Sentencia C-039/00

DELEGACION DE FUNCIONES-Autoridad nacional a entidad territorial por convenio

DELEGACION DE FUNCIONES NACIONALES EN DEPARTAMENTO-Fortalecimiento de autonomía territorial

DIRECCION DE ADUANAS NACIONALES-Autorización para delegar ciertas funciones y de control en Departamento de San Andrés

DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Régimen especial y autonomía

DIRECCION DE ADUANAS NACIONALES Y DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Delegación de ciertas funciones nacionales

DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Régimen especial no excluye regulaciones nacionales generales

REPUBLICA UNITARIA-Autonomía y especialidad del Departamento de San Andrés se desarrolla en el marco de unidad nacional

PRINCIPIO DE UNIDAD NACIONAL-Régimen especial del Departamento de San Andrés/PRINCIPIO DE UNIDAD NACIONAL-Materia aduanera

La Carta autoriza y prevé normas aduaneras especiales para San Andrés, pero en manera alguna ordena que el régimen aduanero de ese departamento sea siempre distinto al del resto del país, ni prohibe por ende la intervención de las autoridades aduaneras nacionales en esa entidad territorial. Por ende, en nada vulnera la Constitución que la ley prevea algunos beneficios aduaneros especiales para San Andrés, pero no excluya a ese departamento de otras regulaciones nacionales. Y si corresponde a la Dirección de Aduanas el control de esas regulaciones generales, entonces la disposición encuentra perfecto sentido, puesto que fortalece la autonomía y especialidad de San Andrés, al permitir que esas competencias de las autoridades aduaneras nacionales sean delegadas en el departamento. En síntesis, la Constitución permite normas especiales favorables para el archipiélago pero no ordena que este departamento sólo tenga ese tipo de disposiciones.

PUERTO LIBRE DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Status definido por la ley

PUERTO LIBRE DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Preservación competencias de autoridades nacionales de aduana

PUERTO LIBRE DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-Preservación competencias de autoridades nacionales de aduana

PUERTO LIBRE Y PUERTO FRANCO-Contenido

Referencia: expediente D-2451.

Norma acusada:

Artículo 18 de la Ley 47 de 1993, “Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”

Actor: Cristina Muñoz Giraldo y María Paula Echeverri Uribe

Temas:

Régimen aduanero especial para San Andrés, status de puerto libre, unidad nacional y competencia de las autoridades aduaneras nacionales

Delegación administrativa de funciones aduaneras y de control.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintiseis (26) de enero de dos mil (2000).

La Sala Plena Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas Cristina Muñoz Giraldo y María Paula Echeverri Uribe presentan demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 47 de 1993 “Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Nº 40.763 de febrero 23 de 1993:

“LEY 47 DE 1993

(febrero 19)

“Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

(….)

CAPITULO IV

“Del régimen presupuestal, fiscal y aduanero

(…)

ARTICULO 18. Operaciones aduaneras y de control en el Departamento Archipiélago.- La Dirección de Aduanas Nacionales podrá realizar convenios con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina los cuáles tendrán por objeto la realización, por parte del Departamento, de determinadas operaciones aduaneras y de control, dentro del territorio de su jurisdicción, en los términos de las delegaciones que la mencionada dirección le otorgue conforme a las precisiones que al respecto acuerden”.

III. LA DEMANDA.

Las actoras consideran que la norma acusada desconoce el régimen excepcional que el artículo 310 de la Constitución confiere al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al permitir que una autoridad nacional ejerza el control aduanero y otras actividades de similar naturaleza en esta entidad territorial. Aducen además que la ley da al archipiélago igual tratamiento que a las otras entidades territoriales del mismo nivel, ignorando con ello que la Constitución ordena “otorgar un trato igualmente distintivo y particular en los principales aspectos que determine la intervención del Estado en la isla, por su naturaleza particular”. Según las demandantes, la norma acusada desconoce entonces las características étnicas, históricas y culturales, que ese departamento no comparte con las demás entidades territoriales y por ello se aparta de la jurisprudencia de la Corte en la materia. Así, argumentan las actoras, la sentencia C-530 de 1993, consideró que fue voluntad explícita del constituyente consagrar un régimen especial y distinto para esta entidad territorial y que la efectividad de dicho régimen debía ser asegurada. Además, resaltan las demandantes, las sentencias C-094 y C-364 de 1993, al definir el alcance de la igualdad, precisaron que este derecho exige una distinta regulación respecto de las situaciones o personas que presentan características desiguales, como sucede precisamente con el departamento de San Andrés. En cambio según su criterio, la norma acusada “impone una regulación igual a entes que se encuentran en situaciones fácticas diferentes”, con lo cual, el Estado, “al tratar de imponer una igualdad absoluta”, desconoce la igualdad y “el principio de justicia que debe regir sus actuaciones”.

Las demandantes explican que el artículo 16 de la Ley 47 de 1993 otorga el carácter de puerto libre al Archipiélago de San Andrés y que, conforme a la doctrina, un “puerto libre” es “un puerto sustraído al servicio de las aduanas, en el cual las mercancías entran y salen libremente, sin formalidades ni pagos de derechos”. Por ello las ciudadanas consideran que la misma ley se contradice, pues el artículo 16 confiere ese status a San Andrés, mientras que artículo 18 acusado desconoce ese régimen excepcional, al conceder a la administración de aduanas “la facultad de desplegar actividades aduaneras y de control dentro de su territorio”. Según las actoras, si bien es cierto que la Administración de Aduanas tiene

amplias facultades de control y fiscalización en lo que se refiere al ingreso y egreso de mercancías en el territorio nacional, esta competencia no es total y absoluta, y de ella se deben excluir algunas zonas con regímenes especiales, como es el caso del Archipiélago de San Andrés. Concluyen entonces las ciudadanas:

"No puede entonces la ley conceder facultades a la administración aduanera que son propias del régimen general aplicado en el territorio nacional y que como hemos dicho, desconoce la especialidad del Archipiélago.

Es claro que una vez el mandato constitucional ha establecido un régimen excepcional a la isla, la ley únicamente se puede encaminar a materializar lo establecido por la Carta, y cualquier disposición que no desarrolle este fin adolecerá de un vicio de constitucionalidad."

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La ciudadana Luz Mary Cárdenas Velandia, en representación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), interviene en el proceso en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada. Según su parecer, el artículo impugnado acata el tratamiento preferencial que tiene el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, en relación con la exención de tributos aduaneros y la creación y administración de un impuesto único atinente al consumo por la importación al territorio de este departamento. Igualmente considera que la norma acusada prevé que la DIAN puede delegar en las autoridades del Archipiélago determinadas operaciones aduaneras y de control dentro del territorio de su jurisdicción, en los términos y condiciones que establezcan los convenios, lo cual no plantea problemas pues la delegación se encuentra permitida constitucionalmente.

De otro lado, la ciudadana manifiesta que en la ley colombiana no se encuentra una definición exacta de lo que debe entenderse por "puerto libre", para efectos de determinar en qué consiste el régimen aduanero especial previsto para el Archipiélago de San Andrés. Sin embargo, aduce que de acuerdo a la ley, es posible determinar como opera la zona libre de comercio o de puerto libre del departamento. Según su criterio, la noción de "puerto libre" se refiere exclusivamente "al tratamiento tributario especial de que gozan las importaciones de mercancías destinadas al archipiélago, las cuales están libres de derechos de importación o de aduana, así como del impuesto sobre las ventas" Sin embargo, precisa la interviniente, estas mercancías están "sujetas a los procedimientos generales previstos para la importación de mercancías al territorio nacional, toda vez que ninguno de los apartes de la preceptiva legal comentada, precisan que la mercancía ingresada al territorio del archipiélago se trate como una mera introducción, tal como si lo precisa vgr. para el régimen de las Zonas Francas". La interviniente fundamenta sus aseveraciones en el decreto 3059/90, modificado a su vez por el decreto 1707/99, que regula el tratamiento aduanero que debe darse a las mercancías procedentes del exterior con destino a San Andrés. La ciudadana considera entonces que la DIAN es "competente para ejercer la administración de los tributos aduaneros nacionales, y por el control y vigilancia que debe realizar en relación con la importación de los bienes introducidos al territorio nacional, sin distinción alguna", lo cual

implica que tiene atribuciones en relación con San Andrés. Según su parecer, es perfectamente válido que la norma acusada le confiera “la facultad de delegar las funciones de control en el departamento, en los términos y condiciones que establezcan los convenios”.

2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El ciudadano Alvaro Leyva Zambrano, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, interviene en el proceso en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada. Según su criterio, la Ley 47 de 1993 forma parte de la legislación especial que señala la Constitución para el Departamento Archipiélago de San Andrés. Adicionalmente observa que la Constitución preceptúa para el departamento “normas especiales”, pero no lo erige en “puerto libre”, pues el archipiélago continúa siendo parte del territorio nacional, ni tampoco prohibe a la Dirección de Aduanas realizar operaciones y controles, que compete a la ley señalar.

Además, precisa el interviniente, que “las autoridades aduaneras en Colombia, están instituidas para labores mucho más amplias que el simple registro de movimiento de mercancía y el pago de derechos”, pues, por ejemplo, el artículo 4º del decreto 1071 de 1999 le atribuye a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la función “coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad”. Igualmente, el artículo 12 de ese decreto, al repartir competencias entre la Dirección de Impuestos y la Dirección de Aduanas, le atribuyó a esta última, entre otras cosas, “el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones”. Concluye entonces el ciudadano:

“Resulta comprensible que, aún en el supuesto que ‘puerto libre’ signifique la posibilidad de ingreso y salida de mercancías, sin pago de derechos aduaneros, no se traduce esta posibilidad en una renuncia de Colombia a que sus funcionarios ejerzan las competencias que les asigne la ley en un puerto designado como tal, porque éste continúa siendo parte del territorio nacional. Además, la misma norma acusada autoriza la celebración de convenios entre la Dirección de Aduanas y el Departamento para realizar “determinadas operaciones aduaneras y de control”, expresión que debe interpretarse en el sentido de que comprende las operaciones y controles que legalmente pueda ejercer la Aduana, respetando la condición de puerto libre, pues mal podría significar que con ellos se viole la calidad en que la misma ley lo erigió.

Los convenios autorizados en aquel, mal pueden ir en contravía de esta o de cualquier otra disposición con fuerza de ley y si así lo hicieren, serían acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero la autorización en sí no es inconstitucional.”

De otro lado, el interviniente estima que no es contradictorio que el artículo impugnado conceda a la Administración de Aduanas la facultad de delegar actividades aduaneras y de

control dentro del Archipiélago. Por el contrario, aduce que esa competencia armoniza con el artículo 211 de la Constitución, al autorizar la delegación de atribuciones de entidades públicas nacionales en los departamentos, como es el caso que contempla la norma impugnada.

3. Intervención ciudadana

Los ciudadanos Felipe de Vivero Arciniegas y Carlos Antonio Espinosa intervienen en el proceso y apoyan los argumentos de la demanda. Su escrito comienza por resaltar que la especialidad del Archipiélago y la aplicación de un régimen legal excepcional no es una situación novedosa, como los muestra un breve recuento legislativo, en cuanto a la calificación legal que se le ha dado de "puerto libre" a la isla. Los intervinientes traen entonces a colación la Ley 127/59, el Decreto Ley 444/67, la Ley 1/72, la Ley 47/93 art. 16 y la Ley 488/98. Los ciudadanos precisan entonces que, conforme a su definición técnica, un "puerto libre" es un "puerto sustraído al servicio de las aduanas, en el cual las mercancías entran y salen libremente, sin formalidades ni pagos de derechos". Por ello afirman, que en el Archipiélago, en la medida en que es un puerto libre, no se causan derechos de aduana ni ningún otro gravamen que sea generado por la importación. Así pues, para los ciudadanos resulta evidente que la autoridad aduanera carece de competencia para ejercer cualquier control y cualquier otra actividad de similar naturaleza en esta entidad territorial.

Igualmente, los intervinientes consideran que el principio de unidad territorial no significa que toda "autoridad administrativa tenga capacidad ilimitada para ejercer sus competencias en todo el territorio nacional", pues de ser así, "no podrían justificarse las zonas especiales, las zonas francas, las exenciones que por razones de interés social concede el legislador. y otras muchas formas de expresión de la actividad de intervención del Estado en la economía". Concluyen, adicionalmente que la Ley 47 de 1993, vista en su conjunto, no hace más que reiterar la exclusión absoluta de toda injerencia de la autoridad aduanera nacional respecto de las mercancías que ingresan y permanecen en el territorio insular. Sin embargo, el precepto acusado establece condiciones menos amplías a las estipuladas en la Constitución.

V- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 6º de septiembre de 1999, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del artículo 18 de la ley 47 de 1993. Según su parecer, los argumentos planteados por las actoras se originan en una errónea lectura del precepto legal impugnado, pues esa norma no autoriza una intervención del poder central en asuntos de carácter aduanero, que sean de competencia del departamento, es decir, que la DIAN realice tareas de control aduanero propias del departamento. Según su parecer, el sentido de dicha norma es el contrario, a saber, que determinadas operaciones aduaneras y de control, correspondientes a la DIAN, podrán ser delegadas "mediante los convenios autorizados a las autoridades del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 18 de la ley 47 de 1993, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una disposición que forma parte de una ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2- Las actoras y algunos de los intervinientes consideran que el artículo acusado autoriza a las autoridades aduaneras nacionales a intervenir en operaciones de control en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo cual es a su juicio absurdo, ya que esa entidad territorial es un puerto libre, esto es, un lugar que está sustraído al servicio de las aduanas, pues las mercancías entran y salen libremente, sin formalidades ni pagos de derechos. Por ende, según su parecer, no existe ninguna justificación para que las autoridades aduaneras nacionales intervengan en ese departamento. Por tal razón, concluyen que la norma impugnada ignora el carácter especial que, conforme al artículo 310 de la Carta, tiene el archipiélago. De esa manera, consideran esos ciudadanos, que la disposición acusada también viola la igualdad, pues desconoce el trato particular que debe conferirse a ese departamento, en la medida en que no puede estar sometido a las regulaciones comunes previstas para las otras entidades territoriales.

Por su parte, la Vista Fiscal y otros de los intervinientes consideran que el precepto acusado es constitucional, y que la interpretación del mismo por las actoras es inapropiada, por cuanto esa disposición, en vez de desconocer, refuerza el carácter excepcional que en materia aduanera el legislador ha reconocido al Archipiélago, en la medida en que permite que una entidad del nivel central delegue algunas de sus funciones en el departamento. Además, señalan estos intervinientes, la Carta no ha constitucionalizado el status de puerto libre de San Andrés, por lo cual la ley puede regular sus alcances, y señalar, como lo ha hecho, que la especialidad aduanera del departamento consiste en que las importaciones están libres de derechos de importación o de aduana, pero que esas mercancías siguen sujetas a los procedimientos generales previstos para la importación de bienes al país. Por ende, en la medida en que la Aduana Nacional tiene como una de sus funciones controlar el cumplimiento de esas normas y otras afines, es obvio que posee competencia para realizar ciertas operaciones en esa entidad territorial. En esas condiciones, concluyen estos intervinientes, la norma acusada favorece la especialidad y la autonomía del archipiélago, al permitir que la Aduana Nacional delegue esas funciones en el departamento de San Andrés.

3- Conforme a lo anterior, la pregunta que plantea la demanda es si la disposición impugnada desconoce la igualdad y el trato especial que la Carta confiere al archipiélago de San Andrés y Providencia (CP art. 310), al permitir injerencias indebidas de las autoridades aduaneras nacionales en el manejo propio de los asuntos por esa entidad territorial. Para responder a ese interrogante, y en la medida en que existen discrepancias sobre el contenido mismo del artículo acusado, la Corte comenzará por analizar el sentido de esa disposición, para luego estudiar si la regulación que prevé, desconoce o no el trato especial previsto por la Constitución en favor del departamento de San Andrés.

El alcance de la disposición acusada: acuerdo para delegación de funciones aduaneras nacionales.

4- Para mayor claridad, la Corte transcribe de nuevo el artículo acusado, el cual establece:

"La Dirección de Aduanas Nacionales podrá realizar convenios con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina los cuáles tendrán por objeto la realización, por parte del Departamento, de determinadas operaciones aduaneras y de control, dentro del territorio de su jurisdicción, en los términos de las delegaciones que la mencionada dirección le otorgue conforme a las precisiones que al respecto acuerden".

Aunque la redacción del artículo puede suscitar algunas inquietudes, su sentido es bastante claro. Así, la disposición autoriza a la Dirección Nacional de Aduanas a delegar ciertas funciones aduaneras y de control en el departamento de San Andrés. Esto significa que debe tratarse de competencias propias de la Dirección Nacional de Aduanas, puesto que en caso contrario, no podría hablarse propiamente de una delegación de funciones de una autoridad nacional en una entidad territorial. Por ende, y a diferencia de lo que sugieren las actoras, la disposición no autoriza una asunción, por las autoridades nacionales, de competencias propias del departamento, sino todo lo contrario, esto es, un traslado temporal del ejercicio de competencias nacionales a esa entidad territorial, por medio de un convenio entre la autoridad nacional y el departamento.

5- El análisis precedente muestra entonces que la norma impugnada, lejos de vulnerar la autonomía territorial, busca fortalecerla, puesto que autoriza una delegación de funciones nacionales en un departamento.

De otro lado, la Corte destaca que esa delegación está prevista en forma específica para San Andrés, y no de manera general para todos los departamentos, con lo cual la disposición acusada establece una regulación particular en favor del archipiélago. No tiene entonces ningún sentido el cargo de las actoras, según el cual, esa norma estaría vulnerando la igualdad, al no reconocer la "especialidad" de trato que la Carta confiere a San Andrés. ¿Cómo puede sostenerse razonablemente ese argumento si este artículo está previsto exclusivamente para el archipiélago, y no para todos los departamentos?

Es más, el procedimiento establecido para la delegación es cuidadoso en favorecer la autonomía y en proteger el régimen especial de San Andrés, al indicar que debe existir un acuerdo entre la autoridad nacional y el departamento, lo cual significa que el traslado del ejercicio de competencias requiere del consentimiento de la entidad territorial. Por ende, si el departamento considera que una determinada propuesta de delegación de operaciones aduaneras y de control es inconveniente, por afectar la autonomía y la especialidad del archipiélago, simplemente la autoridad departamental puede abstenerse de firmarlo, y no habría delegación.

6- Una primera conclusión se impone: el artículo acusado, lejos de vulnerar el régimen especial del departamento de San Andrés y su autonomía, pretende reforzarlos, al autorizar estos acuerdos para que la Dirección de Aduanas Nacionales delegue funciones nacionales específicamente en esa entidad territorial. Esto muestra que los cargos de las actoras sobre violación de la especialidad del archipiélago no parecen tener sustento. Por esa misma razón,

tampoco parece de recibo la acusación por desconocimiento de la igualdad, puesto que ésta se funda en que la ley habría establecido para San Andrés el mismo régimen aduanero que para el resto del país, lo cual acabamos de ver, no es cierto.

Legislación especial aduanera para San Andrés, competencias de las autoridades aduaneras nacionales y principio de igualdad.

7- A pesar de lo anterior, podría sostenerse, como parecen hacerlo las actoras y algunos intervinientes, que la inconstitucionalidad de la disposición deriva del hecho de que ésta habría desconocido el status aduanero especial de San Andrés, que es el de ser un puerto libre, puesto que esa condición excluye cualquier intervención de las autoridades aduaneras nacionales. Aunque las actoras ni los intervinientes formulan el argumento con toda la claridad que sería deseable, la Corte considera que éste podría ser reconstruido así: la Carta establece que debe haber normas especiales para San Andrés en comercio exterior (CP art. 310), y tradicionalmente el archipiélago ha sido definido como un puerto libre. En la medida en que un puerto libre está excluido del servicio de las aduanas, pues las mercancías entran y salen libremente, sin formalidades ni pagos de derechos, entonces las autoridades aduaneras nacionales no pueden ejercer ninguna competencia en el archipiélago, por lo cual, la norma acusada es inconstitucional, al prever esa intervención de esos órganos nacionales. Entra pues la Corte a examinar ese argumento.

8- La Corte coincide con las actoras en que tradicionalmente el archipiélago de San Andrés ha sido erigido como un puerto libre. Así, la Ley 127 de 1959 le confirió ese status y estableció que todas las importaciones a dicho territorio eran libres y estaban exentas del pago de derechos de aduanas. Las regulaciones posteriores, a pesar de que han modificado aspectos de ese régimen, han preservado para San Andrés ese status. Así sucede con el Decreto 3290 de 1963 sobre "disposiciones sobre el puerto libre de San Andrés y Providencia" y con el decreto 444 de 1967, que en su capítulo de disposiciones relativas a impuestos, estableció que las importaciones destinadas al puerto libre de San Andrés y Providencia estaban exentas de gravamen. Posteriormente, La ley 1ª de 1972, relativa al estatuto especial para el Archipiélago de San Andrés y Providencia, mantiene su régimen aduanero y cambiario de puerto libre. Finalmente, el Congreso dicta la ley 47 de 1993, sobre "normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" y mantiene su carácter de puerto libre.

Las actoras también aciertan en indicar que la Carta prevé un régimen aduanero específico para el archipiélago, pues expresamente el artículo 300 de la Carta autoriza normas legales especiales para esa entidad territorial en "materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico". Además, los derechos propios del pueblo raizal, en materia de autonomía e identidad cultural, lo hacen acreedor a una especial protección por el Estado (CP art. 13), pues Colombia es una nación multiétnica y multicultural, y las autoridades deben proteger la diversidad y la riqueza cultural (CP arts 7º y 8º). Por ello esta Corporación ha avalado legislaciones que restringen derechos de otros colombianos en esas islas, en materia de libre circulación y residencia, o derecho al trabajo, en beneficio de la población del archipiélago. Así, la sentencia C-530 de 1993, MP Alejandro

Martínez Caballero, consideró que esas medidas no eran discriminatorias y tenían sustento constitucional, a fin de proteger la supervivencia e identidad del pueblo raizal.

A pesar de que las actoras atinan en estos dos puntos, la Corte considera que su argumento general carece de sustento, puesto que no sólo extrae varias consecuencias que no se siguen de estas dos premisas sino que, además, las demandantes introducen otras consideraciones que no encuentran ningún asidero en la Carta. En efecto, las actoras suponen que la previsión constitucional de normas aduaneras especiales para San Andrés, y el deber del Estado de proteger la identidad cultural de los raizales, implican que el archipiélago es constitucionalmente un puerto libre, que está entonces totalmente excluido de la intervención de las autoridades aduaneras nacionales. Pero eso no es así, como se vera a continuación.

9- De un lado, el texto del artículo 310 superior es definitivo en esta discusión, pues establece que el archipiélago se rige, "además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador (subrayas no originales)." Esto significa que la disposición constitucional autoriza y prevé normas legales especiales para proteger la identidad y especificidad de San Andrés, pero no excluye a ese departamento de todas las regulaciones nacionales generales, por cuanto señala que esa entidad territorial también se rige por las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos.

De otro lado, si bien la Carta ordena proteger la autonomía y la diversidad cultural de los raizales (CP arts 7º y 310), también es cierto que Colombia es una república unitaria (CP art. 1º), por lo cual la autonomía y especialidad de San Andrés debe desarrollarse dentro del marco de la unidad nacional. Por ello, esta Corte, al declarar la constitucionalidad de la legislación especial en favor del archipiélago, precisó que "el régimen especial de San Andrés debe ser leído a la luz del principio de la unidad nacional. Dicho principio es el primero de los fines señalados en el preámbulo de la Constitución. Igualmente el artículo 2° superior consagra dentro de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial." (Sentencia C-530 de 1993. MP Alejandro Martínez Caballero)

Finalmente, esta importancia de lo nacional es todavía más clara en el campo aduanero, puesto que en materia macroeconómica, y sin perjuicio de la autonomía territorial, la Carta confiere un manejo unitario de la política económica general (CP art. 303), tal y como esta Corporación lo ha destacado en numerosas sentencias.

10- Una primera conclusión se impone: la Carta autoriza y prevé normas aduaneras especiales para San Andrés, pero en manera alguna ordena que el régimen aduanero de ese departamento sea siempre distinto al del resto del país, ni prohibe por ende la intervención de las autoridades aduaneras nacionales en esa entidad territorial. Por ende, en nada vulnera la Constitución que la ley prevea algunos beneficios aduaneros especiales para San Andrés, pero no excluya a ese departamento de otras regulaciones nacionales. Y si corresponde a la Dirección de Aduanas el control de esas regulaciones generales, entonces la disposición acusada encuentra perfecto sentido, puesto que fortalece la autonomía y especialidad de San Andrés, al permitir que esas competencias de las autoridades aduaneras nacionales sean

delegadas en el departamento.

11- En ese mismo orden de ideas, la Corte tampoco encuentra fundamento al cargo de las actoras sobre violación de la igualdad, según el cual, el artículo acusado sería discriminatorio al haber establecido una regulación igual para situaciones distintas, por haber sometido a San Andrés a la normatividad general estatuida para los otros departamentos.

De un lado, y contrariamente a lo afirmado por las demandantes, la disposición impugnada prevé un tratamiento favorable específico para el archipiélago, como ya se mostró en esta sentencia (Cf supra fundamento 5).

Y de otro lado, incluso si el artículo acusado hubiera establecido para San Andrés una regulación igual, en ciertos aspectos, a aquella prevista para las otras entidades territoriales, no por ello sería automáticamente inconstitucional. Esto es evidente pues la Constitución no ordena que el archipiélago tenga una reglamentación aduanera distinta, en todos los puntos, a la establecida para el conjunto del territorio colombiano. La interpretación de las actoras, según la cual, la Carta estableció un régimen excepcional para San Andrés, de suerte que cualquier disposición que no desarrolle este fin adolece de un vicio de inconstitucionalidad, no sólo olvida el tenor literal del artículo 320 superior, sino que desconoce el carácter unitario del Estado colombiano y el sentido mismo del principio de igualdad. Así, La Carta autoriza normas especiales para San Andrés y también prevé una protección especial para la población raizal (CP arts 7º y 310), pero en manera alguna excluye a esa entidad territorial del orden jurídico nacional. Por ende, ciertos tratamientos preferenciales en favor del archipiélago son legítimos, mientras que esas mismas regulaciones podrían violar la igualdad si la ley las consagra para otras entidades territoriales. Pero eso no significa que San Andrés sólo puede tener tratamientos especiales favorables, pues la propia Carta indica que ese departamento también está sometido a las regulaciones generales de las entidades territoriales. En síntesis, la Constitución permite normas especiales favorables para el archipiélago pero no ordena que este departamento sólo tenga ese tipo de disposiciones.

El status de San Andrés de puerto libre y la disposición acusada.

12- Con todo, podría criticarse la anterior argumentación, acusándola de olvidar el particular status de San Andrés, que es un puerto libre, y que en consecuencia, está excluido de la intervención de las autoridades aduaneras nacionales, aduciendo que es de la esencia de esos puertos estar sustraídos al servicio de las aduanas, pues las mercancías entran y salen libremente, sin formalidades ni pagos de derechos.

A pesar de su aparente fuerza, esa objeción no es de recibo, por la sencilla razón de que, y como bien lo resaltan varios intervinientes, el status de puerto libre del archipiélago ha sido definido por la ley, y no por la Constitución, por lo cual es un tema de libre configuración del Congreso. Así, nada en la Carta se opone a que eventualmente la ley elimine al archipiélago ese carácter de puerto libre y le confiera otros privilegios aduaneros sustitutos. En ese mismo orden de ideas, corresponde al legislador delimitar los alcances de la figura de puerto libre de San Andrés, sin que existan especiales limitaciones constitucionales para esa definición legislativa. En tal contexto, el Legislador decidió que ese status del archipiélago significa esencialmente que la importación de mercancías es libre, no genera derechos aduaneros, y sólo causa un impuesto a las ventas, en favor del departamento, quien lo percibe, lo

administra y lo controla1. Sin embargo, la normatividad es clara en indicar que esa entidad territorial no queda por fuera del conjunto de la legislación aduanera, y prevé explícitamente el ejercicio de competencias de control en el archipiélago por parte de las autoridades nacionales de aduana. Así, el literal c) del artículo 4º de la Ley 45 de 1993, que precisa, en parte, los alcances de la figura de puerto libre, indica que el departamento ejerce funciones de administración, coordinación, control y regulación del ingreso y salida de mercancías importadas, pero "sin perjuicio de las que la ley le asigna a la Dirección General de Adunas". Igualmente, como bien lo señalan varios intervinientes, las mercancías importadas están sujetas a los procedimientos generales previstos para la importación de mercancías al territorio nacional procedentes del exterior, y las aduanas nacionales tienen competencias más amplias que el simple cobro los impuestos de importación, como son verificar que se cumplan esos procedimientos y no se desconozca el régimen cambiario.

En esas condiciones, es claro que la ley, al definir el alcance del status de puerto libre de San Andrés, preservó múltiples competencias a las autoridades nacionales de aduana, sin que eso implique ninguna violación a la Carta, puesto que, como ya se indicó, corresponde al legislador delimitar el contenido de esa figura, que es de creación legal, y no constitucional. Además, y contrariamente a lo sostenido por las demandantes, esa decisión legislativa no es en manera alguna caprichosa o arbitraria, puesto que, en derecho comparado, no existe un concepto único sobre "puerto libre". Así, en muchos casos, la doctrina asimila las nociones de puerto libre y puerto franco, pero no le confieren exactamente el mismo sentido. Para ciertos autores, es aquel "sustraído al servicio de las aduanas, en el cual las mercancías entran y salen libremente, sin formalidades ni pagos de derechos"2, que es la tesis asumida por las actoras; pero otros doctrinantes presentan un concepto más restringido, pues indican que es simplemente un puerto "exento de derechos aduaneros"3, pero que no obligatoriamente está excluido de otras regulaciones aduaneras. La regulación colombiana decidió acoger, en relación con San Andrés, este concepto más restrictivo, que era una opción disponible al Legislador a fin de desarrollar el mandato constitucional de establecer un régimen especial para el archipiélago (CP art. 310), por lo cual, los reparos de las demandantes carecen de fundamento.

La legitimidad de la delegación y la constitucionalidad del artículo acusado.

13- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que ninguno de los cargos de los demandantes, ni de los intervinientes encuentra sustento constitucional. Además, para esta Corporación, es claro que el mecanismo de delegación previsto en la disposición acusada se ajusta a la Carta, la cual autoriza a las autoridades administrativas a delegar algunas de sus funciones en sus subalternos o en otras autoridades, de conformidad con las condiciones que fije la ley (CP art. 211). En el presente caso, la disposición acusada establece precisamente esas condiciones, puesto que especifica que por medio de convenios, la Dirección de Aduanas Nacionales podrá delegar en el Departamento de San Andrés ciertas operaciones aduaneras o de control.

El estudio precedente ha mostrado que, contrariamente a lo sostenido por los demandantes, la norma acusada, lejos de afectar la especialidad y la autonomía de San Andrés, tiende precisamente a reforzarla. La disposición será entonces declarada exequible.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 18 de la ley 47 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREG ORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver artículo 16 de la Ley 47 de 1993 y artículo 411 del decreto 2653 de 1999.

2 Ver Asociación Henri Capitant. Vocabulario Jurídico. Bogotá: Temis, 1995, p. 709

3 Manuel Osorio. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Buenos Aires: Ed. Eliasta S.R.L. 1981, p. 630.