Sentencia C-1111/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de expedir códigos o crear impuestos se aplica a partir de Constitución Política de 1991

Es preciso que la Corte deje en claro que las prohibiciones contempladas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en lo referente a la concesión de aquéllas por el Congreso al Gobierno para expedir o reformar códigos o para crear impuestos, solamente principiaron a aplicarse desde la promulgación de la actual Carta Política hacia el futuro, esto es, desde el 7 de julio de 1991, y por ende no pueden retrotraerse a épocas anteriores para deducir la inconstitucionalidad de leyes expedidas bajo la vigencia de la Constitución anterior, que no restringía en esas materias al legislador ordinario para transferir temporalmente y en forma precisa su propia competencia al Ejecutivo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDICION DE CODIGOS-Otorgamiento bajo Constitución Política anterior

Si con antelación a la promulgación de la Carta hubiese sido revestido el Presidente de facultades extraordinarias al amparo del entonces vigente artículo 76, numeral 12, de la Constitución derogada, no hay allí un motivo actual de inconstitucionalidad, pues mal podría hacerse exigible al Congreso una norma que en su momento -cuando confirió las facultades- no existía. El cotejo al respecto debe hacerse con la normatividad precedente, pues lo contrario significaría otorgar efectos retroactivos a las prohibiciones que consagró el Constituyente de 1991, lo que no resulta aceptable en tratándose de competencias.

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo/DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-Naturaleza

Las denominadas “leyes marco o cuadro”, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, suponen una distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, en cuanto al primero le corresponde, por medio de la Ley, determinar las pautas generales, los objetivos y criterios con arreglo a los cuales las enunciadas materias deben ser reguladas, mientras que el segundo está llamado a concretar esas disposiciones legales a través de decretos que, aun cuando en efecto gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar- no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva. No puede sostenerse que su mayor amplitud los convierta en normas con fuerza de ley, pues en todo caso ellos deben sujetarse a los parámetros que contempla la respectiva ley cuadro.

LEY MARCO-Naturaleza

LEY MARCO-Modificaciones del arancel de aduanas

ARANCEL DE ADUANAS-Naturaleza

COMITE DE ASUNTOS ADUANEROS, ARANCELARIOS Y DE COMERCIO EXTERIOR-Conceptos no obligan

DIARIO OFICIAL-Publicación de decretos expedidos en desarrollo de ley marco

Referencia: expediente D-2831

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 6 de 1971

Actor: Juan Manuel Camargo González

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Juan Manuel Camargo González contra la Ley 6 de 1971, "por la cual se dictan normas generales, a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", publicada en el Diario Oficial Nº 33423 del 29 de septiembre de 1971.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY 6ª de 1971

(Septiembre 16)

por la cual se dictan normas generales, a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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 establezca 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 sean (sic) 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 respectivas Notas Legales e Interpretativas, y establecer los 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 sean 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 las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas;

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 2. 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.

Artículo 3. 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 4. Deróganse los artículos 6 y 7 del Decreto-ley 3168 de 1964 y los literales c), d) y e) del artículo 6 del Decreto-ley 2611 de 1968, así como las demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

Artículo 5. Esta Ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Dada en Bogotá, D.E., a 6 de septiembre de 1971.

El Presidente del Senado,

EDUARDO ABUCHAIBE OCHOA

El Presidente de la Cámara de Representantes,

GILBERTO SALAZAR RAMIREZ

El Secretario de la Cámara de Representantes,

Eusebio Cabrales Pineda

República de Colombia, Gobierno Nacional

Bogotá, D.E., septiembre 16 de 1971

Publíquese y ejecútese

El Ministro de Hacienda y Crédito Público encargado,

Hugo Palacios Mejía”

II. ANTECEDENTES

Manifiesta el actor que, con base en la Ley acusada, el Gobierno ha establecido regímenes aduaneros diversos, pues durante muchos años se dictaron medidas proteccionistas y de sustitución de importaciones, y a partir de 1992 se ha venido desarrollando una apertura comercial, lo que aduce se trata de propósitos diametralmente opuestos.

Afirma que la única explicación para tal fenómeno es que la aludida Ley “sólo es una apariencia de ley marco”, pues no consagra norma concreta alguna que dirija, oriente o limite la acción del Ejecutivo, el cual -según dice- ha obrado de manera absoluta, toda vez que el Congreso le delegó atribuciones en forma ilimitada e intemporal.

El demandante manifiesta que su pretensión consiste en que se le devuelva al Congreso “su papel preponderante en un aspecto que incide directamente en el desarrollo y el bienestar de la Nación. Se busca reivindicar al órgano democrático por excelencia, con el fin de que abandone su posición de mero espectador de los cambios que introduce el Gobierno en el tema aduanero”.

Expresa el actor que los artículos 1 y 2 de la Ley acusada no autorizan al Gobierno para modificar el régimen de aduanas en aspectos distintos al arancel, y es el artículo 3 Ibídem el

único sustento que puede invocar el Gobierno para realizar modificaciones al régimen aduanero.

Considera el impugnante que el único precepto marco dentro de la Ley acusada es el artículo 3 de ésta, en tanto que los artículos 4 y 5 no tienen actualmente ninguna aplicación práctica. Afirma que ese único artículo vigente no establece un conjunto de normas generales, objetivos y criterios para que el Ejecutivo modifique el régimen de aduanas.

El impugnante dirige sus cargos a cuestionar el artículo 3 de la referida Ley, el cual, en su criterio, desconoce los artículos 150, numeral 19, literal c), y 189, numeral 25, de la Carta Política, toda vez que implica la renuncia del Congreso a ejercer sus facultades constitucionales en el tema aduanero.

Aduce que el artículo 3 acusado faculta al Gobierno para hacer modificaciones al régimen de aduanas en aspectos distintos al arancel, contrariando la intención del Constituyente, y le ha permitido expedir originariamente la legislación aduanera colombiana.

Manifiesta el actor que el artículo 3 de la Ley 6 de 1971 vulnera los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución Política, toda vez que le confiere al Ejecutivo la facultad de establecer códigos de aduanas, y para modificar los existentes, en particular el Código Contencioso Administrativo, competencia que es exclusiva del Congreso. A su juicio, los decretos expedidos por el Gobierno son verdaderos códigos de aduana, aunque no se les haya dado oficialmente tal denominación, pues en ellos se establecen los procedimientos y las sanciones, se incluye la definición de los usuarios, sus requisitos de operación, etc.

Respecto de la facultad conferida al Gobierno por el artículo 189, numeral 25, de la Constitución, afirma el actor:

“En último término, la discusión se contrae a decidir si la prohibición contenida en el numeral 10 del artículo 150 C.N. tiene una excepción que no previó la Asamblea Constituyente, y que tiene que ser inferida de la lectura de otras normas. Los que así opinan, aducen simplemente que al Constituyente ‘se le olvidó’ que en otra norma (artículo 189-25) le daba la facultad al Gobierno de modificar el régimen de aduanas, y que debido a ello en este preciso campo el Congreso ha de perder su facultad de expedir códigos. Semejante interpretación tiene la virtud aparente de lucir como una lectura sistemática y conjunta de las disposiciones constitucionales, pero ostenta así mismo el defecto de desconocer el texto literal de los precisos artículos en que se apoya.

En lo personal, a mí no me cabe duda de que la facultad conferida al Congreso en el numeral 2 del artículo 150 C.N., reforzada con el numeral 10 ibídem, es absoluta, y por consiguiente no tiene excepciones. Textualmente el artículo indica que al Congreso corresponde ‘Expedir códigos en todos los ramos de la legislación’, con lo cual no se excluye a ninguna materia, sino que se comprende a todas. Más aún, el Constituyente se preocupó notoriamente de evitar que el Gobierno accediera a esta potestad por una vía indirecta, y por ello introdujo una disposición en la que de forma expresa se prohibía al Congreso delegarla por medio de las facultades extraordinarias. Respetando el sentido literal y ostensible de estas disposiciones, me parece que no tiene mucho asidero deducir una excepción al respecto.

En el otro extremo, se olvida así mismo que la facultad concedida por la Constitución al Gobierno, para modificar el régimen de aduanas, no es absoluta.

(…)

(…)

Como ya dijimos, en último término la discusión se centrará en torno a la prelación de una de dos disposiciones constitucionales: el numeral 10 del artículo 150, que prohibe al Gobierno expedir Códigos, y el artículo 189-25, que faculta al mismo Gobierno para modificar el régimen d aduanas.

Para nosotros, reiteramos, la primera disposición es una prohibición absoluta y expresa, que debe prevalecer sobre todas las demás normas de la Constitución, precisamente por ser tajante. La segunda no es de ninguna manera absoluta, sino que se trata de una facultad ciertamente sujeta a claras y precisas restricciones. Por tanto, no tendría justificación que semejante facultad, restringida desde la misma Carta, prevaleciera frente a una prohibición expresa e inconstitucional". (Negrillas del texto original).

El impugnante aduce que se viola el artículo 150, numeral 19, literal c), de la Carta Política, y expresa:

"El artículo 3 de la Ley 6 de 1971 se ve afectado por una inconstitucionalidad sobreviniente, debido a que no condiciona los decretos que expida el Gobierno para desarrollarla, a razones de 'política comercial', como sí lo hace el actual artículo 150, numeral 19, literal c), de la Carta Política.

(…)

No se trata, entonces, de que el Presidente tenga una libertad ilimitada e incondicional en este campo. Lo que quiso expresamente la Asamblea Constituyente de 1991 fue restringir la intervención del Ejecutivo, para ceñirla a los aspectos técnicos y administrativos, impidiendo que se atribuyera el papel del legislador en aspectos de fondo". (Negrillas del texto orginal).

En su concepto, el Constituyente de 1991 quiso limitar la actuación del Presidente en materia de aduanas, y afirma que si en la Ley 6 de 1971 no se condicionó la actuación del Ejecutivo a razones de política comercial, se debe a que la misma fue expedida veinte años antes de la actual Constitución. Por tal motivo, asegura, dicha ley marco no respeta una restricción impuesta al Gobierno, lo que la hace inconstitucional.

Expresa sobre el particular:

"En efecto, si la Constitución únicamente habilita al Presidente para modificar el régimen de aduanas por razones de política comercial; y si la política comercial se refiere exclusivamente a las medidas que se tomen para evitar o fomentar el intercambio de mercancías con otros países; por fuerza habrá de concluirse que el Presidente sólo está habilitado para realizar los cambios aduaneros que conduzcan directamente al objetivo señalado. Otra clase de modificaciones en el régimen de aduanas, que no tengan efecto ni incidencia en la política comercial del Estado, no pueden ser adelantadas por el Gobierno, sino que han de ser

promovidas por el Congreso”.

Aduce el accionante que, si los cargos anteriores son desestimados, el artículo 3, tantas veces mencionado, debe ser declarado inconstitucional por cuanto “su contenido normativo es nulo” y contraría lo dispuesto en el artículo 150, numeral 19, literal c), de la Carta, pues no fija normas generales, objetivos ni criterios a los cuales deba sujetarse el Gobierno para modificar tal régimen, deviniéndo entonces en una ley marco ambigua, vaga e imprecisa.

En su criterio, lo que previó el Constituyente, en relación con las leyes marco, fue una colaboración armónica entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero no un predominio absoluto del uno sobre el otro, y de la lectura del artículo 3 impugnado se desprende que el mismo no constituye un límite para el Gobierno, sino apenas una “sugerencia” que da el Congreso al Ejecutivo, sugerencia que -aduce- puede ser desconocida porque la misma Ley lo permite expresamente.

Agrega que el Consejo de Estado ha determinado que el Gobierno es libre o no de seguir las recomendaciones que reciba, según lo dispone la norma en comento, y que incluso ésta es inaplicable actualmente por cuanto recomienda al Presidente consultar opiniones de acuerdos de integración que ya no existen, como la ALALC, u organismos a los que el país no había adscrito para la fecha de expedición de la norma, como el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, cuyo convenio fue firmado por Colombia en agosto de 1999.

Asevera el demandante que el artículo 3 de la Ley en cuestión viola también los artículos 26; 150, numerales 2, 10, 19 y 21; y 333 de la Constitución. En su criterio, al ser dicha norma vaga e imprecisa habilita al Gobierno para dictar disposiciones que se refieren a materias cuya regulación es privativa del Congreso.

Manifiesta que se consagran en la legislación aduanera procedimientos especiales que no siguen las pautas del Código Contencioso Administrativo, tales como notificaciones por correo, reglas sobre caducidad, prescripción, procedimientos y recursos, olvidando que, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, los recursos son de creación legal.

Así mismo, expresa que en materia aduanera el que ha dictado normas de intervención económica ha sido el Gobierno, apoyado en el artículo 3 acusado, y ha reglamentado el ejercicio de ciertas actividades económicas, fijando para sus actores requisitos de patrimonio, inhabilidades e incompatibilidades.

Agrega que la Ley 6 de 1971 es inconstitucional, debido a que sus disposiciones no se adaptan a las características propias de las leyes marco, señaladas en el artículo 150, numeral 19, de la Carta, y que, en realidad, se trata de una ley de delegación de facultades que, como no está sujeta a límite temporal alguno, vulnera el artículo 150, numeral 10, Ibídem.

En relación con los artículos 1 y 2 de la Ley 6 de 1971, asevera el demandante que desconocen los numerales 2, 10, 12 y 19 del artículo 150 y el artículo 294 de la Constitución Política, pues su contenido normativo es nulo y no fija normas generales, objetivos ni criterios a los que debe sujetarse el Gobierno para modificar el régimen de aduanas.

Además, agrega que el artículo 1 de la ley en referencia es inconstitucional “porque permite al Gobierno establecer exenciones arancelarias y fijar la base gravable del arancel. Como el arancel es un impuesto, tal labor corresponde exclusivamente al Congreso de la República”.

Afirma que el artículo 1 sólo le da facultades al Gobierno; no ordena, no constriñe, ni le señala directrices a seguir, por lo que se trata, según dice, de una ley de facultades, no de una ley marco.

El actor hace un recuento de lo que es el arancel de aduanas, y de su doble aspecto: uno técnico (en lo que tiene que ver con la clasificación sistemática de las mercancías), y otro tributario (que se refiere al gravamen arancelario aplicable para cada subpartida), y señala que, de acuerdo con los preceptos constitucionales, al Gobierno le corresponde la modificación del arancel de aduanas, al menos en lo relativo a su aspecto técnico de modificación de la clasificación, razón por la cual el artículo 1 cuestionado es “inane”, pues no añade nada a lo dispuesto por la Carta.

Asegura que la actualización de la nomenclatura arancelaria “es una necesidad y no una potestad del Gobierno, pues no podría consentirse que el comercio exterior colombiano se rigiera por una nomenclatura obsoleta”, y agrega que el Ejecutivo ha perdido autonomía en ese campo desde que los países signatarios del Acuerdo de Cartagena se obligaron a adoptar el sistema NABANDINA. Así -continúa- no es que el Gobierno “pueda” adoptar las modificaciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (hoy Organización Mundial de Aduanas), sino que “está obligado a hacerlo” por las normas comunitarias.

En cuanto al literal c) del artículo 1 de la Ley acusada, considera el actor que como base gravable que es, el valor en aduanas de las mercancías importadas es algo que compete definir al Congreso, según el artículo 150, numeral 12, de la Carta, y no al Gobierno.

Pero, además de lo anterior, aduce que la autonomía del Estado para determinar las normas de valoración de mercancías está también limitada por sus compromisos internacionales y, según la Decisión 378 de 1995, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se obliga a los países de la Comunidad Andina a adoptar las normas de valoración del GATT.

Por último, manifiesta el impugnante que el artículo 2 de la Ley 6 de 1971 es una norma “superflua”, por cuanto, aunque exige el concepto previo del Consejo Nacional de Política Aduanera, no ordena al Gobierno acatar dicho concepto. Además, teniendo en cuenta la conformación de ese organismo (subalternos del Presidente), se pregunta el actor “¿qué directriz o pauta podría fijar el Consejo al Presidente de la República, si sus integrantes debían seguir las orientaciones (cuando no las órdenes) de este último?”.

Y, para finalizar, afirma que ese Consejo ya no existe, pues sus funciones las asumió el Gobierno, de acuerdo con el Decreto 2350 de 1991.

El actor allegó, con posterioridad, un escrito mediante el cual buscó “aclarar” el “error conceptual en el que -a su juicio- han incurrido el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la Nación”, al rendir sus conceptos, toda vez que, según afirmó, en los mismos se indica que el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando lo cierto es que dicho Consejo se denomina hoy en día

Organización Mundial de Aduanas (OMA), la cual es distinta a la Organización Mundial del Comercio.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana Luz Mary Cárdenas Velandia, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, afirma que, dada la naturaleza de la ley marco, ésta debe ser amplia, general y flexible con el fin de que el Ejecutivo tenga plena libertad para legislar en el momento histórico en que se desarrolle.

Asegura que hasta 1968 el Gobierno carecía de un instrumento jurídico que le permitiera enfrentar los cambiantes fenómenos en materia aduanera y arancelaria, y se advirtió, entonces, la necesidad de dotarlo de un instrumento "expedito y permanente", encaminado a facilitarle tal tarea. Fue así como con la expedición de la Ley acusada se pretendió dotar al Gobierno de un mecanismo más ágil para atender los asuntos aduaneros y efectuar una revisión y actualización de las normas que sobre la materia hasta ese momento regían (Ley 79 de 1931).

A juicio de la interviniente, como la Ley 6 de 1971 fue expedida con base en el artículo 76, numeral 22, de la Constitución de 1886, los cargos formulados deben analizarse a la luz de ésta. Y precisa que el citado precepto es prácticamente igual al ahora contenido en el artículo 189, numeral 25, de la Carta, con la única variación de que la modificación de los aranceles y tarifas, y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas debe obedecer a razones de política comercial.

No obstante -expresa-, si se considerara procedente que el análisis de la norma demandada debe hacerse al amparo de la Carta Política de 1991 (art. 150, numeral 19, literal c), tampoco se vulnera dicho precepto pues todos los aspectos enunciados en la Ley 6 de 1971 se refieren a materias de política comercial y no fiscal, como lo señala el actor, y el hecho de que dicha política "se instrumentalice a través de unas tarifas arancelarias, no significa que su fin sea esencialmente recaudatorio fiscal, tal y como universalmente lo reconoce la doctrina".

Manifiesta, respecto de las sentencias de la Corte Constitucional a las que se refiere el actor en su libelo, que las citas que éste hace no son completas y que, si se miran en su conjunto tales fallos, se advierte que le asiste razón al Gobierno porque las normas acusadas no son inconstitucionales.

Considera la ciudadana que la Ley acusada sí es una ley marco, y no una ley de facultades, como erróneamente lo entiende el demandante, y que la interpretación correcta fue expuesta por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 25 de septiembre de 1986. Asegura que allí se establecen los parámetros generales para la actividad del Gobierno.

Afirma que el cargo formulado por el actor, según el cual la Ley cuestionada faculta al Ejecutivo para establecer exenciones a los aranceles, además de no haber sido sustentado, carece de todo fundamento, pues la norma se limita a establecer los parámetros que el Gobierno debe tener en cuenta para restringir o derogar las exenciones de derechos arancelarios, pero no para consagrar exenciones.

Respecto a la supuesta inconstitucionalidad sobreviniente del artículo 3 de la Ley en cuestión, estima la interviniente que tal disposición debe estudiarse obligatoriamente frente a las reglas constitucionales vigentes a la fecha de su expedición. Y expresa:

"…los artículos acusados, en cuanto corresponda definir -como lo quiere el actor- si fueron dictados por el órgano competente, deben ser vistos bajo la óptica de la Constitución de 1886 con sus reformas, es decir, según las prescripciones de la Carta Política que estaba vigente cuando tales disposiciones ingresaron en el mundo jurídico, y de ninguna manera de conformidad con las normas introducidas apenas en la Constitución de 1991, menos todavía si éstas consagraron -como en efecto ocurrió- restricciones antes no existentes acerca del otorgamiento y ejercicio de facultades extraordinarias. En su momento no podía adivinar el Congreso que en el futuro le sería prohibido de manera absoluta conferir autorizaciones legislativas temporales al Gobierno para establecer impuestos o para consagrar cualquiera de los elementos integrantes del tributo".

Arguye que la norma acusada no es inconstitucional, por cuanto la Carta de 1991 no varió las facultades del Ejecutivo, en desarrollo de una ley marco, en temas arancelarios y de régimen aduanero; simplemente hizo una precisión tendiente a excluir como facultad del Gobierno la expedición de regulaciones que obedecieran a razones de política fiscal, para circunscribirla a razones de política comercial.

Por último expone que el Acto Legislativo de 1968, los artículos 76, numeral 22, de la Constitución de 1886, así como el 150, numeral 19, literal c), de la Carta de 1991, no limitan la posibilidad de la expedición de una ley marco sólo a aspectos de aranceles o tarifas, sino que también se refieren a la posibilidad de que se expida para regular lo concerniente a las demás disposiciones de un régimen aduanero.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la Ley acusada, por cuanto -a su juicio- se trata sin duda de una ley marco, toda vez que establece normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones relativas al régimen aduanero, y contiene objetivos y criterios que sujetan al Ejecutivo en la regulación de dicha materia.

Expresa el Jefe del Ministerio Público que el hecho de que en el texto de la Ley impugnada no se utilicen expresiones imperativas que condicionen la regulación gubernamental en el campo aduanero, no representa un vicio de inconstitucionalidad, pues las leyes marco no habilitan al Congreso para constreñir al Ejecutivo en la consecución de determinadas metas, ya que con ello estaría desconociendo no sólo la competencia del Presidente de la República en la implementación de esos asuntos, sino la naturaleza dinámica y cambiante de la temática arancelaria.

Asegura que, desde la reforma constitucional de 1968, la modificación de los aranceles, tarifas y disposiciones aduaneras es algo compartido entre el Gobierno y el Congreso, y que a este último corresponde la expedición de la ley marco, y por ello no le es permitido al Legislador hacer, mediante leyes comunes, lo asignado por la Carta al Presidente, pues ello implicaría una "duplicidad de competencias".

En su criterio, los términos “podrá adoptar” y “podrá incorporar”, utilizados en la Ley 6 de 1971, se ajustan a la Constitución por cuanto permiten delimitar el ámbito de regulación normativa del Ejecutivo, garantizando que el Congreso no se va a inmiscuir en los asuntos que son del resorte de aquél. De tal forma que la actividad reguladora del Gobierno no queda librada a la arbitrariedad. No existe peligro de que se llegue al extremo de permitirle al Presidente expedir códigos.

Anota el Procurador, además, que las facultades otorgadas para actualizar la nomenclatura y las normas de valoración de mercancías, tampoco se oponen a la Carta, debido a que se trata de medidas que están orientadas al cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia en materia de comercio internacional, frente a otras naciones, con lo cual se desarrollan los artículos 226 y 227 Ibídem.

En su criterio, la intención del legislador, al expedir la Ley cuestionada, consiste en que los aranceles aduaneros no se utilicen como fuente de ingresos fiscales, sino como un instrumento de política económica que permita favorecer la producción nacional, gracias a su capacidad para discriminar mediante la manipulación de la tarifa y el régimen entre la producción nacional y la extranjera, al igual que para promover la estabilidad económica.

En cuanto a los cargos formulados contra el artículo 2 de la Ley demandada, según el cual el Gobierno debe contar con el previo concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera (hoy Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior), manifiesta que tampoco puede prosperar, por cuanto dicho organismo coadyuva técnicamente en la adopción de medidas destinadas a hacer efectivos los mandatos de la ley marco, propendiendo porque la función administrativa del Gobierno se desarrolle con arreglo a los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad y publicidad consagrados en el artículo 209 de la Carta Política.

Por último, y en cuanto al artículo 3 de la Ley 6 de 1971, afirma que la remisión que se hace a las recomendaciones de organismos internacionales es una medida razonable que, además de estar acorde con las actuales tendencias globalizadoras, desarrolla los artículos 226 y 227 de la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La normatividad constitucional que debe servir de referencia en este proceso. Antes de la Constitución Política de 1991 no estaba prohibido al Congreso facultar al Presidente para expedir o reformar códigos ni para dictar normas sobre impuestos. Diferencia entre “ley de facultades extraordinarias” y “ley marco”. Las competencias del Congreso y del Presidente de la República cuando se trata de leyes marco

El demandante estima que la Ley 6 de 1971 no fija pautas generales que deba seguir el Gobierno al momento de regular el régimen aduanero, y que, por no existir esas normas generales, el Presidente de la República ha gozado de plena libertad en la aludida materia.

La mayor parte de sus ataques se dirigen contra el artículo 3, en cuanto, según el actor, este precepto legal faculta al Gobierno para hacer modificaciones en aspectos diferentes al arancelario, por lo que, se habilita indebidamente al Ejecutivo para reformar y expedir

códigos. Además, expresa que dicha norma no condiciona la expedición de los decretos a razones de “política comercial”, tal como actualmente lo prevé el artículo 150, numeral 19, literal c), de la Constitución de 1991, y que los supuestos límites legislativos establecidos en el citado artículo 3, son en realidad sólo sugerencias o recomendaciones no obligatorias y sin vigencia alguna.

Considera el actor que, como el legislador no fijó límites precisos, la ley en cuestión se asemeja más a una ley de facultades, circunstancia que, en su opinión, desconoce lo dispuesto en el artículo 150, numerales 10 y 19, de la Carta Política.

En relación con las demás disposiciones legales demandadas alega que tampoco contemplan objetivos y criterios que definan la competencia del Gobierno.

Y señala que el artículo 1 contempla la posibilidad de que el Gobierno establezca exenciones tributarias, lo que, a su juicio, implica necesariamente invasión de competencias exclusivas del legislador.

Debe tenerse en cuenta, inicialmente, que no todos los aspectos objeto de controversia pueden ser examinados en este caso a la luz de la Constitución Política de 1991, varios de cuyos mandatos cita el accionante para pedir que se declare la inexequibilidad de la Ley 6 de 1971.

Así, aunque evidentemente no se trata de una ley de facultades extraordinarias -como en algunos puntos específicos lo estima el demandante-, es preciso que la Corte deje en claro que las prohibiciones contempladas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en lo referente a la concesión de aquéllas por el Congreso al Gobierno para expedir o reformar códigos o para crear impuestos, solamente principiaron a aplicarse desde la promulgación de la actual Carta Política hacia el futuro, esto es, desde el 7 de julio de 1991, y por ende no pueden retrotraerse a épocas anteriores para deducir la inconstitucionalidad de leyes expedidas bajo la vigencia de la Constitución anterior, que no restringía en esas materias al legislador ordinario para transferir temporalmente y en forma precisa su propia competencia al Ejecutivo.

Entonces, si con antelación a la promulgación de la Carta hubiese sido revestido el Presidente de facultades extraordinarias al amparo del entonces vigente artículo 76, numeral 12, de la Constitución derogada, no hay allí un motivo actual de inconstitucionalidad, pues mal podría hacerse exigible al Congreso una norma que en su momento -cuando confirió las facultades- no existía. El cotejo al respecto debe hacerse con la normatividad precedente, pues lo contrario significaría otorgar efectos retroactivos a las prohibiciones que consagró el Constituyente de 1991, lo que no resulta aceptable en tratándose de competencias.

Ahora bien, el contenido de las normas expedidas con anterioridad a la nueva Carta Política, ha dicho la Corte -y lo reitera- que sí debe ser comparado con los nuevos principios y preceptos constitucionales, que es justamente lo que se propone hacer la Corporación en este caso.

Ya está advertido que la ley objeto de demanda no es una ley de facultades extraordinarias, y en consecuencia carece de interés para el proceso verificar si cumplió los requisitos

relativos a esa institución.

No cabe duda, en cambio, de que 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.

Es así como las denominadas “leyes marco o cuadro”, en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, suponen una distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, en cuanto al primero le corresponde, por medio de la Ley, determinar las pautas generales, los objetivos y criterios con arreglo a los cuales las enunciadas materias deben ser reguladas, mientras que el segundo está llamado a concretar esas disposiciones legales a través de decretos que, aun cuando en efecto gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar- no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva. No puede sostenerse que su mayor amplitud los convierta en normas con fuerza de ley, pues en todo caso ellos deben sujetarse a los parámetros que contempla la respectiva ley cuadro (Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-129 del 1 de abril de 1998).

En cuanto se refiere a la razón de ser de este particular esquema de distribución de competencias, la jurisprudencia de esta Corte ha dicho que ella obedece a que, en los citados asuntos, por su naturaleza variable y altamente técnica, se requiere una acción rápida por parte de las autoridades públicas, con el fin de poder adaptar las reglas a los inesperados o abruptos cambios que en aquellos campos se producen.

Es así como el Constituyente de 1991, sin despojar al legislador de su natural atribución de señalar normas generales, objetivos y criterios en esos temas, consideró conveniente otorgar al Presidente de la República una competencia más amplia que la estrictamente reglamentaria, teniendo en cuenta que para éste el proceso de expedición de normas es mucho más ágil y expedito, si se le compara con el que debe seguirse en las cámaras legislativas. Lo anterior, con el fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones estatales.

Al respecto, vale la pena reiterar los criterios que esta Corporación ha expuesto en anteriores oportunidades sobre la naturaleza de las leyes marco de que trata el artículo 150, numeral 19, de la Constitución y los linderos que demarcan las respectivas competencias de los órganos Legislativo y Ejecutivo.

Ha dicho la Corte:

“Es fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. 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.

(…)

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". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-510 del 3 de septiembre de 1992. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"La expedición de toda ley marco 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 éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-133 del 1 de abril de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

"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.

Así, pues, 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.

Ahora bien, la existencia de áreas de regulación nítidamente 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". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-608 del 23 de agosto de 1999. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"En efecto, la facultad estatal de regulación de las diversas materias contempladas en el indicado mandato constitucional debe ejercerse en dos momentos: uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter mucho más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador, lo que implica una considerable ampliación de la potestad reglamentaria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms. Ps. Drs.: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

"Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: "Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

Adicionalmente, al incluirse normas como las mencionadas en la ley orgánica del reglamento del Congreso, aparece desvirtuado el artículo 151 de la Constitución, que circunscribe tal tipo

de leyes a establecer el régimen de la actividad legislativa propia de aquél.

Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley.

(…)

Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"…la estructura misma del sistema de leyes marco exige la existencia de dos momentos en la actuación estatal, nítidamente diferenciados entre sí, que no pueden coincidir en cabeza de la misma autoridad sino que, por el contrario, deben hallarse distribuidos en el Congreso y el Ejecutivo, cuyas decisiones -generales unas, específicas las otras- se complementen entre sí para alcanzar los fines que la Constitución señala". Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)".

Hechas las anteriores precisiones sobre el alcance de las competencias de los órganos legislativo y ejecutivo, cabe recordar que la Ley 6 de 1971 se expidió al amparo de los artículos 76, numeral 22, y 205 del anterior Estatuto Fundamental (Acto Legislativo N° 1 de 1968), el cual establecía que al Congreso le correspondía dictar las normas generales a las cuales debía sujetarse el Gobierno para "modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", y que las variaciones en las tarifas de aduanas se debían decretar por el Presidente de la República (artículo 120, numeral 22, ibídem), de conformidad con dichas leyes marco.

Ahora bien, debe esta Corte verificar si la ley impugnada se ajusta a los preceptos del artículo 150, numeral 19, literal c), de la Carta de 1991, según el cual le corresponde al Congreso "dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno" para "modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", en concordancia con el artículo 189, numeral 25, y si las disposiciones acusadas respetan las demás reglas señaladas en ese mismo artículo, relativas a las funciones del Congreso de la República, y a ciertas prohibiciones para despojarse transitoriamente de ellas.

El artículo 1 de la Ley 6 de 1991 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 nacionales.

Considera la Corte que en este canon se fijan objetivos de carácter general que debe seguir el Presidente de la República al desarrollar la Ley en referencia, y que en modo alguno aquéllos riñen con los preceptos superiores, por lo que no se encuentra ningún vicio por el indicado aspecto.

En cuanto se refiere a la facultad de restringir o derogar las exenciones, debe esta Corporación reiterar 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. Se aseveró en dicha providencia que la Ley 6 de 1971 correspondía a la segunda función, motivo por el cual no comporta el vicio de inconstitucionalidad alegado por el demandante. Al respecto, se reitera:

“La naturaleza excepcional de las leyes marco – según la regla general en las materias de competencia del Congreso la extensión o densidad normativas, son asuntos librados a su soberana discreción -, unidos a una atenta consideración del nuevo texto del artículo 150-19-c, explicados a la luz de los debates y ponencias que condicionaron la competencia del Gobierno a la existencia de razones de política comercial, obligan definitivamente a excluir la posibilidad de que a través de los decretos que desarrollen la ley marco respectiva se puedan alcanzar finalidades de orden fiscal reivindicadas en favor del Congreso en virtud de la mencionada restricción. Si a través del arancel de aduanas, ya se trate de su establecimiento

o modificación, se busca de manera primera y principal un objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, ello sólo se podrá hacer por ley y en ejercicio de la competencia tributaria del Congreso (CP artículo 150-12). La ley marco en esta materia debe necesariamente circunscribirse a dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar – no regular originariamente dado que el presupuesto de la facultad de "modificación" es su previo establecimiento legal – por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Correlativamente, el ámbito del decreto se mueve en el marco del régimen de aduanas – de origen legal – para cuya modificación queda habilitado el Gobierno siempre que sea necesario hacerlo por razones de política comercial.

En el fundamento 4 se trataron los caracteres propios del arancel de aduanas. El primero, de naturaleza fiscal contribuye a darle la connotación de instrumento de recaudo de ingresos para el país, importante en el pasado de las finanzas públicas nacionales. El segundo, que explica mejor su actual utilización, de naturaleza económica, le confiere un decisivo papel en la protección de la producción nacional, el manejo de la oferta y demanda de bienes, la estabilidad y el desarrollo económico.

La Constitución al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión "por razones de política comercial" está limitando el campo de esta técnica normativa 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 esta estirpe. A este respecto 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" (negrillas originales).

Visto lo anterior, se declara la exequibilidad de la disposición en referencia.

e) La variación de la tarifa con el fin de lograr los siguientes objetivos: estimular el crecimiento económico, de conformidad con los planes y programas de desarrollo económico y social; proteger la industria nacional, de manera que permita abastecer las necesidades de consumo interno a precios justos, y competir satisfactoriamente en los mercados externos; reglar las importaciones para el adecuado aprovechamiento de las divisas; promover la sustitución de importaciones en los sectores de materias primas, bienes de consumo, intermedios y de capital, que puedan producirse en el país; propiciar las inversiones y propender al empleo óptimo de equipos que incrementen la utilización de los recursos naturales, la creación de nuevas fuentes de trabajo y el aumento de las exportaciones; servir de instrumento de control en la política de precios internos 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 programas de integración económica latinoamericana.

Los fines enunciados constituyen verdaderas pautas generales que condicionan el ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 189, numeral 25 C.P, en concordancia con lo prescrito en el artículo 150, numeral 19, literal c). No se encuentra por tanto ningún vicio de validez de la citada norma, pues además, debe tenerse en cuenta que todos esos criterios se hallan conformes al ordenamiento constitucional, en tanto desarrollan los fines sociales del Estado.

-El artículo 2 la Ley 6 de 1971 determina que las disposiciones que expida el Gobierno, previo concepto del Consejo Nacional de Política Aduanera, entrarán en vigencia en la fecha que aquél lo determine.

En relación con esta disposición legal, cabe anotar que la alusión que ella hace al Consejo Nacional de Política Aduanera ha perdido vigencia, puesto que dicho organismo ya desapareció del mundo jurídico, aunque ha de entenderse que sus funciones, como lo señaló el Procurador General de la Nación, las cumple en la actualidad el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, de conformidad con el Decreto 2350 de 1991. El hecho de que los conceptos que emita ese órgano asesor no sean obligatorios para el Gobierno no implica la inexequibilidad de la norma bajo examen, pues nada impide que el Presidente de la República tenga ese apoyo técnico en el proceso de expedición de decretos.

Por otra parte, es pertinente aclarar que, desde la perspectiva superior, dicha norma debe interpretarse en el sentido de que, en ningún caso, la normatividad que expida el Presidente de la República puede entrar en vigencia antes de la respectiva publicación en el Diario Oficial, pues de lo contrario se desconocería uno de los postulados básicos del Estado de Derecho (artículo 1 C.P).

-El artículo 3 del citado Estatuto prevé que 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 por la ALALC, los estudios

sobre legislación comparada y los progresos técnicos en materia de administración aduanera, con el fin de revisar la legislación vigente y en especial la Ley 79 de 1931.

Estima esta Corporación que, si bien no todas las pautas señaladas al Ejecutivo para modificar el régimen de aduanas pueden en la actualidad acatarse por haber desaparecido los respectivos organismos que las fijaban -como sucede con la ALALC y el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas-, debe entenderse que sí pueden someterse a las demás pautas fijadas por esa norma.

Por otra parte, cabe destacar que la atribución de modificación del régimen de aduanas es bien amplia, según los propios términos del Estatuto Superior (artículos 150-19 y 189-25), puesto que se refiere a la modificación, por razones de política comercial -definidas en el artículo 1 de la Ley en cuestión- de los aranceles, tarifas y "demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas", así que es la propia Carta la que admite que el Congreso establezca las normas generales en esos temas, con el fin de que sea el Presidente de la República la autoridad encargada de desarrollarlos. Lo anterior no implica la violación del artículo 150, numerales 2 y 10, acerca de la atribución de expedir códigos y de prohibir que el Legislador se despoje de esa facultad, por cuanto ha sido el Ordenamiento Superior el que ha otorgado esa especial facultad de reforma del régimen aduanero al Congreso y al Presidente de la República, para lo cual cada uno asume su diverso papel normativo.

Se declarará la exequibilidad de esta norma.

-Los artículos 4 y 5 sólo hacen referencia a los preceptos que se derogan y a la entrada en vigencia de la Ley, disposiciones legales que en nada contradicen los mandatos superiores. Se declarará su exequibilidad.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la Ley 6 de 1971, en el entendido de que las disposiciones que dicte el Gobierno no podrán entrar en vigencia antes de la fecha de su respectiva publicación.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General