-exportación cuando hay certificación de cumplimiento total de los compromisos de exportación.*

*El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, con sujeción a los artículos 3º de las Ley 6ª de 1971 y 2º de la Ley 7ª de 1991, previo concepto favorable del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior,*

#### **DECRETA:**

*Artículo 1º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones consagradas en este Decreto regulan la importación de bienes de capital y repuestos importados al amparo de los artículos 173 literal c) y 174 del Decreto Ley 444 de 1967, que acrediten el cumplimiento de los compromisos de exportación hasta el 28 de febrero de 2006.*

*Artículo 2º. Terminación de la modalidad. Los importadores de bienes de capital y de los repuestos de que trata el artículo anterior que acrediten el cumplimiento de los compromisos de exportación en los términos allí señalados y deseen dejarlos definitivamente en el país, deberán someterlos a la modalidad de*

*importación ordinaria mediante la liquidación y pago del impuesto sobre las ventas y la presentación y entrega a la autoridad aduanera de la relación de todas las declaraciones de importación.*

*Para el efecto, el importador deberá diligenciar el Recibo Oficial de Pago en Bancos de Tributos Aduaneros o Sanciones Cambiarias, en el que consolide el impuesto sobre las ventas correspondiente a las declaraciones de importación". (Negrilla fuera de texto).*

Las razones de ilegalidad según el accionante, se concretan en la violación del literal b) del artículo 428 del Estatuto Tributario que prevé la no causación del impuesto sobre las ventas a la importación de materias primas que van a ser transformadas en desarrollo del plan importación-exportación de que trata el Decreto-Ley 444 de 1967 [Sección Segunda, Capítulo X] conocido como Plan Vallejo, cuyos artículos 173 literal c) y 174 reglamentó el Decreto 4553 de 2005 acusado parcialmente, exige el pago del tributo al exportador que ha cumplido dicho plan.

También considera que el acto acusado fue expedido con exceso del ejercicio de la función pública legislativa del numeral 20 artículo 189 y usurpando la del numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, porque no es un acto de cumplimiento de la ley, sino que la modifica.

Se advierte que la norma demandada se refiere a la causación del impuesto sobre las ventas que deben liquidar y pagar los importadores de bienes de capital y repuestos que acrediten el cumplimiento de los compromisos de exportación y deseen dejarlos definitivamente en el país, mientras que la norma supuestamente infringida [artículo 428 E.T.] que se remite al Decreto –ley 444 de 1967, se refiere a materias primas y demás insumos que hayan de utilizarse en la producción de artículos exclusivamente destinados a su venta en el extranjero [artículo 172] o aunque no estén destinados directamente a mercados externos, vayan a ser utilizados por en su totalidad por terceras empresas para producir bienes de exportación [artículo 173].

El Decreto 4553 de 2005 tiene como finalidad primordial otorgar un procedimiento ágil para terminar la modalidad de importación temporal de los importadores de bienes de capital y de repuestos que acreditaron el cumplimiento



de los compromisos de exportación a 28 de febrero de 2006, debían someterse a la modalidad de importación ordinario respecto de estos bienes.

El artículo 428 [b] del Estatuto Tributario preceptúa:

*Las siguientes importaciones no causan el impuesto sobre las ventas:*

[...]

*“b) La introducción de materias que van a ser transformadas en desarrollo del plan importación-exportación de que trata la Sección Segunda del Capítulo X del Decreto-Ley 444 de 1967.*

[...]”.

El artículo 172 del Decreto Ley 444 de 1967 establece que las materias primas y demás insumos que hayan de utilizarse en la producción de artículos destinados exclusivamente a su venta en el extranjero, están exentas de depósito previo, de licencia y de derechos consulares y aduaneros.

Las anteriores disposiciones son concordantes con el artículo 176 del mismo Estatuto Jurídico, que preceptúa que si por causas justificativas las materias primas y otros insumos importados bajo el régimen del artículo 172 o los productos fabricados con ellos, no se exportan y vencido el término de la garantía o de sus prórrogas, el interesado desee nacionalizarlos, deberá obtener las licencias de importación y de cambio y pagar los derechos de aduana correspondientes con un recargo del 100%. Si las licencias no son otorgadas por no convenir a los intereses de la economía nacional, la reexportación será forzosa.

Cabe resaltar que el artículo 175 del Decreto 2685 de 1999, cuya expresión en subrayas fue declarada ajustada a derecho,<sup>1</sup> establece la terminación de la importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación de bienes de capital y repuestos por cumplimiento de los compromisos de exportación en los siguientes términos:

*“Cuando se hayan importado bienes de capital y repuestos bajo la modalidad de importación temporal en desarrollo de los sistemas especiales de importación-exportación, al amparo de los artículos 173 literal c) o 174 del Decreto Ley 444 de 1967, una vez que el Incomex o la entidad que haga sus veces, expedida la certificación de*

---

<sup>1</sup>. Sentencia de 3 de octubre de 2002, radicación 12263. Consejo de Estado, Sección Cuarta. M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

*cumplimiento de los compromisos de exportación de los bienes producidos, el usuario dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha de expedición de la citada certificación, deberá reexportar los bienes de capital y repuestos, o modificar la declaración de importación inicial para declararlos en importación ordinaria, liquidando y pagando en este último caso el impuesto sobre las ventas correspondiente<sup>2</sup>".*

Lo anterior permite establecer que de incumplirse la reexportación de los bienes de capital y repuestos importados y previa certificación de cumplimiento de los compromisos de exportación de los bienes producidos, para optar por la importación ordinaria se deben cumplir los requisitos establecidos para la misma que incluyen el pago de impuesto a las ventas.

La finalidad del sistema de importación-exportación, (Plan Vallejo) estableció medidas tendientes a estimular las exportaciones, por lo que exoneró a los exportadores del pago de gravámenes e impuestos sobre las materias primas, insumos, bienes de capital y repuestos importados utilizados en la fabricación de productos destinados a la exportación o a servicios directamente relacionados con la actividad exportadora.

En esta medida los beneficiarios del Plan Vallejo debían exportar total o parcialmente la producción obtenida a partir de los bienes y materias primas importadas. En efecto, si las materias primas una vez transformadas no se exportan, termina la importación temporal y en consecuencia, éstas deben ser legalizadas mediante la modificación de la declaración inicial para ser declaradas en importación ordinaria y en consecuencia se hacen exigibles los derechos aduaneros y el pago del impuesto sobre las ventas como lo establece la norma acusada.

Concluye la Sala que no existe contradicción entre la disposición aduanera acusada, que prevé el pago del impuesto a las ventas cuando los importadores de bienes de capital y de los repuestos en desarrollo del sistema de importación-exportación de materias primas que acrediten el cumplimiento de los compromisos de exportación y deseen dejarlos definitivamente en el país, y la norma tributaria definida como infringida que consagra la no causación del impuesto a las ventas, pero siempre que se cumpla con la obligación de exportar los bienes producidos con las materias primas importadas.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*

Los artículos 189 [20] y 150 [11] de la Constitución Política, tampoco violan el acto demandado porque el Presidente de la República no excedió ni usurpó funciones legislativas al Congreso. Precisamente, lo expidió con base en dicha norma, en el numeral 25 del artículo 189 y las Leyes 6 de 1971 y 7 de 1991, previo concepto favorable del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior. Solamente reglamentó la modificación de importación temporal a ordinaria.

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**

**NIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cúmplase.

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente de la Sección

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**