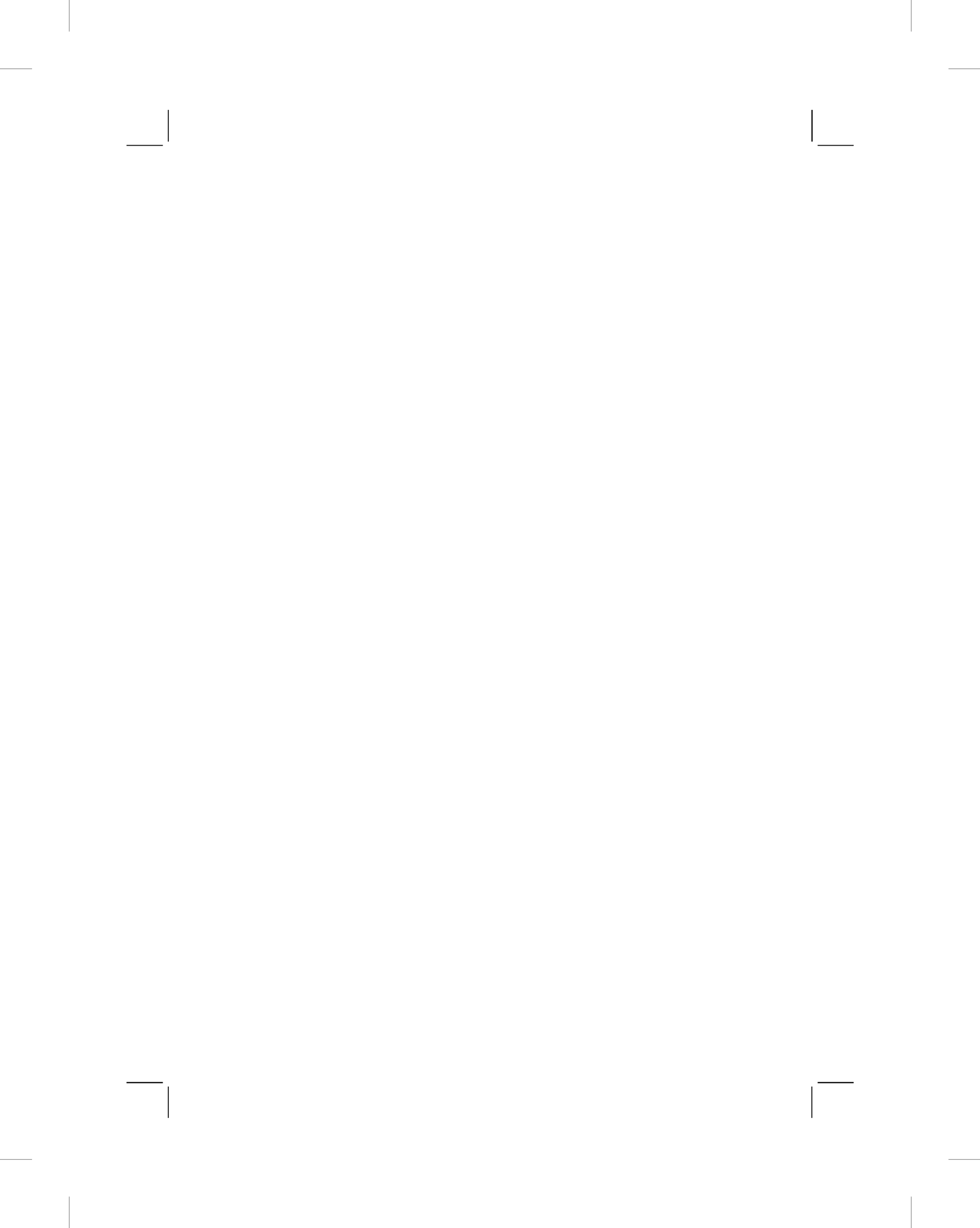


**LA NORMATIVA ADUANERA Y  
LA SEGURIDAD JURÍDICA  
¿SERÁ QUE ELLO NO ES POSIBLE?**

**GERMÁN PARDO CARRERO**



---

## LA NORMATIVA ADUANERA Y LA SEGURIDAD JURÍDICA ¿SERÁ QUE ELLO NO ES POSIBLE?

GERMÁN PARDO CARRERO PH D<sup>1</sup>

### Resumen

El escrito expone la legislación colombiana en materia aduanera en cuanto a sus fuentes, cómo esta legislación ha tenido muchas modificaciones y cómo esta situación puede ser una afectación al principio de seguridad jurídica. Las consecuencias de esta afectación pueden verse plasmadas en el establecimiento de la normativa aduanera, la transparencia de la misma, los conceptos de administración, las tecnologías informáticas y, de manera especial, la falta de unidad jurisprudencial, evidente en los fallos del órgano jurisdiccional correspondiente.

### Abstract

The text presents Colombian legislation regarding customs in so far as its sources, and how it's many reforms affect. The consequences of this situation are reflected in the establishment of customs norms, the transparency of those norms, customs procedures, information technology, and especially, the lack of jurisprudential unity, manifest in the judgments of the corresponding jurisdictional entity.

### Palabras claves

Estatuto Aduanero, Reformas, Fuentes del derecho, Tratados internacionales, Normas aduaneras, Seguridad jurídica, Tutela judicial, Transparencia y publicidad de las normas, Procedimientos aduaneros.

### Key words

Customs Statute, Reforms, Sources of law, International treaties, Customs norms, Legal certainty, Judicial custody, Transparency and norm publicity, Customs procedures.

---

<sup>1</sup> Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1982) Bogotá. Doctor por la Universidad de Salamanca —España—. Profesor universitario, fundador y director de la especialización "Derecho aduanero y comercio exterior" en la Universidad del Rosario. Autor del libro "Tributación Aduanera", Bogotá, Legis, 2009.

**Sumario:**

1. Introducción; 2. Las fuentes normativas en materia aduanera, 2.1. Las fuentes de derecho en general, 2.2. El derecho colombiano y los tratados internacionales, 2.3 Las competencias normativas en materia aduanera; 3. El principio de seguridad jurídica, 3.1 El concepto de seguridad jurídica, 3.2 La defensa de la seguridad jurídica; 4. El derecho aduanero colombiano y la seguridad jurídica, 4.1. La regulación aduanera, 4.2. El principio de seguridad y el uso de los sistemas informáticos por parte de la administración de aduanas, 4.3. La transparencia y publicidad necesarias, 4.4. Seguridad y la tutela del poder judicial; 5. A manera de conclusión: ¿Será que la seguridad jurídica no es posible?; Bibliografía.

## 1. Introducción

La legislación aduanera colombiana se rige básicamente por lo que en este país se denomina el Estatuto Aduanero.<sup>1</sup> Este cuerpo de normas que compendia la mayor parte de la legislación aduanera está consagrado en el Decreto 2685 de 1999, el cual entró a regir el primero de julio del año 2000<sup>2</sup>

Así, se podría pensar que se trata de una legislación moderna y actualizada y que sin muchas modificaciones podría seguir rigiendo durante algún tiempo. Empero la realidad es otra. El Decreto 2685 de 1999 mencionado ha sido objeto de más de cien (110) reformas en sus once años de vida<sup>3</sup> y actualmente se prepara un decreto cuyo objetivo es reformarlo totalmente.

Lo anterior se puede explicar, según varias voces en el país, por tratarse la legislación aduanera de una normativa compleja y que requiere de permanente actualización para estar a la par de lo que ocurre con el comercio exterior y es esto lo que se percibe cada vez que se plantea una reforma, es decir, la necesidad de mantener la legislación aduanera armonizada en sus diferentes ámbitos de aplicación, razón por la cual a través de esta década se han planteado las diversas modificaciones en distintos temas, usualmente bajo el amparo de la Ley 6ª de 1971, ley marco de aduanas, y de la Ley 7ª de 1991, ley marco del comercio exterior. Esto, se insiste, para estar en línea con los acuerdos internacionales suscritos por el país, con entidades tales como la OMC y la CAN, al igual que para suplir algunos vacíos que se encuentran dentro de la legislación nacional y que requieren ser llenados por nuevas normas aduaneras. En fin, se invocan diversas razones para la modificación

- 
- 1 Estatuto Aduanero en el entorno colombiano se refiere a la compilación normativa expedida por el gobierno y que regula el tema aduanero. No es en sentido estricto un código, pues no es expedido por el Congreso de la República, único órgano competente para expedir códigos, en los términos del artículo 150 numerales 2º y 10 de la Constitución Política. Esto, lo de "Estatuto Aduanero" a diferencia de lo que ocurre en el entorno europeo dentro del cual dicha acepción se refiere al estatuto de una mercancía como comunitaria o no comunitaria.
  - 2 Por supuesto está también el arancel de aduanas, actual Decreto 4589 de 2006, norma que por su propia naturaleza temática y de instrumento de política de comercio exterior es cambiante. No es a esta que se refiere en este escrito como regla general.
  - 3 De acuerdo con datos suministrados por el doctor Rogelio Perilla Gutierrez, son 116 decretos los expedidos hasta la fecha.

permanente y, entre ellas, no dejan de ser importantes aquellas que adecuan la legislación a los nuevos parámetros de la tecnología de las comunicaciones y de la informática, con lo que se pretende contar con una administración aduanera electrónica que realice la mayor parte de sus funciones a través de estos medios, para estar a tono con las técnicas internacionales en materia de medios electrónicos, transporte, negocios, la misma administración aduanera y el cumplimiento de sus modernas funciones.

Reconociendo la necesidad que requiere un país de mantener su legislación actualizada, no deja por lo menos de llamar la atención el hecho de que una normativa tan nueva haya sido objeto de tantas reformas en tan poco tiempo y que incluso, como ya se ha comentado, vaya a ser objeto de una nueva reforma total en los próximos meses. Esto resulta aún más sorprendente si se considera que existen otras legislaciones v. y gr. la establecida por el Código Aduanero argentino que ha cumplido 30 años de existencia y si bien ha sido objeto de algunas modificaciones estas no han sido muchas ni sustanciales por lo que se mantiene la esencia del código<sup>4</sup>

Lo anterior lleva a pensar que el proceso normativo en materia aduanera que se surte en el país no es el ideal, puesto que, por lo menos, evidencia falta de seguridad jurídica y también de transparencia, aspecto este muy ligado al anterior en la medida en que impide a cualquier usuario del comercio exterior que quiera hacer negocios en o con Colombia poder planear sus operaciones con tiempo. Las cambiantes normas tampoco alcanzan a ser objeto de reiteradas disquisiciones jurisprudenciales y doctrinarias, toda vez que su poco tiempo de vigencia en muchos casos impide su análisis profundo y con mucha frecuencia se conocen en el país fallos judiciales que salen a la luz cuando la normativa que los inspiró ya ha variado.

En el ánimo de tratar de encontrar las razones que explican la situación anterior, se abordará en este trabajo el estudio de los siguientes aspectos

---

4 De hecho con motivo del trigésimo aniversario del código se han realizado importantes eventos académicos dentro de los cuales está la nueva edición del "Código Aduanero Comentado" en 3 tomos que cuenta con la participación de Enrique Barreira, Ricardo Xavier Basaldua y Guillermo Vidal, correddores del código de 1981. Ver ALSINA, Mario A. Et al. Código Aduanero Comentado. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011. Además el Instituto Argentino de Estudios Aduaneros lanzará al final de este año una obra en la que tengo el honor de participar junto con otros 30 autores, para homenajear la obra.

atinentes a las fuentes normativas en materia aduanera; el principio de seguridad jurídica frente al derecho aduanero colombiano; y, a manera de conclusión, se tratará de responder si ¿Será que la seguridad jurídica es posible?

## **2. Las fuentes normativas en materia aduanera**

### **2.1. Las fuentes del derecho en general.**

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, con autonomía de sus entidades territoriales, fundada entre otros valores, en la prevalencia del interés general. Como fines esenciales del Estado contempla la Constitución en su artículo 2º, de manera general, los de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos que consagra. Las autoridades han sido instituidas, para proteger a todos los residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los deberes esenciales del Estado y de los particulares.

Dentro de la organización del Estado, la Constitución Política acoge la distribución tradicional del poder público en ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y señala sus órganos y funciones (C.P. arts. 113 y ss.).

El sistema normativo del país responde en lineamientos generales a los propios del derecho positivo, como un conjunto de normas coherentes y armónicas que forman un sistema unitario, dentro del cual las normas tienen una jerarquía jurídica y la norma fundamental o principal es la misma Constitución Política; tal cual ésta lo establece, la Constitución es norma de normas y en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica se aplicaran las disposiciones constitucionales.

Por debajo de la norma constitucional y fundamentada en ella se encuentra como segunda fuente normativa la ley emanada del Congreso de la República, es decir, la ley tanto en el sentido material como formal y también los decretos con fuerza de ley,<sup>5</sup> es decir los expedidos por el Presidente de la República facultado por el Congreso, el cual lo reviste de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza normativa de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Gozan de la misma categoría de la ley los decretos legislativos es decir, aquellos dictados por el gobierno en los denominados estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior o grave perturbación de orden público o perturbación grave o inminente del orden económico social y ecológico del país que constituyan grave calamidad pública).

A nivel nacional, ámbito que interesa para los efectos de este estudio, se encuentran en tercer orden jerárquico dentro de las normas los decretos expedidos por el Presidente de la República. Estos decretos, tienen como finalidad general ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes (C.P. art. 150 numeral 11). También, pueden tener fuerza de ley en los casos previamente mencionados y, además, pueden, en casos excepcionalmente establecidos, servir para el ejercicio de una función de reglamento amplio o desarrollo de normas generales como ocurre precisamente con la facultad que se le confiere al Presidente por el artículo 189 numeral 25 de la Constitución y en virtud de la cual en desarrollo de normas generales dictadas por el Congreso en las que se fijan objetivos y criterios marco, puede el Presidente modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas. Jerárquicamente por debajo de los decretos se encuentran las resoluciones y las ordenes, necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

---

5 COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 150 numeral 10. Respecto de las facultades extraordinarias al Presidente para expedir normas con fuerza de ley, indica la Carta que el Congreso, es decir el órgano legislativo a nivel nacional, puede en todo tiempo y por iniciativa propia modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de las facultades extraordinarias, las cuales no se pueden conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, decretar impuestos ni para las facultades previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, según el cual el Congreso debe dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno, entre otros para los siguientes efectos: c) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas. En otros términos, el Congreso no puede otorgar facultades extraordinarias al gobierno para modificar por razones de política comercial la normativa aduanera, pero tampoco puede hacer delegaciones en materia impositiva, que para el caso aduanero serán los impuestos o derechos aduaneros.



También se pueden considerar como fuentes para llenar vacíos de la ley, es decir, cuando no existe una norma específica que aplicar a un caso en particular, la analogía de las normas, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales de derecho, las reglas generales de derecho y la doctrina de los tratadistas o estudiosos de la materia y por supuesto, dentro de ésta, la doctrina oficial, es decir la opinión de los órganos autorizados para administrar el tema aduanero, emitida a través de los conceptos de la administración.

En suma, a nivel general las fuentes de derecho en el ordenamiento colombiano en orden estrictamente jerárquico son: la Constitución, las normas de carácter legal,<sup>6</sup> los decretos del gobierno (Presidente y ministro del ramo), las resoluciones, órdenes<sup>7</sup> (circulares). Y, solo, cuando existan vacíos en la ley, estos se suplen acudiendo a la analogía, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales de derecho las reglas generales de derecho y la doctrina.

En materia específicamente aduanera y como se verá más adelante se tendrá como máxima fuente la Constitución. En segundo lugar la ley marco de aduanas.<sup>8</sup> En tercer lugar los decretos del gobierno con fundamento en la ley marco. En cuarto lugar, las resoluciones que desarrollen o reglamenten los mencionados decretos.

Los conceptos de la autoridad aduanera serán simples criterios de interpretación y reflejarán la opinión de la autoridad encargada de aplicar la normativa aduanera, pero, en un estricto sentido jurídico, jamás podrán primar sobre la ley o el decreto que las desarrolla, lo que a veces no se entiende

---

6 Ley, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos.

7 Entre las órdenes están las circulares, cuando disponen algún tipo de conducta de los servidores públicos.

8 Como ya se ha mencionado, Colombia tiene una ley marco de aduanas y otra de comercio exterior, las que usualmente se citan como fundamento de las facultades para legislar en materia aduanera.

claramente en la práctica colombiana.<sup>9</sup>

## 2.2. El derecho colombiano y los tratados internacionales

En materia de fuentes conviene estudiar la situación de las normas que provienen de organismos multilaterales como es el caso de la OMC, la CAN o la OMA y los convenios comerciales que suscribe Colombia y que tienen relevancia en materia aduanera y de comercio exterior. ¿Hasta dónde estas normas obligan o prevalecen sobre las normas internas establecidas en materia aduanera?

El actual estado de las relaciones comerciales internacionales con sus implicaciones en materia fiscal y aduanera, entre otras, obliga al estudio de estos problemas de aplicabilidad de normas que a veces sugieren un conflicto o colisión cuando dos normas una interna del país, creada por los órganos nacionales competentes y una norma que proviene del exterior, se pueden

---

9 Definitivamente no se puede perder de vista la importancia doctrinaria de administración de aduanas, en el caso colombiano, a través de sus conceptos. Estos reflejan el modo de ver la interpretación de la norma por parte de uno de sus principales aplicadores. No obstante, estos no dejan de ser la interpretación de uno de los aplicadores de la normativa aduanera y, por supuesto, no pueden contrariar lo dicho por la Constitución, la ley y los decretos del Presidente en la materia. Los conceptos son obligatorios solo para los funcionarios de la administración, y si bien esta situación es objeto de críticas a veces fundadas, en pro de la seguridad jurídica la administración debe reflejar sus actuaciones con un mismo criterio expresado por parte de sus funcionarios. En sentido diferente, CAMARGO GONZÁLEZ aduce que la incidencia actual de los conceptos causa un grave trastocamiento en el orden jurídico normal y sin desconocer su importancia como orientadores en la interpretación de la ley, comenta que: "el hecho que sean obligatorios resta capacidad de decisión a los funcionarios de aduana regionales o locales y ocasiona que la solución de casos particulares "se acomode artificialmente a criterios esquemáticos y programados, surgidos en el nivel central de la entidad. En este contexto, cabe cuestionarse si esta situación atenta contra claros principios constitucionales, como el del imperio de la ley en ejercicio de la función administrativa, el debido proceso y el de la doble instancia, por citar solo algunos." Ver. CAMARGO GONZÁLEZ, Juan Manuel. Derecho aduanero colombiano. Bogotá: Legis, 2009. p. 75. Como regla general los conceptos no obligan a los particulares en Colombia, aún cuando se acepta por la jurisprudencia que si los mismos imponen obligaciones a terceros, se está en frente de verdaderos actos administrativos que generan efectos jurídicos en los administrados y por ende serán objeto de control jurisdiccional. Ver Colombia Corte Constitucional Sentencia C-487 de 1996. Además la Ley 223 de 1995 estableció que los contribuyentes (usuarios aduaneros) pueden sustentar sus actuaciones en las vías gubernativa y judicial, en conceptos escritos debidamente emitidos y promulgados (publicados) por la DIAN; y, durante el tiempo en que los mismos se encuentren vigentes, no se puede objetar la actuación del particular así fundamentada.

aplicar para subsumir un caso específico, pero arrojan soluciones diferentes. ¿Cuál de estas normas se aplicará?

En materia de normas diferentes a las nacionales o internas se pueden identificar dos tipos de fuentes: unas que provienen de órganos con gran incidencia internacional y cuyos lineamientos sirven de guía o pauta para los países, en sus legislaciones, aún cuando ese conjunto de normas no obligue al país que las aplica. En este caso se está frente a una de esas fuentes que la doctrina denomina como fuentes del derecho blando o *soft law*. Al lado de estas normas de derecho blando se encuentran las que provienen de tratados o pactos contractuales de Colombia, la obligan, son verdaderas fuentes de derecho y no constituyen simples guías de comportamiento como ocurre con el derecho blando.

Las normas del derecho blando, como ya se ha dicho, no obligan al país. Incluso la Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado al respecto en un caso en el cual la Ley 788 de 2002 remitía a la guía de la OCDE para la consideración de los paraísos fiscales en la legislación colombiana. A través de la Sentencia C-690 de 2003 la Corte consideró inconstitucional la mencionada remisión precisamente por entender que dichas guías de la OCDE no eran una fuente del derecho formal para el derecho colombiano.

Cuestión diferente ocurre con normas como las que hacen a Colombia miembro de la OMC, la CAN e incluso de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>10</sup> En todos estos casos el país ha adquirido verdaderos vínculos contractuales coercitivos de carácter internacional, los que definitivamente la obligan, tal cual lo establece la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, cuando expresa que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, adicionalmente, que una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, salvo muy contadas y expresas excepciones allí, en la convención de Viena, consagradas.<sup>11</sup>

---

10 Colombia ha receptado en su derecho interno el Acuerdo de Marrakech (OMC) a través de la Ley 170 de 1994; la CAN, inicialmente por la Ley 8ª de 1973; y la Convención de Viena por la Ley 32 de 1985.

11 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Artículos 26 y 27.

Para estos últimos casos en el país se ha discutido sobre la prelación de normas, entre la norma nacional y la norma proveniente de un tratado internacional, y la Corte Constitucional ha indicado que en Colombia prevalece una especie de monismo moderado;<sup>12</sup> en virtud del cual una vez el tratado internacional ha sido suscrito por el poder ejecutivo, pasa a revisión del poder legislativo, que si lo encuentra acorde con las necesidades y normas del país, lo aprueba mediante una ley. Esta ley, previamente a su aplicación, pasa a control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, y la Corte deberá analizar si ese tratado internacional ya convertido en ley de la República cumple con la Constitución y solo cuando establezca que no contraviene la Constitución, lo declara executable y listo para surtir el proceso de canje de ratificaciones. Una vez el tratado internacional es norma interna y en su adaptación o adopción han participado todas las ramas del poder público, se entiende que la misma se encuentra por debajo de la norma constitucional, en casos como el aduanero y el de comercio exterior o el derecho fiscal; o hace parte del bloque de constitucionalidad, con la misma fuerza de la Constitución en caso de normas propias de los derechos humanos. En relación con las otras fuentes de derecho interno (ley, decretos, resoluciones) prevalece la norma proveniente del tratado internacional en su aplicación frente a un caso concreto, desplazando la norma interna, sin derogarla.

### 2.3. Las competencias normativas en materia aduanera

En Colombia internamente, las competencias normativas que conforman las potestades aduaneras son compartidas por el Congreso y el gobierno,<sup>13</sup> característica de las llamadas leyes marco.

---

12 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, teoría del monismo moderado.

13 COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia 4262. (2, octubre, 1997). C.P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola. En esta providencia al referirse a las facultades del Congreso en materia aduanera, se dice que el Congreso está obligado constitucionalmente a moverse en el ejercicio de sus competencias legislativas, con miras a señalar los objetivos y criterios que deben guiar la acción del gobierno en las correspondientes materias; el poder reglamentario tiene un dominio propio, no residual, más amplio que el campo que le corresponde al poder reglamentario tradicional. El uso de las facultades del gobierno en materia de modificación del Régimen Aduanero debe respetar el marco relativo a las normas generales y dentro de ellos "... los objetivos y criterios ..." fijados por los preceptos legales, que para el caso son las leyes 6ª de 1971 y 7ª de 1991. Dentro de esos límites el Presidente de la República tiene amplias facultades para modificar el Régimen de Aduanas.

Al Congreso de la República le corresponde el cometido general de dictar las leyes (artículos 114 y 150 C.P.). El numeral 19 del artículo 150 asigna al Congreso la atribución de *“Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno, entre otros, para los siguientes efectos: ... b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República. c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas ...”*.

Al Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa, le corresponde promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento. Ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para su riguroso cumplimiento. El cometido constitucional de la rama ejecutiva del poder público es la cumplida ejecución de las leyes, de manera voluntaria o forzada. La Constitución le asigna al gobierno potestad aduanera indicando que el ejecutivo, dentro de los límites de la ley general que se expida para estos efectos, puede modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, por razones de política comercial, (C.P. art. 189 numeral 25 en concordancia con el artículo 150 numeral 19). Es esta una atribución constitucional directa, que no corresponde a delegación de facultades del Congreso.

Según lo precisa la jurisprudencia, cuando la Constitución utiliza la expresión *“por razones de política comercial”* está limitando la competencia del gobierno en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del Régimen de Aduanas, a los aspectos **económicos del arancel de aduanas** y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de recaudo de ingresos<sup>14</sup> La actualización de la nomenclatura arancelaria y las normas de valoración de mercancías están dirigidas, además, al cumplimiento de compromisos adquiridos por el país en materia de comercio internacional, de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 226 y 227 de la Carta.

---

14 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-510 de 1992 y C-1111 de 2000.

En el derecho constitucional colombiano con motivo de la reforma constitucional de 1968 se incorporó al ordenamiento la ley marco, de origen francés, cuya justificación se encuentra, principalmente, en la necesidad de regular fenómenos susceptibles de permanente cambio que requieren soluciones urgentes. Según el legislador de 1968, el Congreso de la República tiene en materia de comercio exterior una participación limitada, y sujeta a la iniciativa del gobierno conforme al mecanismo de las leyes marco o cuadro (Constitución Política de 1886 con reforma de 1968 artículos 76 ordinal 22, 120 ordinal 22 y 79).<sup>15</sup>

Desde entonces las leyes marco, hoy previstas en el artículo 150 numeral 19 c) de la Constitución de 1991, han sido objeto de pronunciamientos recogidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En Sentencia C-133 del 1º de abril de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, dijo la Corte: *“La expedición de toda ley marco<sup>16</sup> implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos estos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad”*.

---

15 La Corte Suprema de Justicia, en vigencia de la anterior Constitución Nacional mediante sentencia de 15 de julio de 1982 Expediente 952, M.P. Luis Carlos SÁCHICA, ante la demanda presentada por el Dr. Martín Gustavo Ibarra Pardo contra varios artículos de la Ley 47 de 1981 (por la cual se expide el Estatuto Orgánico de Zonas Francas e Industriales) aclaró el contenido de las leyes marco, aceptando su papel de norma orientadora de la actividad del ejecutivo. La Corte dijo entre otras cosas: *“Las mal llamadas “leyes-cuadros” se distinguen por su técnica y por su materia, aquella se concreta a que el legislador debe en este tipo de leyes limitarse a fijar la política, los criterios, los principios que dirigirán la acción del ejecutivo en determinado campo de su gestión. Por esto, la materia de estas leyes debe ser específica y expresamente determinada por la Constitución, para sustraerla a la regulación detallada y potencialmente extensiva propia de los códigos y a veces de la ley ordinaria, y tal materia debe ser de aquellas que, por razones de orden técnico y de oportunidad, exijan una gran facilidad y variabilidad de decisión, como la que es propia del ejecutivo y, en cambio, no se consigue en el arduo trámite legislativo, que es lo que justifica esta modalidad de reparto de competencias entre legislativo y ejecutivo en el manejo de esta clase de asuntos. Entre nosotros las materias objeto de las “leyes –cuadro” específicas, están taxativamente señaladas en el numeral 22 de artículo 76. Se trata, exclusivamente, de crédito público, la deuda nacional y su servicio, el cambio internacional, el comercio exterior, y, los aranceles y tarifas de aduanas”*.

16 En Sentencia C-465 de 1992, la Corte Constitucional, acogiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema, señaló los distintivos de las llamadas “leyes marco”.

Además se limitó la competencia del ejecutivo a modificar el arancel y tarifas a la existencia de razones de tipo comercial, con lo que se quiso evitar que por este expediente se crearan impuestos.<sup>17</sup>

Así, la facultad de modificar aranceles y tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas no cabe estrictamente dentro de la potestad reglamentaria. Es esta una función típicamente legislativa, asignada al gobierno. Empero, no hay unanimidad en la jurisprudencia de la Corte y en la del Consejo de Estado, sobre si el gobierno cumple una función legislativa o administrativa cuando dicta los decretos que adoptan el arancel de aduanas y las tarifas de los derechos a la importación y las demás disposiciones

---

17 Ya en Colombia la Corte Constitucional en Sentencia C-510 de 1992, había dicho: "La modificación del Régimen Aduanero por razones de política comercial es, pues, materia que debe ser objeto necesariamente de una ley conocida por la doctrina con el nombre de "ley marco". Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el "marco" dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador.

La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la política general que se satisface con el decreto ... El actual texto del artículo 150-19-c, difiere del anterior texto de la Constitución (artículo 76-22) en cuanto supedita expresamente a razones de política comercial las modificaciones que el gobierno, de conformidad con las pautas generales que la ley marco respectiva, puede introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas. La restricción a la competencia gubernamental, inexistente en el régimen anterior, se encuentra suficientemente explicada en los antecedentes de su establecimiento,... Si bien la exposición de los Constituyentes se refiere a las diferentes leyes marco, las alusiones más precisas se formulan respecto de las que se ocupan del tema aduanero. En esta precisa materia se advierte que el contorno de la competencia del gobierno no puede, en ningún caso, trascender de lo puramente administrativo, debiéndose impedir que se ingrese en la órbita de lo político y "de las cuestiones de fondo y fundamentales" que por afectar los intereses de la Nación en su conjunto, corresponde al Congreso tratarlas y regularlas. (Cfr. Ponencia sobre la Función Legislativa, ib. p. 4).

concernientes al Régimen de Aduanas.<sup>18</sup>

Así, la jurisprudencia constitucional ha dicho que la existencia de áreas de regulación demarcadas por el propio Constituyente implica que ni el Presidente puede invadir el campo de actividad del Congreso, ni éste entrar a sustituir a aquél en la fijación de elementos concretos en la materia sobre la cual recaen las pautas generales que debe trazar, de *“allí que resulten inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan”*.<sup>19</sup>

18 En la Sentencia C-1111 de 2000, que recayó sobre la demanda de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 6ª de 1971, ley marco de aduanas, se acogieron los siguientes criterios:

“El artículo 150, numeral 19 de la Constitución contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo, puesto que, en los campos enunciados en dicha disposición —entre ellos el comercio exterior, el régimen cambiario, la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones aduaneras— las atribuciones reguladoras del Congreso son limitadas. En efecto, el legislador sólo está autorizado para fijar pautas generales, sin que le sea posible rebasar ese ámbito, puesto que a su vez la Carta reconoce al Presidente de la República la facultad de desarrollar ese marco previamente definido por el Congreso”.

...

“Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa”.

...

“... A diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, numeral 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Este agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del gobierno (art. 189-25 C.P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al común de las leyes (art. 189-11 C.P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador...”.

No obstante, en Sentencia C-140 de 2007, la Corte indica que los decretos que expide el ejecutivo para desarrollar leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decretos ejecutivos ... y por esa razón cuando el decreto expide leyes marco no queda agotada su facultad en la materia por lo que las normas contenidas en ellas pueden ser modificadas, sustituidas o derogadas cuando en ejercicio de sus funciones el Congreso lo juzgue pertinente.

Por su lado, el Consejo de Estado ha afirmado que los decretos que se dicten en materia aduanera, pueden incluso derogar leyes que se refieran a materias que son objeto de tratamiento legal mediante el sistema de leyes marco, pero no a leyes o a materias distintas. Ver. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección IV. Sentencia (20, mayo, 1994). Exp. 5185. C.P. Guillermo Chahín Lizcano.

19 Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-608. (23, agosto, 1999). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.



La ley marco de aduanas, Ley 6ª de 1971, cuando se demandó por inconstitucionalidad fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional que entendió que con la misma el Congreso quiso dictar una “ley marco” en materia de aduanas, siguiendo el artículo 76, numeral 22, de la Constitución anterior, que en esencia, en lo referente a la distribución de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, corresponde al vigente artículo 150, numeral 19 de la Constitución de 1991.<sup>20</sup> En síntesis, para la Corte

20 De la Sentencia C 1111 de 2000 se destacan los siguientes apartes:

“La Ley 6ª de 1971, ilustra correctamente el sentido y alcance que puede tener la competencia que se ofrece al gobierno en desarrollo de la ley marco. La citada ley luego de fijar las normas generales conforme a las cuales el gobierno puede actualizar la nomenclatura, reestructurar los desdoblamientos de las posiciones de la misma, adecuar los procedimientos de valoración de las mercancías, restringir o derogar exenciones de derechos, advierte que las variaciones de la tarifa, tendrán los siguientes objetivos:

- Estimular el crecimiento económico del país.
- Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional.
- Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas.
- Promover la sustitución de las importaciones.
- Promover las inversiones.
- Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el gobierno en defensa del consumidor y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos.
- Atender las obligaciones del país contempladas en los tratados y convenios internacionales, especialmente las relativas a los programas de integración económica”.

Y en cuanto a los cargos específicos de la demanda, la sentencia discurre así:

“El artículo 1º de la Ley 6ª de 1971” establece las siguientes reglas a las cuales debe ceñirse el gobierno para efecto de modificar el arancel de aduanas:

- a) La actualización de la nomenclatura y de sus reglas de interpretación, notas legales y explicativas, para lo cual puede adoptar las modificaciones que establezca el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, y puede también el gobierno establecer notas adicionales o complementarias de las legales que estime convenientes. Al respecto, estima la Corte que dicha disposición es, en efecto, una norma general. Determina que el gobierno puede actualizar la nomenclatura, lo que justamente buscaba el Constituyente al prever un sistema flexible y ágil, a partir de pautas o directrices trazadas por el Congreso y desarrolladas por el gobierno.
- b) La reestructuración de los desdoblamientos de las posiciones de la nomenclatura, de conformidad con la importancia de las mercancías para el desarrollo económico del país. Estima la Corte que dicha disposición contempla una norma que puede ser catalogada como general, en cuanto determina la tarea que debe asumir el ejecutivo y las pautas que éste debe seguir al llevarla a cabo.
- c) La actualización de normas de valoración de mercancías, para lo cual el gobierno puede incorporar los ajustes que periódicamente acuerde el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, y establecer los mecanismos y reglamentaciones conducentes a la percepción adecuada y regular de los gravámenes arancelarios. Mediante esta disposición legal el Congreso señaló la función gubernamental y fijó la pertinente regla general para su ejercicio, motivo por el cual se declarará que se aviene al estatuto fundamental.
- d) La restricción o derogación de exenciones de derechos arancelarios de importación cuando sean incompatibles con la protección que debe otorgarse a la producción y al trabajo de nacionales. En lo referente a la facultad de restringir o derogar las exenciones, la Corte reiteró lo dicho en Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992, ya citada, según la cual el arancel puede cumplir dos funciones diferentes: una de carácter fiscal y otra que obedece a razones de política comercial; y con la Ley 6ª de 1971 se cumple con la segunda función, motivo por el cual no comporta el vicio de inconstitucionalidad alegado por el demandante.

Constitucional resulta claro que en materia de regulación aduanera (aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes con el Régimen de Aduanas) existe una normativa especial y compartida entre el Congreso y el ejecutivo, en donde este último tiene una facultad constitucional que le permite normar en la materia siempre y cuando respete el marco que le ha otorgado el Congreso, cuya norma cumplirá con la Constitución mientras otorgue el mencionado marco y no se inmiscuya en la órbita del ejecutivo.

El tema, a pesar de todo lo dicho, se sigue discutiendo, pues el texto de la Ley 6ª de 1971 además de resultar anacrónico para este momento, se caracteriza por vacíos en cuanto a los lineamientos generales, objetivos y criterios, que deben imperar para que el ejecutivo regule todos los aspectos propios del Régimen Aduanero. A título de ejemplo, no establece criterios generales orientadores al Gobierno Nacional en temas tales como sujetos responsables de las obligaciones aduaneras, las infracciones y sanciones. Tampoco establece con claridad los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias aduaneras.<sup>21</sup> Más adelante se volverá sobre el particular.

### **3. El principio de seguridad jurídica**

#### **3.1. El concepto de seguridad jurídica**

La “seguridad” supone ante todo “la pretensión de todo sujeto de saber a qué atenerse en sus relaciones con los demás”. Si a la seguridad se le adjetiva de “jurídica”, se está haciendo relación a la idoneidad del derecho para que una persona pueda saber a qué atenerse.<sup>22</sup> Lo anterior adquiere mayor fuerza si se

---

21 La insuficiencia de la actual ley marco y los problemas de la legislación en materia aduanera son ampliamente tratadas y con juicioso estudio y opinión por el profesor colombiano Juan Manuel Camargo, en su obra “Derecho aduanero colombiano”. Bogotá, Legis, 2009, pp. 4 a 88. También en cuanto a aranceles el tema se ha estudiado una ponencia titulada “Gravámenes al comercio exterior: la obligación tributaria aduanera y los derechos de aduana”, presentada en el marco de las XXX Jornadas Colombianas de Derecho Tributario del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en Cartagena el 2006, de mi autoría.

22 GARCÍANOVOA, César. El principio de seguridad jurídica en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons, 2000. p. 21.

parte de la base que el derecho como instrumento esencial de la convivencia social es imprescindible para la seguridad, de manera que el principio fundamental de la seguridad jurídica lo constituye la existencia de un orden jurídico, el cual hoy se encuentra ligado a la noción y existencia del Estado, entidad que es la mayor expresión del poder público, encargada de garantizar la mencionada seguridad y de componer y armonizar todos los intereses individuales y colectivos cuando los mismos puedan colisionar por eventuales conflictos.<sup>23</sup>

De otro lado, la seguridad que produce el derecho y que garantiza el Estado debe alimentarse del concepto de justicia, valor necesario para que la seguridad tenga su verdadero sentido puesto que “un ordenamiento cuyo contenido no sea justo nos llevaría a lo que Pérez Luño ha denominado seguridad de la inseguridad”. De hecho, como quiera que Estado y derecho son dos conceptos diferentes, no toda forma de Estado conlleva a un derecho intrínsecamente seguro, como se puede colegir en tantos momentos de la historia. Así la posibilidad de unir la seguridad al concepto de Estado reconduce inmediatamente a la noción de Estado de derecho, el cual, basado en la legalidad, garantiza que todas las ramas del poder actúen dentro de ámbitos regulados en donde la misma legalidad sirve de límite al ejercicio del poder público.<sup>24</sup>

Razonamientos como el anterior establecidos por el profesor GARCÍA NOVOA llevan a pensar, según este autor español, que la formulación de Estado de derecho enmarcará lo que debe entenderse por seguridad. Así en el Estado de derecho, según la concepción liberal, el orden jurídico es esencialmente limitador de la actividad del Estado en relación con los ciudadanos. El Estado de derecho ha ido evolucionando permeándose de la democracia y reconduciendo la noción de soberanía o poder máximo del Estado, en el pueblo, de manera que dentro de un Estado de derecho en donde la soberanía la detente el pueblo es la misma Constitución la que se encarga de establecer las bases de la seguridad jurídica garantizando a los ciudadanos la efectividad de sus derechos y libertades.

---

23 *Ibidem.* p. 21 y siguientes.

24 *Ibidem.* pp. 24 y 25.

La noción de Estado ha ido evolucionando en casos como el colombiano para tomar la de Estado social de derecho en la cual el pueblo soberano entiende que el Estado detenta un contenido garantista para el común de la población, fundamentado en la solidaridad de todas las personas que integran dicho Estado y en la prevalencia del interés general para cumplir fines tales como servir a la comunidad, promover la prosperidad en general y garantizar la efectividad de principios, derechos y deberes que usualmente consagra la misma Constitución. En este orden, el Estado de derecho se convierte en un Estado inspirado en un conjunto de principios constitucionales en donde las normas jurídicas garantizaran los derechos colectivos e individuales sobre la base de un canon de razonabilidad.<sup>25</sup>

De lo que se viene diciendo, se puede deducir que el concepto de seguridad jurídica dependerá del concepto de Estado. Ya se ha afirmado que la seguridad como pretensión de saber a qué atenerse conforme a reglas justas, es propia del Estado de derecho. Ahora, cuando el Estado entiende que no puede ser simplemente un garante de derecho o árbitro de conflictos sino que tiene que intervenir de manera decidida para hacer efectivos todos los derechos y de todas las personas, el Estado de derecho adquiere el mote de Estado social de derecho y el principio de seguridad jurídica cambiará también de contenido, puesto que la seguridad supondrá la preeminencia de los intereses públicos y colectivos.

Entonces, se puede afirmar que la seguridad jurídica es un principio básico del ordenamiento jurídico dentro de un Estado de derecho y de un Estado social de derecho, recordando que, en este último, usualmente las cartas políticas o constituciones, contienen normas positivas que resguardan todos los derechos y deberes fundamentales, individuales y sociales, y que se aplican de manera prominente frente a cualquier otra norma.

Lo anterior puede llevar a pensar que el “principio de seguridad jurídica” debe estar necesariamente positivado dentro de un ordenamiento constitucional y que de no estarlo, más que un principio sería un valor, inspirador, pero de aplicación mediata. Empero, como se viene diciendo de la mano de la obra de GARCÍA NOVOA, la seguridad jurídica es posiblemente

---

25 *Ibidem.* p. 29.

el principio constitucional cuya positivización resulta menos imprescindible, pues el mismo se deduce de la propia esencia de un Estado de derecho donde prevalezcan los valores frente al legalismo”.<sup>26</sup>

De hecho, en muchos ordenamientos el principio de la seguridad jurídica no resulta positivado. GARCÍA NOVOA trae en su obra, como ejemplo, el caso alemán indicando que en la ley fundamental de Bonn no se contempla este principio de manera expresa, lo cual no ha sido óbice para que dicho principio se haya construido de manera doctrinal y jurisprudencial. Así, el Tribunal Constitucional alemán habla de un orden objetivo de valores dentro de los cuales incluye la seguridad jurídica como seguridad del Derecho. También se identifica la noción de seguridad con la idea de justicia y en ambos casos se entiende la noción de seguridad, no como la mera enunciación de valores sino como de verdaderos principios orientadores de la función legislativa y auténticos cánones de constitucionalidad de la normas. Así, la seguridad jurídica se reflejará directa y necesariamente en varios otros principios tales como los de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de las normas no favorables, interdicción de la arbitrariedad. En éste orden de ideas, la seguridad jurídica es un principio y un fin del ordenamiento jurídico y “un derecho de resultado, por lo que su contenido objetivo serán los medios razonables para que ese resultado, un derecho seguro, pueda ser alcanzado en la mayor medida posible”.<sup>27</sup>

En el caso colombiano la seguridad jurídica tampoco emana de su consagración positiva de la Constitución, pero jurisprudencialmente se ha reconocido y construido en diversas manifestaciones.<sup>28</sup> Para el caso aduanero en Colombia, el profesor COHECHA LEÓN, en su obra de Derecho Administrativo Aduanero, procede a estructurar lo que considera son los principios rectores del derecho administrativo aduanero,

---

26 *Ibidem*. p. 37.

27 *Ibidem*. p. 43.

28 La Corte Constitucional en Sentencia C-078 de 1997, en relación con las posibles tensiones existentes entre el debido proceso y la seguridad jurídica (en su acepción de certeza jurídica) y respecto del establecimiento de términos para utilizar un recurso, dijo: “..., el establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros para cualquier sistema jurídico, en la medida que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración —de manera que el ciudadano obtiene instrumentos para defenderse de una posible arbitrariedad estatal—, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica”.

todos los cuales de alguna manera responden al principio de seguridad jurídica en una de sus manifestaciones.<sup>29</sup>

En el entorno argentino, sostiene SPISSO,<sup>30</sup> la seguridad jurídica demanda la aptitud para prever comportamientos estatales y privados de modo preciso, “conforme a un derecho vigente, claro y estable”, y también que esas conductas tengan una cuota de razonabilidad, legalidad y justicia.

Así, en síntesis, la seguridad jurídica connotará el compromiso de todos los poderes del Estado a cumplir con una serie de parámetros tales como el respeto del principio de legalidad, la irretroactividad, la garantía y cumplimiento del debido proceso en todas sus manifestaciones y entre ellas, el derecho de defensa, la claridad de la administración en sus argumentaciones y en sus pruebas, la efectiva posibilidad de contradicción, la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones; el principio de favorabilidad, el cumplimiento del principio de igualdad en cuanto a imparcialidad, otorgamiento del mismo trato a quienes se encuentren en la misma situación, otorgamiento de diferente trato a quienes encuentren en diferente posición, la confianza legítima de todas las personas en las autoridades legalmente establecidas, la buena fe que debe prevalecer en todas las actuaciones; el acceso real a la administración de justicia, la publicidad de todos los actos de la administración, la actuación bajo principios de eficacia, economía, eficiencia y celeridad de la administración.

---

29 Ver COHECHA LEÓN, César Antonio. Derecho administrativo aduanero: Aspectos generales y principios rectores. Bogotá: Ibáñez, 2008. p. 49 y ss.

30 SPISSO, Rodolfo R. Derecho constitucional tributario. 4 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009. p. 201 y siguientes. Refiriéndose al principio de seguridad jurídica en materia tributaria, el jurista argentino recuerda que el mismo fue objeto de expresa consideración en la XVI Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario celebradas en Lima Perú en 1993 y que en el informe conclusivo en relación con el concepto y condiciones para la realización de la seguridad jurídica se destacó:

“a) Además de un valor jurídico es un derecho fundamental del hombre, inalienable, imprescriptible, universalmente válido, anterior y superior al Estado y al ordenamiento normativo. b) Es aconsejable su reconocimiento explícito en los textos constitucionales, pero con igual validez su consagración puede surgir implícitamente del programa, de las declaraciones de los derechos y garantías del sistema democrático y republicano de gobierno y de la supremacía de la Constitución. c) Su consagración explícita o implícita en los textos constitucionales, implica reconocer al hombre como sujeto activo de un derecho público subjetivo, que le permite gozar de un status o situación jurídica que el Estado, como sujeto pasivo, está obligado a respetar, asegurar y promover, no sólo normativamente, sino mediante conductas que pueden consistir en prestaciones positivas o en abstenerse a realizar algún acto que lo pueda afectar. d) Que en supuesto de que exista una colisión entre el derecho invocado por este Estado para ejercer su potestad tributaria, con algún derecho público subjetivo del hombre, éste debe prevalecer sobre aquél, por ser ontológicamente anterior” Cfr. SPISSO. Op. cit., p. 205”.

### **3.2. La defensa de la seguridad jurídica**

Una vez aclarada la vigencia del principio de seguridad jurídica como principio fundamental de un Estado de derecho y un Estado social de derecho y su amplio contenido, es preciso verificar el o los mecanismos con que cuenta cualquier particular para invocar o hacer valer ese principio de seguridad jurídica. Considerando nuevamente que se está dentro de un Estado de derecho y en el caso colombiano dentro de un Estado social de derecho,<sup>31</sup> se deberá entonces indagar el marco legal o constitucional dentro del cual se subsume la función pública, porque será este el primer elemento establecido para garantizar la seguridad jurídica. En otras palabras, si se actúa dentro del principio propio de la función pública y se cumple con los fines propios de la Constitución, se estará dentro de un entorno de seguridad jurídica.

Empero, la tutela de la seguridad jurídica va mucho más allá pues corresponde a los jueces y tribunales tutelar la aplicación de este principio ante la solicitud de los particulares.

**3.2.1.** Previamente a establecer los principios rectores de la función pública que se consagran en el caso colombiano, conviene recordar que las constituciones actuales tienen una función garantista de los derechos y obligaciones de los ciudadanos e instauran las limitaciones dentro de las cuales cada una de las ramas del poder público puede ejercer su función. Dentro de esta órbita, se indica que los particulares deben cumplir con sus deberes dentro de los términos establecidos en la ley y se recuerda a las autoridades que ejercen funciones públicas de verificación y control que en su actuación deben acatar el principio de justicia recordando que a los particulares no se les puede exigir más de aquello que la misma ley les impone, que la función pública está para realizar los fines del Estado y que los servidores públicos deben acatar los mencionados preceptos.

---

<sup>31</sup> Estados en los cuales la función de las autoridades no solo está orientada a la consecución de los fines del mismo Estado, sino ésta se encuentra completamente reglada, a punto de que los servidores públicos son responsables no solo por infringir la Constitución y las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

También conviene recalcar el principio fundamental de legalidad con el cual se debe actuar al igual que el principio fundamental del debido proceso. El principio de legalidad de manera genérica se entiende en dos acepciones: según una primera, ciertas situaciones o actividades tales como las que imponen límites, colaboraciones o contribuciones tributarias, delitos e infracciones, deben ser establecidas por el legislador y deben ser objeto, en consecuencia de una ley, que en su establecimiento seguirá su procedimiento formal y su contenido será de aquellos reservados al legislador. En otra acepción, el principio de legalidad se refiere a que todos los funcionarios públicos deben actuar cumpliendo con las normas que regulan su actuación; esta última acepción termina siendo tan importante, pues se parte de la base de una presunción de legalidad de las actuaciones de los servidores públicos a través de sus actos, de manera que la facultad de la administración pública descansa en una presunción según la cual las mencionadas actuaciones son conformes al ordenamiento jurídico.

Consecuencia directa del principio de legalidad, es que la ley es la que sirve de fundamento a las obligaciones que en materia aduanera puedan exigirse de un particular. Y en lo que atañe a una infracción, se debe presentar la tipicidad de la misma, conforme con lo cual para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a que se profiera una liquidación oficial, tal hecho u omisión deberán estar previstos previamente por las normas pertinentes. También en virtud del principio de legalidad y en lo que atañe a las sanciones, se prohíbe la analogía y en consecuencia no procede ni la aplicación de sanciones ni causales de aprensión o de decomiso recurriendo a este elemento de integración del derecho o de llenar vacíos de la norma.

También, como corolario del principio de legalidad se encuentra el del establecimiento de los límites temporales y espaciales dentro de los cuales debe regir una ley. En relación con estos últimos, como regla general se predica que la ley nacional regirá dentro del territorio nacional para todas las personas o cosas que se encuentren o ingresen al territorio nacional. Acá, no obstante, deberán tenerse en cuenta los acuerdos o tratados que suscriben los países, puesto que por virtud de ellos la supremacía territorial de una ley puede verse afectada. En relación con la ley en el tiempo debe recordarse que, como regla general, los sistemas jurídicos aplican la irretroactividad de la ley y, por supuesto, que la ley no puede regir sino una vez ha sido expedida conforme a todos los tramites propios para su expedición y ha sido



dada a conocer a la comunidad en general por los medios previstos para dicho conocimiento y en lo posible con la oportunidad para que dicho conocimiento sea real. Solo de esta manera se puede entender la existencia de ese viejo principio de derecho en virtud del cual se presume la ley conocida y su ignorancia no exime al particular de las consecuencias de su desconocimiento. Esto es hoy todavía más importante dada la gran cantidad de normas y al mismo tiempo la maravillosa posibilidad de difundirlas muy rápidamente a través de medios de alto impacto como la Internet, lo cual no exime que la publicidad y difusión se haga por los canales y medios adecuados y garantizando la posibilidad efectiva del conocimiento de las normas antes de exigir su aplicación.

En lo que atañe al debido proceso esta es una de las garantías que se consideran fundamentales dentro de un Estado de derecho. Se trata este derecho constitucional de un conjunto de reglas previamente establecidas, que indican un procedimiento que contiene las posibilidades del particular para su defensa y actuación, y en general para el reconocimiento de sus derechos, y que debe ser objeto de respeto y acatamiento por parte de los servidores públicos. Este debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones administrativas y por supuesto judiciales. Como Corolarios del mismo: a) Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes pre existentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; b) Toda persona tiene derecho a conocer de manera clara y expresa todo aquello de lo que se le imputa como base de algún tipo de responsabilidad. Por ello, se preceptúa el derecho de conocer todos los argumentos y pruebas que se invocan en su contra; c) Toda persona tiene derecho a defenderse de las imputaciones que se le realicen, presentando sus argumentos y pruebas, respetando para ello las reglas que establece el debido proceso, de manera que es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del mismo; d) En fin, las actuaciones administrativas se adelantaran de conformidad con las normas de procedimiento y de competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción; e) En materia administrativa sancionatoria, se observaran adicionalmente los principios de legalidad de las faltas o infracciones y de las sanciones, la presunción de inocencia, la *no reformatio in pejus* y el *non bis in ídem*, la atención a criterios de

proporcionalidad y razonabilidad que legitimen el poder sancionatorio, de manera que no todo error puede suponer una sanción, sobre todo si del mismo no se reporta un daño;<sup>32</sup> f) La aplicación del principio de favorabilidad, el cual siendo propio de la materia penal, también se acoge en las actuaciones administrativas y específicamente en las actuaciones aduaneras. Así, si antes que el acto administrativo que decide de fondo adquiere firmeza, se expide una norma de carácter sustancial o procedimental que favorezca al interesado, la autoridad aduanera deberá aplicarla obligatoriamente, aún cuando no haya sido alegada por el administrado.

**3.2.2.** La Constitución Política colombiana indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad. También la Constitución ha establecido que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. Además, que las autoridades públicas responderán por las decisiones que tomen en el ejercicio de sus funciones, su omisión o extralimitación, de acuerdo con lo establecido en la misma Constitución, las leyes y demás reglamentos que desarrollen la materia.<sup>33</sup>

Los principios de la función pública son además desarrollados por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuerpo normativo establecido, entre otras, para proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del orden jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

---

32 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-160 de 1998. Dijo la Corte "Es claro, entonces, que las sanciones que puede poner la administración, deben estar enmarcadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad que legitimen su poder sancionador. Por tanto, en caso de estudio, es necesario concluir que no todo error cometido en la información que se remite a la administración, puede generar las sanciones en la norma acusada". Este pronunciamiento específico se refiere a disposiciones del estatuto tributario que establecen sanciones al contribuyente por errores o inexactitudes en la información y también por errores respecto de la obligación de información que tiene frente a la dirección de aduanas y de impuestos nacionales.

33 COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículos 6º, 83, 123, 124 y 209.

En virtud del principio de igualdad, se garantiza el mismo trato de las autoridades a todos ante la ley, de manera que a todos los que se encuentren en la misma posición se les aplica la misma disposición (principio de generalidad de la ley) y a personas en diferentes posiciones, la ley promoverá lo que sea necesario para garantizar el acceso a esas condiciones de igualdad. También en virtud de este principio de igualdad se garantiza la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades.<sup>34</sup> Corolario de este, el principio de imparcialidad, según el cual las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación y por consiguiente deberán darle igualdad de tratamiento respetando el orden en que actúen entre ellos.

En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los funcionarios públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.<sup>35</sup>

De acuerdo con el principio de la buena fe,<sup>36</sup> las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, deberes y derechos.

---

34 Esta igualdad también se debe ver en materia judicial, de manera que a situaciones de hecho similares y que se subsumen bajo una misma norma, la solución debe ser la misma y de variarse, debe justificarse el porqué del cambio.

35 La moralidad es uno de aquellos conceptos que se hace difícil para obtener una definición general del mismo. La Corte Constitucional colombiana mediante Providencia T-S03 de 1994 al respecto ha dicho que se trata de un conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social. Y agrega que, a diferencia de lo que puede suceder con la moral en general, en el campo de la moralidad administrativa existen conductas no solo generalmente aceptadas como inmorales, sino ilegales y hasta penalmente sancionadas, tales como el cohecho por dar u ofrecer, el tráfico de influencias y la celebración indebida de contratos.

36 Como ya se ha establecido, la Constitución manda a que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas se ciñan a los postulados de la buena fe y la presume en las actuaciones de los particulares ante la administración. Por su lado, la buena fe en el derecho colombiano supone el comportamiento diligente y si se quiere profesional de un particular en sus actuaciones. Así, la buena fe no responde a la idea de actuar bien, de manera cándida, ingenua o confiada, sino a la conciencia de actuar haciendo lo que se debe, máxime en materia comercial. Esta acepción es importante para interpretar a la norma constitucional. Y específicamente en materia aduanera y respecto a las operaciones de comercio exterior. También reflejo de esta concepción, el Código de Comercio en su artículo 871 dispone que los contratos deberán celebrarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural y el Código Civil en su artículo 1603 aduce que el principio de la buena fe obliga a los contratantes a actuar con lealtad y con la real intención de que, a través del cumplimiento de la prestación, se logren las finalidades económicas, jurídicas y sociales perseguidas con la celebración del acto.

En cuanto a los principios de eficiencia y eficacia de la función pública, las autoridades busquen que los procedimientos logren su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos. Y que las nulidades que resulten de los vicios del procedimiento se pueden sanear en cualquier tiempo, todo en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Con fundamento en los principios de economía y celeridad, las normas de procedimiento se deben utilizar para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; no se exigirán más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene de forma expresa; las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos; se suprimirán los tramites innecesarios; se utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas del interesado.

En virtud del principio de transparencia y publicidad, la actividad administrativa es de dominio público de manera que toda persona puede conocer las actividades de la administración, salvo reserva legal. Adicionalmente, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordene la ley.

**3.2.3.** La seguridad jurídica se garantiza en última instancia a través de la tutela judicial. La mayor parte de los sistemas jurídicos establecen mecanismos en virtud de los cuales se puede accionar o recurrir a la vía judicial o jurisdicción cuando se considere que un acto administrativo y en todo caso una actuación de la administración ha desconocido normas de superior jerarquía, sean de rango constitucional legal o reglamentario.

En efecto, en un sistema de derecho positivo propio de países como Colombia, aún cuando se presume la legalidad los actos administrativos, es decir, que los mismos se han realizado conforme a las leyes, ello no es óbice para que el particular, cumpliendo con los requisitos establecidos en cada caso, pueda acceder ante la jurisdicción, demostrando el porqué

considera que la administración ha violado el derecho en su actuación. La demostración de su razón y su prueba está a cargo del particular accionante, toda vez que, como ya se afirmó, el acto administrativo se encuentra incurso en una presunción de legalidad.

**3.2.3.1.** Las diversas formas para tutelar la seguridad jurídica se establecen por los diversos Estados y las mismas pueden variar dependiendo de aspectos tales como la consagración directa de la seguridad jurídica como principio fundamental en las constituciones o por creación o desarrollo jurisprudencial; también del establecimiento por la norma positiva o la jurisprudencia de causales específicas y de competencias, dependiendo tanto la razón de desconocimiento de la seguridad como del rango de las normas que se entienda han sido desconocidas. En algunos países con control difuso de la Constitución se habla de la posibilidad de los jueces de abstenerse de aplicar una norma de rango legal recurriendo a una excepción de constitucionalidad o de no aplicar una norma reglamentaria recurriendo a una excepción de ilegalidad. En otros países este tipo de controles no es posible y se entendería que la falta de aplicación de una norma por parte de un juez contravendría la regla del pleno sometimiento de los jueces a la ley, partiendo de la base de que no es al juez que no aplica la norma al que le corresponde decidir sobre la legalidad de la misma. Incluso se dice que permitir la no aplicación de una norma crearía inseguridad jurídica, aun cuando la aplicación de la misma cree de facto la mencionada inseguridad. En fin, la manera de tutelar la seguridad jurídica diferirá en cada estado y lo cierto es que la seguridad jurídica solo se entenderá como un verdadero derecho del ciudadano cuando este puede solicitar su control judicial.<sup>38</sup>

**3.2.3.2.** Otro aspecto que conviene tener en cuenta es en qué consiste ese principio general de derecho aplicado de manera general en virtud del cual los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley, principio que en casos como el colombiano se encuentra preceptuado expresamente desde la misma Constitución Política,<sup>39</sup> la cual, se recuerda,

<sup>37</sup> Compartiendo la reflexión de Von Mangoldt, citado por García Novoa, “un control difuso de la constitucionalidad parece mucho más favorable para la seguridad jurídica del ciudadano, no solo porque permite el control de constitucionalidad de los jueces ordinarios adecuado al caso particular, sino porque, en la salvaguarda de la certidumbre de las situaciones jurídicas, evita la incertidumbre que conlleva un tiempo demasiado largo en la decisión sobre la constitucionalidad de la ley. Por el contrario, cuando lo que se plantea es un recurso de inconstitucionalidad, se crea una situación de incertidumbre sobre multitud de actos jurídicos concretos”. Ver. GARCÍA NOVOA, César. Op. cit. p. 53.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Op. cit. p. 61.

<sup>39</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 230.

posee pleno contenido normativo, jerárquico y es norma de normas. La Corte Constitucional ha estudiado el alcance de lo que se debe entender por el “imperio de la ley” y aduce, en un primer acercamiento, que una interpretación literal de dicha norma constitucional indicaría que la jurisprudencia elaborada por las altas cortes es solo un criterio de interpretación, es decir una mera guía de interpretación, carente por tanto de verdadero efecto vinculante. Sin embargo a juicio de la Corte, la anterior conclusión es inaceptable y es necesario que el juez conozca la jurisprudencia sentada por las altas cortes, es decir, los precedentes, lo cual se funda en un tríptico referido a la protección de las expectativas patrimoniales, la seguridad jurídica y la necesidad de uniformidad de los fallos: Empero, en últimas, estas razones se subsumen tanto en el principio de seguridad jurídica como en el de igualdad en virtud del cual, casos iguales deben ser resueltos de la misma manera.

Así, continua la Corte, aduciendo que reconocérsele fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por las altas cortes<sup>40</sup> redundante en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De hecho la obligatoriedad de los precedentes garantiza de la mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera.<sup>41</sup> Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios

40 En Colombia se consideran altas cortes (órganos de cierre de la jurisdicción) la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

41 En sistemas como el anglosajón y siguiendo la tesis de Ronald Dworkin, el derecho es una praxis interpretativa y la decisión judicial es su arquetipo, la pieza central de su paradigma. El objetivo fundamental de la actividad judicial es la determinación de los derechos subjetivos de las partes de un proceso. Así, pues, el derecho no es un conjunto de reglas y principios y lo más indicado es una perspectiva judicial del derecho. Hay que analizar los métodos de argumentación judicial los cuales no solo sirven para la aplicación del derecho sino para justificar la aplicación de este. El derecho es un fenómeno social, una praxis, una *legal practice* de cada una de las partes del proceso. Los jueces están al centro.

La jurisprudencia tiene como base una teoría del derecho y no es el resultado de observar reglas de una determinada teoría de interpretación. El derecho se debe basar en la integridad y la integridad representa un principio de moral política, junto con los principios de equidad, justicia y debido proceso legal. El juez tiene que interpretar el derecho como una expresión de conducta integral del Estado, esto es, como una conducta con base en un conjunto de principios coherentes: La ética, la mejor manera del derecho establecido. El ideal de integridad representa un mandamiento de trato igual. El Estado con su propia integridad no es cualquiera sino un Estado de derecho y las obligaciones que se derivan de la conducta íntegra del Estado se fundamentan en la fraternidad de los miembros de la comunidad. De donde la obligación política de observar el derecho deviene de la fidelidad de los miembros de la comunidad política.

La interpretación del derecho debe corresponder a la práctica habitual del momento y representa los valores de la sociedad. La práctica habitual del momento se relaciona con factores históricos: criterios sostenidos en un gran número de casos que han decidido conflictos similares. De donde la base de los casos *difíciles* es, en primer lugar, histórica. Lo que existe muestra lo que no existe.

a los precedentes sentados por las altas cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares.

Y concluye la Corte diciendo que sin perjuicio que la jurisprudencia conserve su atributo constitucional como criterio auxiliar de interpretación de la ley, “es razonable exigir, en aras del principio de la igualdad en la aplicación de la ley, que los jueces y funcionarios que consideren autónomamente que deben apartarse de la línea jurisprudencial tratada por las altas cortes, que lo hagan, pero siempre que justifiquen de manera suficiente y adecuada su decisión, pues, de lo contrario, estarían infringiendo el principio de igualdad”.<sup>42</sup>

También, en relación con los precedentes jurídicos y su inclusión dentro del concepto del “imperio de la ley”, en Colombia el nuevo “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”<sup>43</sup> establece en el artículo 102 que las autoridades —administrativas— deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos y siempre que la pretensión judicial no haya caducado. En este caso, la autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Por su lado, el artículo 169 del mismo código indica que si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad —administrativa— hubiere guardado silencio, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado al que acompañará la copia de la actuación

---

Si no existe norma, si el problema es de legislación, el juez tendrá que formar una teoría política, que supone adecuación a la historia doctrinal y también una toma de posición frente a principios y objetivos de la justicia.

La base de todo es la igualdad: el valor moral más elevado y punto final de la justicia y de aquí se deriva el principio de igualdad de interés y respeto, que comprende la idea de autonomía y dignidad de los seres humanos: El juez se debe poner en el lugar de las partes, considerar sus intereses, valores y ambiciones y respetarlas.

42 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-335 de 2008.

43 Ley 1437 de 2011, que comienza a regir el 2 de julio de 2012.

surtida ante la autoridad competente y si el Consejo estima la solicitud precedente ordenará la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que haya lugar.<sup>44</sup>

#### 4. El derecho aduanero colombiano y la seguridad jurídica

El derecho aduanero colombiano actual, como se comentó en la primera parte, adolece de serios problemas en materia de seguridad jurídica y entre estos: a) que la normativa es elaborada, como regla general, por el gobierno sin parámetros o fundamentos claros, aun cuando diga que se basa en las leyes marco de aduanas y de comercio exterior. Por ello, entre otras cosas, ha sufrido más de 110 reformas en sus 11 años de vigencia, hecho que de por sí ya es un indicador de inseguridad;<sup>45</sup> b) que las leyes marco o leyes generales de objetivos y criterios que debe dictar el Congreso guardan silencio sobre aspectos tan esenciales como las responsabilidades, los sujetos de las mismas, las infracciones y sanciones; c) que en materia de derechos de aduana la ley marco nada dice sobre los sujetos pasivos del hecho imponible, ni define éste tampoco; d) que la vigencia y entrada en vigor de las normas hace que en muchas oportunidades se exija a los particulares el cumplimiento de normas que aún ni siquiera son receptadas por el sistema informático aduanero; e) que en el uso de los sistemas informáticos no se consideran todas las garantías que es natural se otorguen a los particulares; f) que en la aplicación de la legislación aduanera la DIAN observa regularmente más la forma que el fondo; g) que la DIAN solo reconoce la jurisprudencia cuando esta es a su favor, pues cuando no lo es alega que las sentencias solo producen efectos interpartes y por tanto la jurisprudencia no la obliga ni la guía; h) que a veces las decisiones se fundamentan más en los conceptos de la DIAN que en las mismas normas; i) que las providencias judiciales, en ocasiones, ante las mismas situaciones de hecho no profieren fallos en el mismo sentido. Estos, entre otros fallos. A continuación se detallaran algunos de estos aspectos:

---

44 El artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo aduce que para efectos del mismo se tiene como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o de transcendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar la jurisprudencia.

45 Esta afirmación se hace respecto del Estatuto Aduanero, Decreto 2685 de 1999, pues el Arancel de Aduanas, actual Decreto 4589 de 2006, como claro instrumento de política económica puede variar con mayor rapidez, pues es parte de su razón de ser.



#### 4.1. La regulación aduanera

El esquema existente en Colombia de regulación en materia aduanera, compartido entre el congreso que expide una ley general o marco en la que se establecen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para su reglamentación termina siendo falaz. En efecto, si bien el gobierno invoca en muchas oportunidades las atribuciones conferidas por la ley marco de aduanas (Ley 6ª de 1971) y la ley marco de comercio exterior (Ley 7ª de 1991), lo cierto es que a través de estas leyes no se regulan muchos aspectos y se echa de menos el marco de criterios o pautas que debería fijar el Congreso:<sup>46</sup>

46 La Ley 6ª de 1971, ley marco de aduanas, tiene el siguiente contenido, el cual se reproduce para mostrar no solo su contenido y alcance sino también para que puedan observar mejor las críticas que se formulan:

**Artículo 1º.** Las modificaciones que en el Arancel de Aduanas decreta el gobierno, con fundamento en el artículo 65 del Acto Legislativo 1 de 1968, modificadorio del artículo 205 de la Constitución Nacional, se efectuarán con sujeción a las siguientes normas generales:

a) Actualización de la Nomenclatura, así como de sus correspondientes reglas de interpretación, notas legales y notas explicativas, para lo cual podrá adoptar las modificaciones que establezcan el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, y establecer las notas adicionales o complementarias de las notas legales que estime conveniente; b) Reestructuración de los desdoblamientos de las posiciones de la nomenclatura, teniendo en cuenta las modificaciones que sea necesario introducir en las posiciones principales y la conveniencia de establecer desdoblamientos específicos respecto de determinadas mercancías, según sea su importancia para el desarrollo económico del país; c) Actualización de las normas de valoración de mercancías, para lo cual podrá incorporar los ajustes que periódicamente acuerde el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, tanto de la definición del valor como de sus mecanismos y reglamentaciones conducentes a la percepción adecuada y regular de los gravámenes arancelarios; d) Restricción o derogatoria de exenciones de derechos arancelarios de importación, cuando sea incompatibles con la protección que debe otorgarse a la producción y al trabajo nacionales; e) Variación en la tarifa, con miras a la consecución de los siguientes objetivos: 1. Estimular el crecimiento económico del país de acuerdo con los planes y programas adoptados para el desarrollo económico y social; 2. Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional, en forma que le permita abastecer a precios justos las necesidades del consumo interno y competir satisfactoriamente en los mercados externos; 3. Regular la sustitución de importaciones en los sectores de materias primas, bienes de consumo, intermedios y de capital, que puedan producirse económicamente en el país; 4. Promover la sustitución de importaciones en los sectores de materias primas, bienes de consumo, intermedios y de capital, que puedan producirse económicamente en el país; 5. Propiciar las inversiones y propender por el empleo óptimo de los equipos existentes que incrementen la utilización de los recursos naturales, la creación de nuevas fuentes de trabajo y el aumento de las exportaciones; 6. Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el gobierno en defensa del consumidor, y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos, y 7. Atender las obligaciones del país contempladas en tratados y convenios internacionales de carácter multilateral o bilateral y especialmente las relativas a los programas de integración económica latinoamericana.

**Artículo 2º.** Las disposiciones que dicte el gobierno de conformidad con el artículo anterior, previo el concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera, entrarán en vigencia en la fecha que el gobierno determine.

**4.1.1.** En materia de derechos aduaneros, impuestos por antonomasia al comercio exterior,<sup>47</sup> se echa de menos el marco legal para aspectos tan de la esencia del tributo como lo son el hecho imponible y la sujeción pasiva. Y si bien por interpretación de las leyes 6ª de 1971 y 7ª de 1991 pudiera decirse que se deduce el hecho imponible de los derechos de aduanas —lo cual implicaría hacer una interpretación muy extensa de las dos leyes—, lo cierto es que nada se dice respecto de los sujetos pasivos. Acá conviene recordar cómo en materia tributaria aún y en sistemas de reserva legal relativa, se exige que el legislador, elegido popularmente, sea quien como mínimo establezca estos dos elementos (hecho imponible y sujeción pasiva) en donde se considera no se puede renunciar a la mencionada reserva.<sup>48</sup>

**4.1.2.** Aspectos como las infracciones y sanciones deben ser objeto de una ley del Congreso o que por lo menos el legislativo debe dar sus pautas al ejecutivo para dictar normas. Además, la Ley 170 de 1994, por la cual se aprueba la adhesión de Colombia a la OMC, consagra un mandamiento expreso en materia de la imposición de sanciones y el artículo VIII del GATT de 1947 en su aparte 3º dispone que: “ninguna parte contratante impondrá sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana. En particular, no se impondrán sanciones pecuniarias superiores a las necesarias para servir simplemente de advertencia por un error u omisión en los documentos presentados a la aduana que pueda ser subsanado fácilmente y que haya sido cometido manifiestamente sin intención fraudulenta o sin que constituya una negligencia grave”. Ahora si se analiza dentro

---

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.

Artículo 4º. Derógase los artículos 6º y 7º del Decreto-Ley 3168 de 1964 y los literales c), d) y e) del artículo 6º del Decreto-Ley 2611 de 1968, así como las demás disposiciones contrarias a la presente ley.

Artículo 5º. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción. Dada en Bogotá, D.E., a 6 de septiembre de 1971.

La Ley 7ª de 1991 es la ley marco de comercio exterior y no guía la materia aduanera propiamente dicha.

47 Ver PARDO CARRERO, Germán. *Tributación Aduanera*. Bogotá: Legis, 2009.

48 Ver. PARDO CARRERO; Germán. *Gravámenes al comercio exterior: la obligación tributaria aduanera y los derechos de aduana*. Op. cit. pp. 345-386.

del Estatuto Aduanero el régimen sancionatorio, fácil es colegir que este no cumple<sup>49</sup> con el precepto de la OMC, el cual como parte de un anexo al Acuerdo de Marrakech, es de obligatorio cumplimiento para el país.<sup>50</sup>

**4.1.3.** A pesar de que se argumenta que el gobierno tiene la facultad de modificar, por razones de política comercial, las disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, además del Arancel de Aduanas y de las tarifas, la ley marco no indica qué es lo que se entiende por Régimen de Aduanas.

49 Son muchos los casos que se encuentran en la legislación aduanera en los que la sanción impuesta resulta desproporcionada, e incluso a veces sin fundamento. En ponencia que tuve la oportunidad de presentar el año pasado a nombre de la ponente colombiana, profesora Beatriz Hernández de Martínez, se mencionaban casos que demuestran a las claras la dureza del régimen sancionatorio colombiano. A título de ejemplo a los agentes de aduanas se les impone la obligación de establecer mecanismos de control para proteger al país de prácticas relacionadas con lavado de activos, contrabando, evasión y cualquier otra conducta irregular. En desarrollo de esta obligación se han multado a varios intermediarios por no poseer toda la información comercial y económica de una compañía, lo cual en muchos casos no es fácil ni los agentes de aduanas tienen la capacidad de las entidades financieras para exigir documentación que es más propia de la vigilancia de estas últimas. Adicionalmente si por ejemplo no se tenía la información de un importador y a este importador se le habían realizado 50 intermediaciones, no se le proponía una sanción por no tener toda la información de este importador sino una por cada operación, es decir, 50 sanciones por la misma razón y en el mismo momento.

Ver HERNÁNDEZ DE MARTÍNEZ, Beatriz. La defensa del usuario aduanero frente a los nuevos riesgos a los que está expuesto. Ponencia presentada en las XI Jornadas Mundiales de Derecho Aduanero Belo Horizonte Brasil 2010.

Por citar otro ejemplo se conoce el caso de un diplomático que vendió un cupo para traer un vehículo, sin que tuviere tal facultad. El diplomático no volvió al país sino que fue nombrado en potra sede consular y nombro en Colombia a una abogada recién egresada, para que en su nombre firmara los documentos a que diere lugar. Quien adquirió el cupo compró un vehículo con un costo superior al del cupo y lo vendió a un comprador A, que a los dos años lo vendió a un comprador B quien medio año más tarde lo vendió a un comprador C. Cuando la aduana se percató del ilícito permitido por el funcionario diplomático le solicitó la mercancía para aprehensión y como éste no la poseía lo multó con el 200% del valor de la misma conforme al artículo 503 del Estatuto Aduanero. La aduana solicitó el vehículo también a la abogada que en nombre del diplomático había firmado los papeles, al igual que a quien compró el cupo, al comprador del vehículo A, y el comprador B. Como ninguno de ellos le podía devolver el vehículo a todos los multó con el valor del 200 5 del precio del vehículo sin detenerse siquiera a considerar la buena fe de muchos de estos intervinientes o que para muchos de ellos la mercancía se adquirió dentro del territorio nacional y se poseían los documentos que demostraban tal circunstancia. Estos ejemplos, como prueba de la regulación del régimen sancionatorio sin contemplar la exigencia de la OMC y desconociendo seguramente muchos principios fundamentales de derecho.

50 Conviene insistir en que la normativa de la OMC contenida en el Acuerdo de Marrakech y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos I, II y III denominados Acuerdo Comerciales Multilaterales forman parte importante del Acuerdo de Marrakech y son vinculantes para todos sus miembros, tal cual expresamente lo prevé el artículo 2º del Acuerdo de Marrakech.

**4.1.3.1.** De hecho, la forma de legislar y el contenido mismo de la legislación concerniente al Régimen Aduanero es tan discutible en Colombia, que se encuentran dos criterios sobre dicho particular.

La Corte Constitucional es del parecer que no todos los temas concernientes al Régimen de Aduanas pueden ser modificados por el gobierno. En Sentencia C-140 de 2007 indica que su afirmación tiene cabida porque en primer lugar, se requiere estar movido por una razón de política comercial para modificar el Régimen de Aduanas; y en segundo lugar, solo el gobierno podría modificar aquellas materias que requieran contar con información necesaria, suficiente y actualizada y con procedimientos expeditos para la reformulación de las normas. La rama legislativa usualmente no posee esta información ni la capacidad técnica de evaluarla, y tampoco opera a través<sup>51</sup> de procesos legislativos ágiles. En lo demás, el Congreso conservaría su facultad reguladora dentro del Régimen de Aduanas.

No obstante, actualmente, y como lo afirma CAMARGO GONZÁLEZ se acepta (por lo menos en la práctica) que hace parte del mencionado régimen toda norma que de una u otra forma deba ser aplicada por la Administración de Aduanas (DIAN). En este sentido el Consejo de Estado ha dicho que:

“La expresión regímenes de aduana ‘significa’, el conjunto de normas que rige la actividad ‘aduanera’ lo cual denota unidad, totalidad e integración sistemática o lógica de las partes y por ello encierra o alude a todo tipo de norma que sea aplicable de manera directa a dicha actividad, tanto las que regulan o definen ‘el que’ de las mismas (sustantivas) al igual que las que estipulan el ‘cómo’ (aspectos circunstanciales y adjetivos).

“Dicha unidad sistemática comprende disposiciones sobre aspectos sustanciales, procedimentales y sancionatorios en la materia, y regula su campo de aplicación, el objeto, la finalidad de la normatividad (sic), los sujetos del Régimen Aduanero, sus obligaciones y responsabilidades

---

51 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 140 de 2007.

administrativo-aduanera, y las sanciones a que haya lugar referibles a la materia aduanera y dentro de los límites de la ley”.<sup>52</sup>

No deja de ser además cuestionable que la rama judicial no contenga para estos aspectos una cabeza u órgano de solución final, de última instancia, que resuelva este tipo de controversias, lo cual es de por sí otra muestra de inseguridad jurídica que solo se solucionará con la modificación de la Constitución. Lo lógico sería pensar que debe primar la opinión de la Corte Constitucional por ser esta la guardiana de la Constitución. Sin embargo, de esta opinión no es el Consejo de Estado ni las otras altas cortes (Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura) en aquellos aspectos en donde éstas consideran son la última instancia o punto de cierre. De hecho, para el caso en comento, como ya se ha dicho, es la opinión del Consejo de Estado la que predomina en la práctica, debido a que todo se legisla a través de decretos cuyo juicio de legalidad va a conocimiento de esta corporación, en razón de que se trata de actos definidos como administrativos, teniendo en cuenta su aspecto formal y no su contenido material que corresponde al ámbito propio de la ley.

**4.1.3.2.** Por otro lado, coincidiendo con CAMARGO GONZÁLEZ, se considera que el Régimen de Aduanas refiere a la regulación del comercio exterior de mercancías en tanto algunas normas no estén sujetas a otras regulaciones especiales o diferentes. A título de ejemplo, no parece adecuado que obligaciones de carácter legal y sus elementos no sean directamente impuestos por la ley. Tampoco parece adecuado ni sano afirmar que el régimen de infracciones y sanciones no sea de competencia del legislativo, frente a los preceptos constitucionales que rigen en materia penal, extendidos de manera general al campo de las sanciones por infracción de normas de carácter administrativo.

Además, existen muchos ámbitos que se pueden manejar en aduanas y que aún cuando sean parte del Régimen Aduanero no requieren ser modificadas por razones de política comercial, como ya lo establece la Corte. Ello precisamente ocurre con buena parte de las obligaciones y de las

---

<sup>52</sup> CAMARGO GONZÁLEZ, Juan Manuel. Op. cit. p. 38 y ss. El concepto transcrito de la jurisprudencia lo toma este autor de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección IV. Sentencia (8, agosto, 1997). Exp. 8256. C.P. Consuelo Sarria Olcos.

infracciones. Ahora, si en Colombia debe considerarse que las responsabilidades personales, infracciones y sanciones —por mencionar algunos temas— hacen parte del Régimen de Aduanas que se debe modificar por razones de política comercial (lo cual personalmente no se entiende) la ley marco de aduanas debería proporcionar el marco objetivo y los criterios para la fijación de estas responsabilidades sanciones e infracciones, tal cual lo manda la Constitución.

Así las cosas y como se ha visto a lo largo de los años, el permitir que sea el ejecutivo el que legisle sobre estos temas, da como resultado que se regule para casos particulares y muchas veces sin la suficiente reflexión evitando la provechosa discusión que se surte en los congresos o parlamentos. En este sentido, no es que se dude de la capacidad, buena disposición, o conocimiento del gobierno en la materia, sino que, parafraseando al profesor español FERNANDO SAINZ DE BUJANDA, conviene permitirle e incluso exigirle al congreso reflexionar sobre este tipo de materias, puesto que el debate parlamentario por más demorado que sea, permite la reflexión necesaria y puede prestar un servicio inestimable no solo a la seguridad, sino también a la utilidad y a la justicia. Lo útil en materia financiera no es que la administración actúe deprisa sino que actúe bien; no es cumplir un programa, sino que este sea justo. El maestro SAINZ DE BUJANDA recuerda además que “por razón del ámbito de la realidad en el que actúan los poderes financieros de los entes públicos... en el Estado de derecho existe una especial sensibilidad a que la ordenación sistemática de las fuentes en materia financiera sea singularmente clara y rigurosa, de tal manera, que los derechos y deberes ciudadanos y de los poderes públicos sean siempre bien conocidos y determinados”.<sup>53</sup>

Para finalizar este aspecto, se insiste en que las más de cien reformas de que ha sido objeto el Estatuto Aduanero y el planteamiento de su próxima y total modificación, lo que al parecer será realidad en poco tiempo, demuestra la falta de estudio sistemático, técnico, y de los académicos,

---

53 SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de derecho financiero. Madrid: Universidad Complutense, 1993. p. 13. Las anotaciones del profesor español si bien es cierto, son hechas dentro del entorno del derecho financiero, y específicamente tributario, parecen ser completamente aplicables a este caso, puesto que a pesar de que se sostiene que el derecho aduanero no es parte del derecho tributario y cuenta con la autonomía de una rama del derecho, lo cierto es que prácticamente en todos los países de Hispanoamérica, la autoridad aduanera y la autoridad tributaria se encuentran reguladas por una misma entidad (DIAN en Colombia, SENIAT en Venezuela, SUNAT en Perú, AFIP en Argentina, AEAT en España, SAT en México, etc.) y en todas ellas en mayor o menor medida se observa la prevalencia y la influencia de lo tributario en la legislación aduanera.

para establecer la legislación. De verdad que es exagerada la cantidad de reformas y si bien muchas de ellas son útiles, la mayor parte de las mismas posiblemente se hubieran podido evitar si el trabajo legislativo se hubiera hecho bien desde un principio.<sup>54</sup>

#### **4.2. El principio de seguridad y el uso de los sistemas informáticos por parte de la administración de aduanas**

La tecnología y las comunicaciones, son hoy parte común de la actuación del ser humano, que de manera masificada utiliza la red para hacer de la realidad actual una verdadera “aldea global”, dada la creciente interconectividad a escala mundial del ser humano en todas sus manifestaciones y creaciones. Atrás quedaron los medios tradicionales de comunicación e incluso el uso de papel que, por antonomasia, se utilizara para los documentos, se ha ido reemplazando por los medios digitales o electrónicos los cuales, además del correo electrónico, suponen no solamente la presencia de mensajes escritos sino de otro tipo de documentos como grabaciones sonoras, videos, etc. Esta nueva realidad de uso de Internet y en general de la nueva tecnología de las comunicaciones, se ha masificado no hace más de dos décadas, y si bien su uso se ha hiper extendido y puede acceder cualquiera, no se han sentado todas las bases requeridas para que el derecho realice su papel de regulador de todos los efectos jurídicos que supone el mundo de la Internet, dentro de los que destacan las relaciones entre las administraciones públicas y los particulares.

Los Estados y demás organizaciones humanas y por supuesto las administraciones públicas, utilizan la tecnología y los medios de comunicación para el desarrollo de sus labores y el cumplimiento de sus objetivos y esto, por supuesto no es ajeno al Derecho aduanero ni a la administración aduanera. La

---

<sup>54</sup> Personalmente se considera que la DIAN a través de los funcionarios encargados de las aduanas se encuentra realizando un buen trabajo con su proyecto de reforma del Estatuto Aduanero, el cual se ha dejado conocer por parte de la comunidad para que sea objeto de estudio y sana discusión. Sin embargo, no deja de ser cierto que mientras la legislación sea realizada básicamente en todos sus aspectos por el ejecutivo, así como es este caso se está realizando de manera juiciosa, en cualquier momento en el futuro otros funcionarios menos comprometidos o con un afán reformatario pueden volver a modificar la legislación aduanera sin un merecido estudio.

tecnología, las telecomunicaciones y en fin, Internet, se manifiestan tanto en la gestión administrativa y relaciones con la administración a través de la red. En efecto, las administraciones se han ido modernizando incorporando grandes tecnologías y sistemas de comunicación para exigir que las operaciones de comercio exterior cumplan con varias etapas de manera electrónica o digital.<sup>55</sup> Corolario, los usuarios y responsables de las obligaciones de comercio exterior deben cumplir con buena parte de las obligaciones que suponen estas operaciones vía los medios electrónicos.<sup>56</sup>

Por su lado, las normas aduaneras en Colombia se refieren a la sistematización de diversos procesos u operaciones aduaneras<sup>57</sup> e indican que, los procedimientos para la aplicación de los diferentes regímenes aduaneros, deben realizarse mediante el uso del sistema de transmisión y procesamiento electrónico de datos adoptados por la autoridad aduanera; y esta es la regla general, pues sólo en casos de contingencia se puede autorizar un mecanismo diferente, o la forma manual mediante la presentación física de documentos. La misma normativa indica que para el desarrollo y facilitación de las diversas operaciones que se pueden efectuar por medios electrónicos, la autoridad aduanera expedirá normas y establecerá los parámetros técnicos y procedimientos que regulen la emisión, transferencia, uso y control de la

55 Si esto se une al hecho de que las operaciones de comercio exterior suponen la interrelación de una serie de usuarios ubicados a lo largo y ancho de todo el mundo, que deben actuar de manera coordinada y rápida para que las mercancías objeto de importación y/o exportación lleguen a su destino, en el tiempo que se les requiere, y puedan ser utilizadas para los fines por los que se importaron o se exportaron, se encuentra que la informática, las telecomunicaciones y las aplicaciones específicas de estas herramientas a los procesos de comercio exterior, son ciertamente ideales y definitivamente esenciales para su agilización.

56 Para proponer un ejemplo gráfico, un proceso de importación en Colombia supone tres etapas completamente definidas a cargo del transportador la primera, del responsable del depósito o zona franca la segunda, y del declarante la tercera. En la primera etapa, el transportador, previo a la llegada del medio de transporte, debe dar aviso de tal circunstancia, transmitir la información de la carga que lleva consigo, actividades que se realizan por medios electrónicos. Entregados los documentos que soportan la carga después de llegado el medio de transporte, se debe incorporar la información correspondiente en el sistema, informando, de ser el caso, sobre las inconsistencias y justificándolas, si se está en capacidad. Incorporada la información de la manera requerida, debe llenar la planilla de envío (en la mayor parte de los casos) para que la mercancía pase al depósito o zona franca en donde el responsable del depósito además de recibir la carga y verificarla con la planilla de envío, debe incorporar la información en el sistema reportando inconsistencias, todo previo al proceso propio de almacenamiento y custodia de la mercancía en zona primaria. Ya en depósito, el declarante reconoce la mercancía y diligencia ante el sistema la declaración de importación y si el sistema le arroja su permiso, le permitirá imprimir la declaración para proceder a su pago. En fin, nótese cómo durante todo el proceso, se utiliza el sistema informático.

57 COLOMBIA. ESTATUTO ADUANERO. Artículos 5° a 8°.



información, relacionados con tales operaciones. Asimismo, indica, que la información de los servicios informáticos debe estar soportada por medios documentales, magnéticos o electrónicos y se reputa legítima salvo prueba en contrario.

También se hace especial referencia a la utilización y presentación de formularios a través de medios electrónicos o magnéticos y excepcionalmente por medios documentales.

Ahora, para garantizar o conferir cierto grado de seguridad al sistema, se indica que para la presentación de información a través de medios electrónicos, los usuarios deben utilizar un sistema de identificación determinado por la autoridad aduanera mediante la asignación de una clave electrónica confidencial. También, se dice que siempre que se establezca que una obligación debe cumplirse a través de los servicios informáticos, con o sin firma digital, no se entenderá cumplida cuando se realice a través de otros mecanismos.

De igual forma, la normativa aduanera establece para sus usuarios (personas naturales o jurídicas, importadores, exportadores, declarantes y demás auxiliares de la función aduanera) la obligación de informar sobre sus operaciones económicas y de comercio exterior. La información solicitada debe presentarse en medios magnéticos o cualquier otro medio electrónico para la transmisión de datos, cuyo contenido, características técnicas y condiciones de suministro lo define la administración.

Concordante con todo lo anterior, se presenta un capítulo relacionado con las infracciones aduaneras relativas al uso del Sistema Informático Aduanero. Las infracciones hacen relación al uso del sistema informático sin tener la autorización, sin cumplir los requisitos requeridos, realizar operaciones no autorizadas o hacer bajo cualquier circunstancia uso indebido del sistema aduanero. También, si se opera incumpliendo los procedimientos e instrucciones impuestos por la autoridad aduanera.

El establecimiento de la Internet para el cumplimiento de las más variadas obligaciones exige que en los procedimientos administrativos y en los

procesos judiciales se mantengan los mínimos derechos de los que son acreedores los particulares y entre ellos, de manera especial, el debido proceso, con todo lo que éste supone y por supuesto la seguridad jurídica en todas sus manifestaciones. En efecto, el desarrollo y uso de informática, tecnología y medios de comunicación por la administración aduanera, no puede ser óbice para que se pueda llegar a desconocer los procedimientos y procesos jurídicos y específicamente los principios de los mismos y en especial la legalidad, el debido proceso con sus diferentes matices o aspectos y la seguridad jurídica. Las normas deben existir previamente a la obligación que se impute y ser debidamente promulgadas, observancia de la plenitud de las formas de cada proceso, debida obtención de pruebas, derecho de contradicción, etc. Además de la presunción de buena fe de la actuación de los particulares ante las autoridades

Así las cosas, los procedimientos administrativos y, para el caso los dirigidos al cumplimiento de las normas aduaneras, compuestos por una serie de etapas, que se imponen para la realización de los fines de dicha administración, deben cumplir no solo con los fines de ésta, sino que también, deben garantizar los intereses y derechos de los particulares.

Así, si por un lado, la administración impulsa el uso de ordenadores (computadores) y de medios informáticos para el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los particulares, por el otro, tiene que garantizar que, en el cumplimiento de dichos deberes u obligaciones, el particular cuenta con las garantías requeridas.<sup>58</sup>

---

58 A título de ejemplo, no parece lógico o posible, desde la óptica jurídica, exigir a un particular que cumpla con una obligación dentro de un término específico cuando intenta cumplirla dentro del mencionado término y no lo puede realizar, porque el sistema de la autoridad aduanera se encuentra congestionado y eventualmente colapsado. No se le puede decir en este caso al particular, que éste debió prever dicha situación, y entonces tratar de cumplir su obligación en los primeros días de un término de treinta días, porque si lo hace al final, debe responder por el no cumplimiento de su obligación. Esto, a juicio de quien escribe, está vulnerando el principio de oportunidad o acortando un plazo. En un caso como el mencionado, lo ideal es que si el particular no puede cumplir con su obligación por los medios informáticos, con la prueba de que trató de cumplir en tiempo, v. gr., un reporte de su ordenador u otro medio por el estilo, pueda intentar cumplir con sus obligaciones por medios físicos o inclusive por medios informativos a través del sistema al día siguiente. Otra situación, de factible ocurrencia, es que se le atribuya al usuario la imposibilidad de recepción de la información por parte de la administración, arguyendo, por ejemplo, errores cometidos por aquél, falencias en su sistema o código o configuración de la herramienta tecnológica, haciéndole incurrir en gravosas sanciones, cuando ni siquiera es constatable la infracción, sencillamente por la incorporación de sistemas tecnológicos que no son todavía suficientemente confiables.

También, se espera, que las administraciones atiendan a las nuevas realidades en materias tales como la aceptación real de los nuevos soportes digitales en las operaciones de comercio exterior.

De otro lado, la carga o costo de los sistemas informáticos y de su uso, no pueden ser ante todo una carga para los usuarios del sistema. No debe pasar v.gr., como ocurre en Colombia, que la administración adquiere el programa o sistema informático que más le parece se le adecúa, sin considerar los costos que el mismo uso del sistema le puede ocasionar al particular.

### **4.3. La transparencia y publicidad necesarias**

La legislación aduanera a veces no es del todo transparente, en cuanto a que se exige su cumplimiento sin que la misma sea conocida. Como ya se ha puesto de presente, una norma para su vigencia requiere ser expedida cumpliendo todos los requisitos establecidos para ello y adicionalmente debe ser promulgada. La promulgación es el acto en virtud del cual se da a conocer la ley para que esta pueda ser obedecida. Ni las autoridades ni la comunidad están obligadas al cumplimiento de una norma que no ha sido promulgada y por tanto permanece oculta. Así, mientras tanto no se promulgue la ley, las situaciones acaecidas con anterioridad no pueden quedar cobijadas por la norma que aún cuando haya sido expedida no ha sido promulgada.<sup>59</sup>

Empero en el caso colombiano no siempre se cumple con este principio y a veces dada la misma cantidad de normas que se expiden, no se dan a conocer ni siquiera a la administración, ni se alimenta el sistema informático con la misma velocidad que se le exige al usuario aduanero, quien suele resultar obligado a cumplir la norma que no conoce.<sup>60</sup>

---

59 No se puede exigir el cumplimiento de una ley tributaria que no se ha dado a conocer so pena de incumplir la presunción de derecho (consecuencia legal) que indica: que la ley se presume conocida. Código Civil, artículo 9º. Ignorancia de la ley. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa.

60 El siguiente caso, tomado de la realidad ilustra lo que se viene planteando: 1) El 4 de abril de 2007, la sociedad XYZ S.A. presentó ante la Administración de Aduanas de ABC, a través del Sistema Informático Aduanero, una declaración de importación a la cual le correspondió el número de aceptación 123456 de la misma fecha. 2) El Sistema Informático Aduanero indicó que a la subpartida arancelaria declarada por el importador le correspondía un gravamen arancelario del veinte por ciento (20%) y un IVA del veinticinco por ciento (25%), arrojando una liquidación total de

La anterior práctica de aplicar normas que no son todavía conocidas puede llegar a ignorar además el principio de publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, establecido en el artículo X del GATT de 1997, cuyo punto 2, a la sazón establece: "2. No podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general adoptada por una parte contratante que tenga por efecto aumentar el tipo de un derecho de aduana u otra carga sobre la importación en virtud del uso establecido y uniforme, o que imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones o para las transferencias de fondos relativas a ellas".

\$\$\$\$. 3) El importador procedió entonces a presentar la declaración de importación ante la respectiva entidad financiera para su pago, correspondiéndole el autoadhesivo número 01234 de abril 4 de 2007. 4) La declaración de importación obtuvo levante —acto de la administración que permite la disposición de las mercancías— automático a través del Sistema Informático Aduanero el 4 de abril de 2007. 5) El 3 de abril de 2007, XYZ S.A. tramitó ante la Administración de Aduanas de ABC otra declaración de importación correspondiente a la misma subpartida arancelaria, a la cual le correspondió el autoadhesivo número 56789 de abril 3 de 2007. 6) Para esta declaración el Sistema Informático Aduanero indicó igualmente que a la subpartida arancelaria declarada por el importador le correspondía un gravamen arancelario del veinte por ciento (20%) y un IVA del veinticinco por ciento (25%). 7) Esta declaración fue seleccionada por el Sistema Informático Aduanero para inspección aduanera, la cual se adelantó de conformidad con el Acta de Inspección 11200 de abril 10 de 2007. 8) Mediante dicha Acta, se otorgó levante a la mercancía con fundamento en el numeral 2º del artículo 128 Estatuto Aduanero, el cual indica que procede el levante cuando practicada la inspección aduanera documental, se establezca la conformidad entre lo declarado y la información contenida en los documentos soporte. Según lo anterior, el funcionario aduanero consideró que la liquidación del arancel del veinte por ciento (20%) se encontraba correcta y ajustada a las normas pertinentes. 9) El 28 de julio de 2009, la división de gestión de fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de ABC, profiere el Requerimiento Especial Aduanero 4444 mediante el cual se propone formular liquidación oficial de corrección con respecto a la declaración de importación con autoadhesivo 01234 de abril 4 de 2007, proponiendo un ajuste en la tarifa arancelaria, el pago de los intereses de mora y la imposición de la sanción consagrada en el numeral 2.2 del artículo 482 del Estatuto Aduanero. Lo anterior, por cuanto el 30 de marzo de 2007 se había expedido el Decreto 1037 de 2007, mediante el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ordena diferir el gravamen arancelario para determinadas motocicletas al 35%, habiendo mi representado cancelado un gravamen arancelario del 20%, de conformidad con lo establecido en el Decreto 4589 de 2006 y de acuerdo con lo liquidado por el sistema informático aduanero.

En este ejemplo, en los numerales 1º a 4º se narra una situación de una importación avalada o autorizada por el sistema. Del 5º al 8º, otra situación del mismo importador, esta vez autorizada, además del sistema, por un funcionario. El punto 9º muestra un requerimiento para corrección y sanción porque el particular no aplicó una norma que ni el sistema informático aduanero ni el funcionario de la aduana que hizo el levante conocían y por supuesto la sociedad XYZ S.A., tampoco. Lo más crítico, es que la aduana sigue pensando que obró correctamente.

En este sentido y teniendo en consideración que la administración: i) actúa como parte de la relación aduanera, ii) es conocedora del mundo de las operaciones del comercio exterior, iii) conoce los medios como estas operaciones se realizan en la práctica, incluyendo dentro de ésta, el uso de los medios y sistemas informáticos, iv) expide las normas que se propone aplicar: Se esperaría de la misma, un actuar coherente con su posición, es decir, por ejemplo, que solo exigiera el cumplimiento de normas ya publicadas y conocidas y con las que se hubiere alimentado el Sistema Informático que debe exigir su cumplimiento. En este camino se debe avanzar.

Síntesis de lo anterior, no resulta conforme a la seguridad jurídica y por supuesto se trata de situaciones que violan los principios de transparencia, publicidad y debido proceso, que se expida una norma y se exija su cumplimiento, cuando la misma aún no ha sido debidamente dada a conocer, ni ha alimentado el sistema informático de la administración. Este tipo de situaciones atentan flagrantemente contra los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

#### **4.4. Seguridad y la tutela del poder judicial**

Una de las manifestaciones más importantes de la seguridad jurídica estriba en la posibilidad de que el afectado ejerza su defensa ante la rama judicial del poder público. Es al juzgador imparcial, garante del orden jurídico, a quien en últimas corresponde decidir si una determinada conducta se aviene o no a derecho o si la administración pública ha actuado por fuera de sus funciones o con desconocimiento de las normas que rigen su actuación.

Conjugando el principio de igualdad con el de seguridad jurídica, debe concluirse que dos personas que se encuentren ante la misma situación de hecho y su conducta o la situación que se debate puedan ser subsumidas bajo la misma norma jurídica, el juicio del fallador debe ser exactamente el mismo.

Por lo pronto en Colombia los fallos de los jueces sobre un mismo juicio no cumplen de manera general con este principio. A manera de ejemplo, con los mismos antecedentes de hecho y las mismas normas utilizadas, el fallo proferido por el juez administrativo: 1. Puede diferir del fallo de juez administrativo; 2. Lo anterior, que ocurre en todas las instancias, resulta más nocivo para la vigencia de los preceptos de igualdad y de seguridad jurídica cuando el mismo Consejo de Estado, ente de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, falla en sus diversas secciones de distinta manera e incluso la misma sección puede proferir ante las mismas situaciones de hecho fallos con conclusiones diferentes.

A lo anterior se suma, como ya se había mencionado que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, guardiana de la Constitución, no necesariamente coinciden en sus fallos y como quiera que buena parte de la materia aduanera está regulada por decretos o actos administrativos del Gobierno Nacional, y el control de legalidad de los mismos se supedita al Consejo de Estado, en muchos casos el juicio de la Corte Constitucional no influye en la solución de un asunto.

Ejemplos de estos casos se encuentran a granel. En este escrito ya se ha mencionado por ejemplo la diferencia de opinión entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en lo que atañe al carácter o naturaleza jurídica de los decretos que desarrollan el Régimen Aduanero; también a lo que se debe entender por Régimen Aduanero.

Con lo que se afirma no se quiere connotar que un juez no pueda cambiar de opinión en un caso en concreto, sino que de existir una línea jurisprudencial o varios fallos en un sentido, si se quiere cambiar de opinión, debe razonarse el por qué puesto que en últimas y por encima de la solución específica del caso sometido al fallo, lo que se encuentra en juego es la misma seguridad jurídica de todo el sistema y con ella una de su más claras manifestaciones como lo son la certeza, la transparencia y la confianza legítima de los particulares en la administración de justicia y en últimas en el mismo Estado.<sup>61</sup>

### **5. A manera de conclusión: ¿Será que la seguridad jurídica no es posible?**

Dentro de este escrito se ha puesto de presente la legislación colombiana en materia aduanera en cuanto a sus fuentes, el actual ordenamiento con sus múltiples modificaciones a pesar de que el Estatuto Aduanero cuenta apenas con once años de vigencia. También algunos problemas que atentan contra la

---

<sup>61</sup> Ya se ha puesto de presente que tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la nueva ley administrativa y de lo contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011) otorgan una fuerza importante al precedente judicial, al entender que éste es parte de lo que se considera el "imperio de la ley", por lo cual debe ser observado por todos los jueces, lo que no obsta para que razonadamente fallen en otro sentido.

seguridad jurídica en el ámbito del establecimiento de las normas aduaneras, su transparencia, el uso de los sistemas informáticos, los conceptos de la administración y finalmente las dificultades que se presentan ante lo variable que resultan los fallos en la materia.

Por otro lado, se ha establecido el concepto de seguridad jurídica como principio inherente a todo ordenamiento jurídico propio de un Estado de derecho y de un Estado social de derecho, los dos basados en valores democráticos y por tanto en donde se establecen y reconocen límites a los servidores públicos y al mismo Estado; y, en el Estado social de derecho, la garantía de la vigencia y cumplimiento de los derechos fundamentales y la imposición de obligaciones, basado todo eso, en el principio de solidaridad y en la prelación del interés general respecto del interés particular. De esto, se puede colegir que el derecho aduanero como parte o rama del derecho debe regirse por los mismos principios que están establecidos por la Constitución básicamente para todo el ordenamiento jurídico. En este orden de ideas:

1. En primer lugar, la normativa aduanera resultará segura desde la óptica jurídica si efectivamente se expide cumpliendo los lineamientos de la Constitución, es decir, que el Congreso efectivamente expida un marco claro y completo con objetivos y criterios orientadores y sujetadores de la actuación del gobierno, sobre todos los temas propios del Régimen Aduanero; y, que el gobierno se adapte realmente a este marco. Así, con independencia de la amplitud que se le quiera dar al contenido del Régimen Aduanero, —para llegar incluso a decir que éste equivale a todo aquello que tenga que ver con el derecho aduanero—, lo cierto es que, de aceptarse esta interpretación, ella debe venir acompañada de una ley general del Congreso que en todos los aspectos establezca criterios generales y orientadores para la actuación del gobierno. Dicho de otra forma, el gobierno no puede reglamentar o “llenar vacíos” sobre algún aspecto que la ley general del Congreso no haya previsto, puesto que la facultad constitucional del ejecutivo está circunscrita a modificar, más no a crear, las disposiciones del Régimen Aduanero y solo por razones de política comercial. Además, en lo que no sea específicamente razones de política comercial, se puede concluir que el Congreso no ha perdido sus facultades, las conserva y puede legislar con ellas cuando a bien lo tenga.

2. En materia específica de tributos aduaneros no debe perderse de vista que la reserva legal en materia tributaria la detenta el Congreso y que por tanto para evitar la colisión de las normas constitucionales en juego —las que establecen la reserva legal en materia tributaria y las facultades de modificación de los derechos de aduana por razones de política comercial en cabeza del gobierno—, éstas deben interpretarse de manera armónica y sistemática, para entender que una ley general del Congreso debe, por lo menos, establecer el hecho imponible y la sujeción pasiva de los derechos de aduana. Sobre estos aspectos la ley marco de aduanas actual nada dice y de ahí la conveniencia de su ampliación o reforma.

3. En cuanto al establecimiento y la aplicación de las normas aduaneras conviene recordar y atenerse a lo preceptuado por la normativa de la OMC. Específicamente en lo que atañe al régimen sancionatorio, en cuanto al límite y fundamento de las sanciones al igual que los principios de justicia, favorabilidad, imparcialidad, proporcionalidad y de razonabilidad.

4. Las normas aduaneras deben aplicarse, como regla general, de manera irretroactiva tal como se aplica toda otra norma en el país, puesto que la retroactividad de la ley salvo que se aplique para dar un trato favorable al particular, atentaría contra la seguridad jurídica.

5. En todo lo referente a los procedimientos en materia aduanera, debe aplicarse el principio constitucional fundamental del debido proceso —lo cual por demás se encuentra ordenado desde la misma Constitución para los procedimientos administrativos y judiciales—. Ello quiere decir entre otras cosas: i) que la administración debe actuar recordando la presunción de buena fe que establece la misma Constitución para las actuaciones de los particulares frente a las autoridades públicas y con ello, ii) que cualquier actuación de la administración tendiente a cuestionar o sancionar las actuaciones particulares, debe basarse en legítimos argumentos o razones propuestas por la administración, que, como regla general debe actuar dentro de los límites establecidos por la ley y que la alejan de la arbitrariedad. Así pues, las actuaciones de los funcionarios de la administración, sus decisiones, se deben fundamentar en el derecho vigente y en una interpretación válida del mismo.



En esto de la interpretación válida del derecho, debe recordarse que en Colombia empieza a hacer carrera el criterio según el cual el contenido de la noción de “el imperio de la ley” no solamente supone la norma y la interpretación que de ella se puede hacer a través de los métodos previstos por el ordenamiento jurídico colombiano, sino que se debe atender a la jurisprudencia de las altas cortes y sus lineamientos jurisprudenciales. Esto resulta necesario para la administración aduanera que debe recordar que todos sus funcionarios, como administradores públicos al servicio del Estado, no detentan un interés específico, particular para defender, sino que detentan o representan todos los intereses del Estado y entre ellos, la correcta aplicación de los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa, unidos al principio de legalidad, como a los de justicia e imparcialidad, recordando siempre, —como lo dice la norma aduanera actual y lo ratifica el proyecto— que el Estado no espera de los particulares más que aquello que la misma ley ha previsto.

6. Además, al particular, tanto en la norma como en la aplicación de la misma, se le debe otorgar la oportunidad para defenderse o contradecir a la administración con sus propios argumentos y sus propias pruebas. Se hace especial hincapié en que el derecho de defensa o contradicción no supone simplemente el permitir que el particular se exprese y proponga sus pruebas y contradiga a la administración, sino que efectivamente se le escuche, lo cual difícilmente ocurre hoy, cuando la misma administración a través de sus diferentes dependencias o instancias, tiende, como regla general a preservar o a defender las decisiones que previamente alguna de sus dependencias ha tomado.

De no ser posible lograr la imparcialidad de la administración convendría ensayar la existencia de una instancia diferente previa a la judicial —como ocurre por ejemplo con los tribunales fiscales en Argentina—, y en todo caso situada fuera del órgano encargado de aplicar la ley aduanera, instancia que además de descongestionar a la rama judicial ayude al estudio de la normativa y al establecimiento de una doctrina sobre diversos aspectos del Régimen Aduanero y de su aplicación.

7. Para la aplicación de las normas por parte de los funcionarios de la administración de aduanas se debe tener presente que se trata de funcionarios públicos que realizan una función pública y están sujetos en

sus actuaciones a cumplir los principios rectores de la actividad administrativa, tales como el debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Para la adopción de normas de carácter general, es conveniente, tal cual ya se está haciendo, dar traslado o participación de los proyectos normativos a los diferentes actores y operadores del derecho aduanero y a la colectividad en general para que los temas que se planten dentro de la norma se encuentren acordes con la realidad comercial negocial y estatal y contengan, desde su base, la legitimidad que puede proporcionar el mismo operador obligado a la norma, cuando, por haber participado en su elaboración, la acepta como legítima.

8. Hoy se hace completamente necesario el uso de la tecnología en los procesos administrativos aduaneros. Ello, sin embargo, debe efectuarse por el Estado, sin violentar la seguridad jurídica ni el debido proceso del administrado.

9. En suma, con los principios que emanan de la misma Constitución, fuente suprema normativa del Estado, se puede garantizar la seguridad del sistema, si todos los órganos con funciones dentro del mismo actúan conforme la Carta se los exige y en especial de la siguiente manera:

- El Congreso de la República, expidiendo leyes generales y completas, con objetivos directrices y criterios claros y concretos para que el gobierno desarrolle su labor modificatoria del Régimen de Aduanas por razones de política comercial.
- El Congreso para que regule aquellos temas que son de su competencia (si no están atribuidos a otro órgano por la Constitución), cuando se trata de algún aspecto del Régimen Aduanero, por razones diferentes a las de política comercial.

El Congreso regulando a través de la ley general los hechos imponible y la sujeción pasiva en materia de obligaciones o de derechos aduaneros, para cumplir con los límites mínimos de reserva de ley en la creación de tributos.

- El gobierno actuando realmente dentro de las facultades que establece la ley marco y no invocando facultades que no existen por falta de directrices objetivas y criterios de la ley general.
- El gobierno solicitando al Congreso lineamientos objetivos y directrices en aquellos aspectos en los cuales el Congreso no ha expedido los lineamientos generales para que el gobierno pueda actuar.
- Los aplicadores del derecho aduanero, atendiendo en la aplicación del mismo a la ley y a la interpretación que sobre la misma otorga la jurisprudencia y los métodos de interpretación propios del ordenamiento jurídico; y finalmente,
- El poder judicial, como garante único de la seguridad jurídica, recordando que en sus fallos debe actuar aplicando principios de imparcialidad y de igualdad de manera que para casos iguales se ofrezcan decisiones iguales y que cuando esta solución se quiera variar, se establezcan las razones para dicho cambio de jurisprudencia.

## BIBLIOGRAFÍA

### Autores

CAMARGO GONZÁLEZ, Juan Manuel. Derecho aduanero colombiano. Bogotá: Legis, 2009.

COHECHALEÓN, César Antonio. Derecho administrativo aduanero: Aspectos generales y principios rectores. Bogotá: Ibáñez, 2008.

GARCÍA NOVOA, César. El principio de seguridad jurídica en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons, 2000.

HERNÁNDEZ DE MARTÍNEZ, Beatriz. La defensa del usuario aduanero frente a los nuevos riesgos a los que está expuesto. Ponencia presentada en las XI jornadas mundiales de derecho aduanero, Belo Horizonte Brasil, 2010.

PARDO CARRERO; Germán. Gravámenes al comercio exterior: la obligación tributaria aduanera y los derechos de aduana. En: Memoria XXX Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en Cartagena el 2006. Bogotá: Nomos, 2006. p. 117-417.

\_\_\_\_\_, Germán. Tributación aduanera. Bogotá: Legis, 2009.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de derecho financiero. Madrid: Universidad Complutense, 1993.

SPISSO, Rodolfo R. Derecho constitucional tributario. 4 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.

### **Fuentes normativas**

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

\_\_\_\_\_. ESTATUTO ADUANERO. Decreto 2685 de 1999.

\_\_\_\_\_. ARANCEL DE ADUANAS. Decreto 4589 de 2006.

\_\_\_\_\_. LEY MARCO DE ADUANAS. Ley 6ª de 1971.

\_\_\_\_\_. LEY APROBATORIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Ley 8ª de 1973.

\_\_\_\_\_. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS. Ley 32 de 1985.

\_\_\_\_\_. LEY MARCO DE COMERCIO EXTERIOR. Ley 7ª de 1991.

\_\_\_\_\_. Ley 170 de 1994, OMC. Acuerdo de Marrakech. GATT de 1994, GATT de 1947.

\_\_\_\_\_. Ley 1437 de 2011.

### **Fuentes jurisprudenciales**

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección IV. Sentencia (20, mayo, 1994). Exp. 5185. C.P. Guillermo Chahín Lizcano, facultad de decretos en materia aduanera de derogar leyes.

\_\_\_\_\_. CONSEJO DE ESTADO. Sección I. Sentencia 4262. (2, octubre, 1997). Ley marco y facultades del gobierno.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-465 de 1992, distintivos de las llamadas "*leyes marco*".

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-510 de 1992 y C-1111 de 2000. Facultades en materia aduanera.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-133. (1º, abril, 1993). Leyes marco.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Providencia T-503 de 1994, concepción de moral pública.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-487 de 1996, obligatoriedad de los conceptos de la DIAN.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-078 de 1997, tensión jurídica entre los principios de debido proceso y seguridad jurídica.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-160 de 1998, no todo error cometido puede ocasionar sanciones.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-400 de 1998, teoría del monismo moderado.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-608 de 1999, naturaleza de los decretos expedidos con base en facultades de ley marco.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1111 de 2000, exequibilidad de la ley marco de aduanas.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-690 de 2003, inconstitucionalidad de remisión a fuentes de derecho blando.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-140 de 2007, facultades del congreso y gobierno en materia aduanera.

\_\_\_\_\_. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-335 de 2008, contenido del "impero de la ley".

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de 15 de julio de 1982. Expediente 952. M.P. Luís Carlos Sáchica, las leyes marco.