

**RESERVA DE CARGA.-1. En qué consiste ? 2. Legislación. 3. Porcentaje de la reserva de carga. 4. Exoneraciones a la ley de reserva de carga.**

*Consejo de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo Sección de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo.-Sección Primera.-Bogotá, D. E., veintiséis (26) de mayo de mil novecientos ochenta y seis (1986).*

Consejero ponente: *Doctor Miguel Betancourt Rey.*

Expediente No. 146.

La anterior demanda reúne los requisitos formales, y por lo tanto es admisible.

Se pasa ahora a estudiar la solicitud de suspensión provisional.

La Flota Mercante Grancolombiana, mediante apoderado, y el ciudadano abogado Manuel S. Urueta, a nombre propio, han instaurado acción pública de nulidad contra los actos administrativos contencioso en la comunicación N° 21736 del 6 de agosto de 1985, suscrita la directora del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, Incomex, y en la circular postal SOI N° 103 de la Subdirección de operan del mismo Incomex, fechada el 17 de diciembre de 1984, y han pedido se decrete la suspensión provisional por ser, a su juicio, violatorias de normas superiores.

En el segundo de los actos demandados el subdirector de operaciones del Incomex comunica a las oficinas regionales de ese Instituto, que a partir del 17 de diciembre de 1984 "no deberá estamparse sello reserva de carga a los registros de importación que amparen bienes autorizados bajo los sistemas especiales de importación-exportación (plan Vallejo)".

Y en el primero de dichos actos, la directora del mismo Incomex al director comercial de la Flota Mercante Grancolombiana que a los registros correspondientes sello de reserva de carga no se aplica a los registros correspondientes sistemas especiales de importación exportación, con fundamento en el carácter de internación temporal de tales bienes, pues corresponda insumos y bienes intermedios que se traen al país para ser incorporados en productos de exportación.

En su solicitud de suspensión provisional, el actor sostiene que los actos demandados son violatorios de las siguientes disposiciones:

1 De los artículos 2, 55, 63 y 76.1 de la Constitución Política. por la decisión del Incomex modifica lo ordenado por la ley (Arts. 1er. Sem. 163 y 164 del [Decreto ley 2324 de 1984](#)) al extender la lista de las canelas exoneradas de la ley de reserva de carga a aquellas que se importan por medio del llamado "Plan Vallejo", esto es, en calidad internación temporal para su reexportación.

Si una autoridad administrativa pretende-prosigue el actor-modificar la ley, como en el caso sub judice, viola el límite de los derechos públicos (Art. 2 de la Constitución), la separación de los poderes (Art. 55) y el principio de las competencias (Art. 53), y usurpa función que corresponde a poder distinto (Art. 76.1).

2. El artículo 1º del [Decreto 994 de 1966](#) y el 162 de 2324 de 1984, pues estas normas establecen la reserva para la carga de importación", refiriéndose a toda la carga que se moviliza rutas protegidas; de manera que cuando el Incomex de medio de los actos acusados, entre las diversas clases de importaciones para exonerar una especie (las que implican internación temporal) está desconociendo lo establecido por dichas normas.

3. Los artículos 163 y 164 del [Decreto ley 2324 de 1984](#), pues por medio de una decisión administrativa se extienden las exonerar legales relacionadas con la obligación de la reserva de carga.

#### *Consideraciones del ponente*

La llamada "reserva de carga" es un mecanismo de protección estímulo a la Marina Mercante nacional, consistente en la obligación de que las mercancías de importación y exportación que se moviliza por rutas en las cuales se preste servicio por buques de bandera, colombiana, sean transportadas en tales navíos, en los porcentajes señalados por la ley.

El [Decreto ley 994 de 1966](#), en su artículo 1º, estableció la, reserva de carga cuando dispuso :

"Autorízase al Gobierno para que periódicamente, cuenta la conveniencia de fomentar la Marina Mercar flota auxiliar de la Armada Nacional y su estado de des porcentaje de carga de importación y exportación reservas a los buques de bandera colombiana".

El porcentaje de que habla la norma acabada de transcribir, fijado por el Gobierno, mediante el [Decreto 1208 de 1969](#), en un mínimo del 50% de la carga general de importación y exportación que se utilice por rutas en las cuales se preste servicio por buques de bandera colombiana que reúnan los requisitos del artículo 2º del Decreto de 1966, y en un máximo del 50% de la carga a granel y carga refrigerada. Por su parte, el Decreto ley 2324 de 1984 artículos 163 y 164 prevé exoneraciones a la ley de reserva de carga.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha dicho en reiteradas o unidades que para que sea posible decretar la suspensión providencia de un acto administrativo demandado en acción de nulidad, es empresario, de acuerdo con lo establecido por el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, que dicho acto sea manifiesta y flagrantemente violatorio de normas de superior jerarquía, y que tal violación mediante sencilla comparación que no requiera análisis fondo, pues un estudio de tal naturaleza está reservado a la sentencia.

En el presente caso, hecho un examen más bien superficial el adecuado para el auto en el cual se decide sobre la suspensión se observa, mediante sencilla comparación que no requiere análisis jurídico de fondo, que los actos demandados, por el Incomex, sean flagrante y manifiestamente violatorios las normas superiores que establecen la "reserva de carga".

El actor sostiene que dicha reserva se aplica a toda clase de carga de importación y que, por lo tanto, no hay razón para que se excluya de la misma la carga traída al país en virtud del llamado "Plan Vallejo".

Sin embargo, se presentan muchos interrogantes al respecto, el primero de los cuales tiene que ver con el concepto mismo de "importación".

Son realmente importados a Colombia los bienes traídos al país virtud del sistema especial denominado "Plan Vallejo", es decir, destino a las zonas francas establecidas conforme a la ley, para incorporados en otros bienes allí producidos, bienes que se devuelve inmediato a otros países?

Si "importar" es introducir mercancías provenientes de otros país a territorios aduaneros de la República (Art. 19 del Decreto 2666 1984), ¿traer materias primas o mercancías a las zonas francas será acto de importación? ¿Están tales zonas dentro del territorio aduana de la República, o por voluntad de la ley para los fines que esta persigue están fuera de él?

¿Se afecta la naturaleza de una importación por el hecho de que bien respectivo esté destinado a permanecer corto tiempo en el territorio nacional, es decir, por el hecho de que su llegada sea temporal, y o lo sostiene el Incomex ?

Resolver estos interrogantes, y en forma más amplia, definir si la traída al país en cumplimiento del sistema especial llamado Vallejo", está cobijada por las normas que establecen la "reserva de carga" o no, requiere un análisis de fondo de la materia debatida este proceso y un estudio de tal naturaleza está reservado a la sentencia. De modo que no procede la suspensión provisional solicitada.

En mérito de lo expuesto, se resuelve

1. Admítase la demanda.
2. Notifíquese personalmente al señor Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, Incomex., y al señor Agente del Ministerio Público.
3. Fíjese en lista por el término de diez días para los efectos artículo 207, numeral 30 del Código Contencioso Administrativo.
4. Pídase al Incomex el envío de los antecedentes administrar correspondientes.
5. Deniérgase la suspensión provisional.

Notifíquese.

*Miguel Betancourt Rey.*

*Víctor M. Villaquíran, Secretario*