

Sentencia C-170/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional

FUNCION LEGISLATIVA-Reserva

POTESTAD REGLAMENTARIA-Condiciones para traslado a órganos distintos del gobierno

POTESTAD REGLAMENTARIA EN COMERCIO EXTERIOR-Condiciones para traslado a órganos distintos del gobierno

POTESTAD REGLAMENTARIA EN COMERCIO EXTERIOR-Traslado a órganos dependientes del gobierno

POTESTAD REGLAMENTARIA-Condiciones para traslado a órgano que no configure gobierno

Es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido estricto, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera logra armonizarse el sistema de fuentes consagrado en la Carta y la responsabilidad gubernamental en este campo, con la posibilidad de contar con organismos más especializados, que desarrollen de manera más específica la intervención en estos complejos temas. Esto supone entonces que (i) la materia a ser reglamentada no tenga reserva de ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribuciones; (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley cuadro respectiva y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan sus atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la entidad restrinja sus posibilidades de acción; y (iv), que como consecuencia de todo lo anterior, se entienda que la entidad es dependiente del gobierno, ya que, aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental.

LEY MARCO EN COMERCIO EXTERIOR-Materias sin reserva

POTESTAD REGLAMENTARIA EN COMERCIO EXTERIOR-Carácter residual y subordinada

REGISTRO NACIONAL DE EXPORTADORES POR MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR-
Reglamentación

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia

REGISTRO NACIONAL DE EXPORTADORES-Función/REGISTRO NACIONAL DE EXPORTADORES-
Inscripción

Este registro cumple funciones estratégicas en el desarrollo del comercio exterior, ya que permite mantener información actualizada sobre la composición, el perfil y la localización de las empresas exportadoras, así como sobre la problemática en materia de acceso a terceros, obstáculos en infraestructura, competitividad de los productos colombianos, obstáculos en los trámites de importaciones y exportaciones, entre otras cosas. Y en materia fiscal, la inscripción en el registro desarrolla cometidos constitucionales importantes pues evita que ocurran devoluciones improcedentes.

Referencia: expediente D-3084

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 50 (parcial) del Decreto 444 de 1967; artículo 19 (parcial) del Decreto 2976 de 1968; numerales 7º y 12 del artículo 14 de la Ley 07 de 1991; artículo 69 de la ley 6ª de 1992; artículos 129 y 141 num 3 de la Ley 223 de 1995.

Actor: Isidoro Arévalo Buitrago.

Temas:

Reserva de ley marco, facultad reglamentaria del Gobierno y potestades reglamentarias en comercio exterior de entidades como el Consejo Superior de Comercio Exterior.

Registro Nacional de Exportadores y libertad económica.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá D.C, catorce (14) de febrero de dos mil uno (2001).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Isidoro Arévalo Buitrago demanda el artículo 50 (parcial) del Decreto 444 de 1967, el artículo 19 (parcial) del Decreto 2976 de 1968, los numerales 7º y 12 del artículo 14 de la Ley 07 de 1991, el artículo 69 de la ley 6ª de 1992 y los artículos 129 y 141 numeral 3º de la Ley 223 de 1995. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, y se subraya lo demandado. Así, el artículo 50 del Decreto 444 de 1967, conforme a su publicación el Diario Oficial No 32189 del jueves 6 de abril de 1967, preceptúa:

“DECRETO NUMERO 444 DE 1967

(marzo 22)

“Sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior”.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 6ª de 1967,

DECRETA:

ARTICULO 50. Sin perjuicio de la libertad de exportación y con miras a estimular y facilitar la actividad exportadora de carácter permanente, establécese el registro nacional de exportadores en la Superintendencia de Comercio Exterior, entidad que lo reglamentará.

El registro de exportadores estará exento de todo gravamen o derecho.

En el caso de exportadores de café, el correspondiente registro se efectuará con el visto bueno de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia”.

Por su parte, el artículo 19 del Decreto 2976 de 1968, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 32683 del 13 de enero de 1969, señala:

“DECRETO NUMERO 2976 DE 1968

(diciembre 4)

“Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) y se dictan otras disposiciones”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

DECRETA:

(...)

Artículo 19. Funcionamiento del Instituto. “El Instituto Colombiano de Comercio Exterior reemplaza, a partir de la fecha de vigencia del presente decreto, a la actual Superintendencia de Comercio Exterior en la totalidad de sus funciones, derechos y obligaciones”.

Los apartes acusados de la Ley No 07 de 1991 conforme a su publicación en el Diario Oficial No 39.631 del 16 de enero de 1991, establecen:

“LEY NUMERO 07 DE 1991

(Enero 16)

“Por el cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones”

(...)

CAPITULO III

Del Consejo Superior de Comercio Exterior

Artículo 14. Son funciones del Consejo Superior:

(...)

7. Determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnologías y servicios, sin perjuicio de las funciones que en materia de inversión de capitales colombianos en el exterior y de capitales extranjeros en el país competen al Consejo de Política Económica y Social CONPES, o las demás que en las mismas materias estén específicamente asignadas a otras dependencias del Estado.

(...)

12. Expedir las normas relativas a la organización y manejo de los registros que sea necesario establecer en materia de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir, el valor de los derechos a que haya lugar y las sanciones que sean imponibles por la violación de tales normas”.

El artículo 69 de la ley 6ª de 1992, conforme a su publicación el Diario Oficial No 40.490 del 30 de junio de 1992:

“LEY NUMERO 06 DE 1992

(junio 30)

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”.

DECRETA:

(...)

Artículo 69. Registro Especial para los Exportadores.

Adiciónase el artículo 507 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso: “A partir del 1º de enero de 1993, constituirá requisito indispensable para los exportadores, solicitantes de devoluciones o compensaciones por los saldos del impuesto sobre las ventas, generados por operaciones efectuadas desde tal fecha, la inscripción en el “Registro Nacional de Exportadores” previamente a la realización de las operaciones que dan derecho a devolución”.

Los artículos 129 y 141 de la Ley 223 de 1995, conforme a su publicación el Diario Oficial No 42.160 del 22 de diciembre de 1995, preceptúan:

“LEY NUMERO 223 DE 1995

(diciembre 20)

“Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.

DECRETA:

(...)

Artículo 129. Registro Nacional de Exportadores. Adiciónase el artículo 507 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso: “Para los efectos previstos en este artículo se tendrá en cuenta el registro nacional de exportadores que lleve el Instituto Colombiano de Comercio Exterior – INCOMEX.

(...)

Artículo 141. Rechazo e inadmisión de las solicitudes de devolución o compensación. El artículo 857 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 857. Rechazo e inadmisión de las solicitudes de devolución o compensación. Las solicitudes de devolución se rechazarán en forma definitiva:

(...)

3. En el caso de los exportadores, cuando el saldo a favor objeto de solicitud corresponda a operaciones realizadas antes de cumplirse con el requisito de la inscripción en el Registro Nacional de Exportadores previsto en el artículo 507”.

III. LA DEMANDA.

Según el actor, las disposiciones acusadas plantean dos preguntas básicas: de un lado, si el legislador puede o no facultar a una entidad administrativa (la Superintendencia de Comercio Exterior, luego al INCOMEX y, por último al Consejo Superior de Comercio Exterior) para reglamentar leyes generales en materia de comercio exterior, especialmente en lo relacionado con el “Registro Nacional de Exportadores”. Y de otro lado, si la ley ordinaria puede o no establecer la obligación de los exportadores de inscribirse en el “Registro nacional de Exportadores”, o condicionar la validez del ejercicio al derecho de la devolución de saldos a favor por impuesto sobre las ventas generado en exportaciones, a la inscripción en ese registro. Y según su parecer, la respuesta a ambos interrogantes es negativa.

En tal contexto, argumenta el actor, el artículo 50 del Decreto Ley 444 de 1967, el artículo 19 del Decreto Ley 2976 de 1968 y los numerales 7º y 12 del artículo 14 de la Ley 7 de 1991, se encuentran afectados de inconstitucionalidad sobreviniente, toda vez que el artículo 150 -19 -b de la Carta de 1991 radica en el Gobierno la facultad de regular el comercio exterior, bajo los parámetros de la ley marco respectiva. Por consiguiente, indica el demandante, no se puede autorizar a autoridades administrativas, como la Superintendencia de Comercio Exterior, en un primer momento, posteriormente al INCOMEX y por último al Consejo Superior de Comercio Exterior, para reglamentar lo atinente al registro Nacional de Exportaciones, ya que se trata de una materia que corresponde regular al jefe del Ejecutivo, con arreglo a la correspondiente la ley marco. Según su parecer:

“El legislador carece de competencia constitucional para otorgarle facultades al Consejo Superior de Comercio Exterior, organismo asesor del Gobierno, el cual no constituye Gobierno Nacional en los términos del art. 115 de la Constitución, para que ejerza las funciones previstas en los numerales 7 y 12 del art. 14 de la Ley 07 de 1991, por ser competencia exclusiva del Presidente. Asimismo, la facultad de expedir decretos ejecutivos para desarrollar leyes generales, es indelegable.

Es evidente que, los numerales 7 y 12 del art. 14 de la Ley 07 de enero 16 de 1991, expedida

antes de la vigencia de la Nueva Constitución, al otorgar facultades al Consejo Superior de Comercio Exterior, para reglamentar la ley general de comercio exterior, en las materias contenidas en los numerales acusados, están incurso en el fenómeno de “inconstitucionalidad sobreviniente”, por carecer de competencia el legislador para otorgar dicha facultad, según lo expuesto en esta demanda y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (sic), pues, las leyes generales en materia de comercio exterior, entre otras, se desarrollan por medio de decretos expedidos exclusivamente por el Jefe de Gobierno Nacional, suprema autoridad administrativa del país, no por organismos o funcionarios distintos de éste; según el literal b) del numeral 19 del Art. 150, y numeral 25 del Art. 189 de la Constitución de 1991, preceptos constitucionales que resultan vulnerados por las normas acusadas”.

De otro lado, el demandante considera que a la obligación de inscripción en el Registro Nacional de Exportadores, como requisito previo para que los exportadores puedan solicitar devoluciones o compensaciones por saldos del IVA, que está consagrada en el artículo 69 de la ley 6ª de 1992, también desconoce el anterior reparto de competencias, ya que una “ley ordinaria no tiene la virtud para modificar leyes generales relacionadas con el comercio exterior”. Según su parecer, el legislador puede imponer a los exportadores la obligación de inscribirse en el “Registro Nacional de Exportadores”, pero “por medio de leyes generales, y, con la expedición de éstas agota su competencia”, por lo cual, no puede establecer esa obligación por medio de una ley ordinaria, como quiera que la regulación de esta materia es del resorte de la ley marco.

Además, agrega el actor, esa exigencia desconoce también el artículo 228 de la Carta, que otorga primacía a lo material sobre lo formal, pues “condiciona el derecho a la devolución del saldo a favor por impuesto a las ventas generado por las exportaciones, al cumplimiento de un requisito de naturaleza exclusivamente formal (inscribirse en el registro nacional de exportadores)”. Y por esa misma razón, según su parecer, ese mandato infringe el artículo 95-9 superior, que establece el deber de tributar conforme a los principios de justicia y equidad.

Por razones similares, el demandante juzga que los artículos 129 y 141 de la Ley 223 de 1995 también son inconstitucionales, por cuanto, según su criterio, esas leyes son ordinarias y de naturaleza tributaria, y por ello no pueden regular asuntos de comercio exterior, que son

competencia exclusiva de las leyes marco. Según su parecer:

“Una cosa es exigir que se acredite o acompañe la prueba de la inscripción en el “Registro Nacional de Exportadores”, el cual debe llevarse de acuerdo con las leyes generales de comercio exterior y los decretos expedidos por el Jefe del Gobierno Nacional para desarrollarlas, cosa que la norma acusada no hace, y, otra muy distinta someter el régimen del comercio exterior por remisión de la norma, sin tener jerarquía constitucional ni competencia para ello, al cumplimiento de requisitos y condiciones para tener derecho a la devolución de saldos a favor por impuesto sobre las ventas originado en exportaciones, como lo dispone la norma acusada. Aquí, como lo expuesto en el Segundo Cargo contra el art. 69 de la Ley 6 de 1992, el legislador carece de competencia para intervenir con leyes ordinarias el campo del comercio exterior que se rige por el literal b) del numeral 19 del art. 150, y el numeral 25 del art. 189 de la Constitución.”

Todo lo anterior, agrega el actor, tiene además efectos perjudiciales pues dificulta “la situación económica de los exportadores colombianos frente a sus competidores del exterior, pues el rechazo del impuesto de ventas pagado por la compra de bienes y servicios para ser exportados se traduce en cuantiosas pérdidas”, por lo cual esos mandatos vulneran “los preceptos constitucionales que rigen el sistema tributario, especialmente el de “justicia y equidad”, establecido en el numeral 9 del art. 95 de la Constitución”.

Finalmente, en escrito presentado posteriormente, el actor argumenta que el artículo 69 de la Ley 6 de 1992 también desconoce el principio de “unidad de materia” ya que “la ley 6 de 1992 no contiene una normatividad predominante en materia de comercio exterior” pues su finalidad fue “modificar, adicionar y derogar normas de contenido exclusivamente tributario”.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Comercio Exterior.

La ciudadana Janeth Marín Ordoñez, en representación del Ministerio de Comercio Exterior, interviene para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Según su parecer, en diversas sentencias, como la C-290 de 1997 y la C-397 de 1995, la Corte ha precisado que es posible “asignar facultades reglamentarias a organismos diversos de

aquellos que conforman el Gobierno Nacional, siempre y cuando en uso de esa atribución, no se expidan normas contrarias a las dictadas por quienes están constitucionalmente facultados para ello, ya que estos siguen conservando la competencia que, en esas precisas materias, les asigna el ordenamiento constitucional”. Esto significa, según la interviniente, que la jurisprudencia constitucional “reconoce a los establecimientos públicos (en este caso) una facultad reglamentaria residual y subordinada, en relación con el Congreso y con el Presidente de la República”.

La ciudadana precisa que, conforme a esas sentencias, “no existe incompatibilidad alguna entre la existencia de las leyes marco -en el caso de la actividad del comercio exterior- y la desconcentración de funciones presidenciales mediante la creación de organismos como las superintendencias o establecer funciones autónomas en cabeza de entidades de naturaleza única”, ya que la propia Carta “contempla como función del legislador, la de determinar la estructura de la administración nacional y la de crear, fusionar o suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”.

La interviniente agrega entonces que la sentencia C-397/95, que estudió el caso de la superintendencia de valores, precisó que “la potestad reglamentaria no es exclusiva del presidente de la República”, ya que la “constitución estableció un sistema difuso de producción normativa general o actos administrativos de efectos generales de carácter reglamentario”, y por ello es posible “extender esa potestad a autoridades u organismos administrativos diferentes al ejecutivo, a los cuales es posible atribuirle inclusive por vía legal, pues sólo así es posible garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador.” La ciudadana concluye entonces al respecto:

“No puede inferirse que las normas demandadas sean inconstitucionales y mucho menos que el Gobierno Nacional se haya despojado de su obligación reguladora del comercio exterior al trasladarla ilegítimamente al Consejo Superior de Comercio Exterior, órgano asesor del Gobierno para el efecto, siendo éste mero delegatario de algunas de las funciones asignadas al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa. Cuando el artículo 211 de la Carta Política faculta la delegación de funciones a través de una ley, lo hace en el implícito entendido de que la delegación hace relación a funciones administrativas, no de Gobierno.

Sobre las funciones asignadas por el artículo 14 de la Ley 7ª de 1991, especialmente en los numerales 7 y 12, éstas son ejercidas por el Consejo Superior de Comercio Exterior como consecuencia del principio de delegación, y es lógico que un órgano estatal que conozca de manera más integral una materia determinada, sea el que la regule en sus aspectos más específicos.

De lo anterior se infiere que las normas acusadas desarrollan el mandato del artículo 209 de la Constitución Política, en la medida en que las funciones estatales son desarrolladas por el órgano estructural y funcionalmente más adecuado.”

La interviniente además considera que en el fondo el mencionado consejo equivale al gobierno en los términos señalados por la Constitución, ya que está integrado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos.

La ciudadana también explica que los preceptos acusados siguen vigentes, ya que, a pesar de que la Superintendencia de Comercio Exterior fue sustituida por el INCOMEX, debe haber fallo de mérito “sobre el artículo 50 del Decreto-ley 444 de 1967 y art. 19 del D.E. 2976/68, toda vez que esta normatividad fue incorporada al sistema jurídico que estructuró al Ministerio de Comercio Exterior (Consejo Superior de Comercio Exterior y Dirección General de Comercio Exterior) en cuanto no fueran contrarias a las nuevas normas”.

La interviniente luego analiza la naturaleza y objetivos de las leyes marco, y precisa que éstas, conforme a la jurisprudencia de la Corte, se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo y a fenómenos económicos que por su condición especialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil. Sin embargo, agrega la ciudadana, nada se opone a que esas regulaciones puedan ser desarrolladas por organismos especializados desconcentrados, como el Consejo de Comercio Exterior. Según su parecer, conforme a la jurisprudencia de la Corte, no puede sostenerse la tesis de que es imposible que las funciones gubernamentales en tan importantes y complejos asuntos sean ejercidas por órganos desconcentrados, si bien bajo la dirección y orientación del propio Gobierno, y dentro de los lineamientos trazados por la ley.

De otro lado, la interviniente considera que la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Nacional de Exportadores para solicitar la devolución o compensación de los impuestos

descontables se ajusta a la Carta ya que es “un mecanismo de control en razón a que supuestos exportadores solicitaban dicha devolución con el ánimo de defraudar al Estado sin demostrar la calidad en la que actuaban”. La ciudadana concluye entonces que “dicho requisito es una norma de carácter instrumental que, de acuerdo con las normas reglamentarias sobre el tema, desarrolla aspectos que por no corresponder a aspectos sustanciales en materia de devoluciones, no tenían que ser regulados por la ley. Además, según su parecer, “no se trata de un requisito más sino de un mecanismo real de control para el reconocimiento del derecho sustancial a que se ha hecho referencia.”

2. Intervención de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La ciudadana Luz Mary cárdenas Velandia, en representación de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, interviene para impugnar la demanda, y comienza por explicar la función del Registro Nacional de Exportadores, que es “un instrumento fundamental para el diseño de la política de apoyo a las exportaciones en razón a que permite mantener información actualizada sobre composición, perfil y localización de las empresas exportadoras, así como sobre la problemática en materia de acceso a terceros, obstáculos en infraestructura, competitividad de los productos colombianos, obstáculos en los trámites de importaciones y exportaciones entre otros”. Este registro, agrega la interviniente, fue creado por el artículo 50 del decreto 444 de 1967, norma que “se encuentra vigente” y que además se ajusta a la Constitución por cuanto fue expedida “conforme a facultades expresas que le otorgó la ley 6/67 con fundamento en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución anterior. No se da el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ya que dicha norma no contradice los principios rectores de la actual Carta Magna”.

Luego la interviniente señala que en la actualidad la Ley 7ª de 1991 es la Ley marco de Comercio Exterior, y es ella la que le otorga al Consejo Superior de Comercio Exterior la facultad de regular esos temas. Según su parecer, es válido que la ley pueda otorgar potestad reglamentaria a organismos diferentes al Congreso y al Presidente. En sus palabras:

“Es importante precisar que las leyes marco se caracterizan por ser amplias, flexibles, generales, con el fin de que el ejecutivo tenga plena libertad al legislar teniendo en cuenta el

momento histórico que lo desarrolla y respetando los parámetros generales de la misma ley. Sin embargo, esta actividad no se agota con la expedición de las leyes marco, ni la de los Decretos reglamentarios que expide el ejecutivo para tal efecto, sino que requiere desarrollarse en concreto a través de la competencia residual que le otorga a otras entidades o al organismo asesor del Gobierno.

Ahora, si bien el Consejo Superior de Comercio Exterior no constituye gobierno bajo los estrictos lineamientos que señala el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, no puede desconocerse que dicho organismo es un cuerpo colegiado presidido por el señor Presidente de la República y 6 de sus Ministros y que estos actúan como agentes del gobierno.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, economía, celeridad imparcialidad, mediante la descentralización, delegación y la desconcentración de funciones. Y así lo ha regulado la Ley 489 de 1998.

Por supuesto, dicha función debe desarrollarse dentro de la competencia que le ha asignado la ley, siempre que estas se encuentren acordes con las establecidas en los Decretos expedidos con fundamento en la ley marco y que se concretan en los diferentes actos administrativos que para el efecto produzca el Consejo Superior de Comercio exterior o el Incomex (hoy Ministerio de Comercio Exterior)."

La ciudadana aclara que de todos modos el Congreso y el Ejecutivo conservan sus atribuciones y que, como lo señaló la sentencia C-577 de 1995, no se vulnera la Constitución cuando "el legislador crea organismos por conducto de los cuales el Presidente cumple cualquiera de sus funciones que le son propias", ya que esas entidades, aunque no hagan parte del gobierno en el sentido restringido del término, "desarrollan atribuciones enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental"

La ciudadana analiza entonces la razón por la cual la ley exige la inscripción en el registro de exportadores para solicitar devoluciones. Así, el Estatuto Tributario establece que el impuesto a las ventas recae sobre la importación de bienes muebles que no hayan sido excluidos expresamente (art. 420), y contempla que son exentos del impuesto los bienes corporales muebles que se exporten y la venta en el país de bienes de exportación a

sociedades de comercialización internacional siempre que hayan de ser efectivamente exportados (art. 479). En tal contexto, explica la interviniente:

“Los exportadores son considerados como responsables del régimen común del impuesto sobre las ventas y, por lo tanto, deben presentar declaraciones, llevar contabilidad lo cual implica, entre otras muchas obligaciones, expedir y recibir facturas, inscribirse en el registro nacional de vendedores y de exportadores si quieren hacer uso del derecho de solicitar devolución o compensación. (artículo 507 y siguientes del Estatuto Tributario); consignar el impuesto cuando sea del caso o solicitar su devolución o compensación, cuando obtenga saldos a favor.

Ese mismo texto legal, Título X del libro 5º, artículo 850 y siguientes, tratan del tema de las devoluciones y, como es apenas obvio, exigen para el efecto, una serie de requisitos, que deben ser cumplidos, puesto que se trata de un tema muy delicado como es la entrega de dineros que se encuentran en las arcas públicas, por lo cual, el que tenga derecho debe comprobar suficientemente su pretensión ante las autoridades competentes, para evitar el gran problema de LAS DEVOLUCIONES IMPROCEDENTES.

Existe, pues, una relación muy estrecha entre los temas relacionados con el impuesto a las ventas como uno de los tributos con que se grava el comercio exterior; por esto, no puede estar vedado al legislador ordinario como competente para expedir leyes sobre materia impositiva, el tratar el IVA, aún en los casos en que se alude a aspectos correlativos al comercio exterior.”

De otro lado, la interviniente considera que no hay violación de la regla de unidad de materia pues la mención al Registro Nacional de Exportadores por una ley tributaria no se hace con fines de comercio exterior ni cambiarios, sino con fines de control fiscal de devoluciones de IVA solicitadas por los exportadores.

Igualmente, para la ciudadana, la exigencia de que el exportador se inscriba en el mencionado registro para obtener la eventual devolución de impuestos no viola el artículo 228 de la Carta, pues si bien el derecho sustancial debe prevalecer sobre las formas, “no se puede llegar al extremo de tachar por inconstitucionalidad las normas que exijan el cumplimiento de requisitos formales, máxime cuando ellos no contrarían el derecho sustancial, sino que lo complementan”. Y eso sucede en el presente caso, argumenta la

interviniente, pues la inscripción es un “medio de control” para “evitar el fenómeno de las DEVOLUCIONES IMPROCEDENTES, que infortunadamente no han sido extrañas a prácticas utilizadas en nuestro medio, por quienes atentan contra el patrimonio público, obteniendo, así un enriquecimiento ilícito”. Y, por esas mismas razones, la ciudadana considera que tampoco existe vulneración del artículo 95, que establece el deber ciudadano de tributar en condiciones de equidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en concepto No 3084, recibido el 14 de septiembre de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

La Vista Fiscal comienza por explicar que el establecimiento del registro de comercio exterior ocurrió con anterioridad a la reforma constitucional de 1968, que fue la que estableció “por primera vez en nuestro ordenamiento la figura de las leyes marco, para regular distintas materias, entre ellas la del comercio exterior”. Por ello, antes de esa reforma constitucional - explica el Ministerio Público- era usual que se recurriera “al expediente de las facultades extraordinarias para la regulación de aspectos relativos al comercio exterior, de lo cual da ejemplo precisamente el artículo 50 del Decreto Ley 444 de 1967”, que creó el registro de exportadores y autorizó a la Superintendencia de Comercio Exterior para que lo reglamentara. Por ello, concluye el Procurador, no se observa ninguna inconstitucionalidad en esa disposición, ya que en “estas situaciones de tránsito constitucional el análisis de los cargos por supuesta incompetencia debe efectuarse a la luz del ordenamiento constitucional vigente en la época en que se ejercieron las facultades que se cuestionan, y no frente al nuevo Estatuto Fundamental”. En palabras del Ministerio Público:

“El artículo 50 del Decreto 444 de 1967, se ajustó a las prescripciones constitucionales vigentes en la época y que, según se advirtió, no le impedían al legislador el otorgamiento de facultades extraordinarias para regular materias atinentes al comercio exterior, ni mucho menos le prohibían delegar la reglamentación de estos asuntos en cabeza de la extinta Superintendencia de Comercio Exterior.

En relación con el aparte acusado del artículo 19 del Decreto Ley 2976 de 1968, expedido en vigencia de la reforma constitucional de 1968, tampoco se advierte vicio alguno de

inconstitucionalidad, como quiera que habiéndose creado previamente el registro de exportadores con arreglo a los dictados de la Carta, y habiéndose asignado su reglamentación a la Superintendencia de Comercio Exterior, nada le impedía al Ejecutivo que a través de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 65 de 1967, con el objeto de crear el Instituto de Comercio Exterior -INCOMEX, dispusiera que este organismo reemplazara a dicha superintendencia en la totalidad de obligaciones, derecho y funciones, en particular la consistente en reglamentar el mencionado registro de exportadores.

Cree este Despacho que la facultad gubernamental de regulación del comercio exterior, introducida por la reforma constitucional de 1968 a la Carta de 1886, y que hoy se conserva en el literal b), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución vigente, no puede ser tan amplia que haga nugatorio el poder de implementación legal de las autoridades administrativas del ramo como el Consejo Superior de Comercio Exterior, el cual ha sido autorizado directamente por la Ley 7ª de 1991 para determinar -dentro del ámbito de sus competencias-, los trámites y requisitos que deben cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnologías y servicios (artículo 14 numeral 7), así como para expedir normas relativas a la organización y manejo de los registros que se establezcan en materia de comercio exterior (numeral 12 *ibid*).

Es decir que las normas bajo revisión no invaden la órbita competencial del Gobierno Nacional en punto a la regulación del comercio exterior, ya que sencillamente permiten que el Consejo Superior de Comercio Exterior, en su condición de organismo asesor en este campo, pueda adoptar medidas específicas referentes a los trámites y requisitos de las importaciones y exportaciones y en relación con la organización y manejo de los registros correspondientes, sin perjuicio de la atribución que tiene el Gobierno para reglamentar los registros de exportaciones.

Tan es cierta esta afirmación que el Gobierno Nacional, en desarrollo de las Leyes 48 de 1983 y 7ª de 1991, -que son las leyes marco en materia de comercio exterior-, expidió el Decreto 2681 de 1991, reglamentando el Registro Nacional de Exportadores, concebido como un instrumento fundamental para el diseño de la política de apoyo a las exportaciones en tanto permite mantener la información actualizada sobre composición, perfil y localización de las empresas exportadoras, así como sobre la problemática en materia de acceso a terceros mercados, obstáculos en infraestructura, competitividad de los productos, comportamientos

de los mercados y talanqueras en materia de trámites de importación y exportación.

En dicho Decreto el Ejecutivo adopta medidas reglamentarias atinentes a las consecuencias jurídicas y el valor práctico de la inscripción en el registro de exportadores, los requisitos de este procedimiento, el manejo de la base de datos del sector exportador, los requisitos para la aplicación de exenciones tributarias en el IVA, y determinadas obligaciones sobre información que debe cumplir la Dirección General de Comercio Exterior, que por su contenido y alcance, difieren sustancialmente de las atribuciones que cuestiona el demandante. Así las cosas, en relación con el decreto 444 de 1967, el decreto 2976 de 1968 y la ley 7 de 1991, podemos concluir que no se presenta el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente”.

Por todo lo anterior, la Vista Fiscal considera que las disposiciones acusadas no invaden las competencias del Ejecutivo en relación con la regulación del comercio exterior. Además, según su parecer, es claro que la exigencia de la inscripción en el registro de exportadores tampoco vulnera la Carta, ya que es razonable y proporcional “y no comporta intromisión del legislador en la regulación del comercio exterior con arreglo a la técnica de la ley marco”. Esa obligación, explica el Ministerio Público, busca “controlar el ejercicio de la actividad exportadora, en tanto y en cuanto constituye una actividad económica generadora de renta”, y en esa medida es un desarrollo del artículo 189-20 de la Constitución. Y es que, agrega la Vista Fiscal, el legislador no está impedido para establecer sistemas, mecanismos, procedimientos o instrumentos que faciliten el control de la evasión tributaria, ya que esa normatividad no se está inmiscuyendo “en la función reguladora del comercio exterior que está consagrada en el artículo 159-19-b de la Constitución”. Por ello concluye que “no puede considerarse que este requisito corresponde a una materia que deba ser regulada a través de las competencias establecidas en el artículo 150-19-b de la Constitución, sino que se trata de una medida de control tributario que puede adoptar el legislador en desarrollo de sus atribuciones para configurar el sistema tributario”.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinales 4º y 5º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 50 (parcial) del Decreto 444 de 1967, del artículo

19 (parcial) del Decreto 2976 de 1968, de los numerales 7º y 12 del artículo 14 de la Ley 07 de 1991, del artículo 69 de la ley 6ª de 1992 y de los artículos 129 y 141 ordinal 3º de la Ley 223 de 1995, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de leyes o de decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias.

Asunto procesal previo: vigencia de las normas acusadas y procedencia de un pronunciamiento de fondo

2- Comienza la Corte por precisar que algunas de las instituciones que son mencionadas por algunas de las disposiciones acusadas –como la Superintendencia de Comercio Exterior o el Incomex- hoy ya no existen, ya que fueron suprimidas ulteriormente. Sin embargo, no por ello debe concluirse que los artículos acusados que mencionan esas entidades se encuentran derogados, ya que, como bien lo señalan el demandante y los intervinientes, las funciones de esa superintendencia y del Incomex fueron incorporadas en otras instituciones, por normas posteriores. Así, conforme al decreto 2976 de 1968, el Incomex asumió la totalidad de las funciones de la superintendencia y a su vez, el artículo 18 de la Ley 07 de 1991 incorporó el Incomex y sus funciones al Ministerio de Comercio Exterior. Por ello, las disposiciones impugnadas siguen produciendo efectos, a pesar de la desaparición de algunas de las instituciones que ellas regulaban. Procede entonces un pronunciamiento de fondo sobre los cargos del actor.

El primer asunto bajo revisión.

3- Según el actor, varias de las disposiciones acusadas desconocen el reparto de competencias establecido en la Carta, en la medida en que atribuyen a una entidad administrativa –como el Incomex o el Consejo Superior de Comercio Exterior- la reglamentación de un asunto de comercio exterior, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso –por medio de una ley marco- y al Gobierno, por medio de los decretos que reglamentan esas leyes marco. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público juzgan que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la ley puede atribuir, en determinadas condiciones, a entidades distintas del Gobierno en estricto sentido, la reglamentación de las leyes marco de comercio exterior, por lo cual concluyen que los artículos demandados se ajustan a la Carta.

El primer problema que plantean las normas impugnadas es entonces si es o no legítimo que

el legislador confiera a entidades como el Incomex o el Consejo Superior de Comercio Exterior, la reglamentación de ciertas materias vinculadas al comercio exterior, como el registro de exportadores o la determinación de los trámites que deben cumplir las importaciones y exportaciones. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar y sistematizar brevemente su jurisprudencia sobre la posibilidad de conferir potestades reglamentarias a entidades que no representen el gobierno en sentido estricto, para luego analizar si las normas acusadas desconocen el reparto de competencias establecido por la Carta en materia de comercio exterior.

Deslegalización y atribución de potestades reglamentarias a entidades que no sean gobierno en sentido estricto.

4- La Corte tiene bien establecido que, salvo la posibilidad excepcional de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo (CP art. 150 ord 10), el Congreso no puede trasladar su función de legislar a otros órganos del Estado. Así ha dicho al respecto esta Corporación:

“...la función legislativa -salvo la expresa y excepcional posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, numeral 10, C.P.)- no puede ser entregada por el Congreso al Gobierno y menos todavía a otros organismos del Estado, así gocen de autonomía, ya que ésta únicamente es comprensible en nuestro sistema jurídico bajo el criterio de que se ejerce con arreglo a la ley.

Entonces, si el Congreso se desprende de la función que le es propia y la traspasa a otra rama del poder público, o a uno de sus órganos, viola el artículo 113 de la Constitución, que consagra, sin perjuicio de la colaboración armónica, la separación de funciones. Una norma que contravenga este principio despoja a las disposiciones legales de su estabilidad y les resta jerarquía”¹.

5- Es pues claro que en nuestro ordenamiento, y salvo lo que expresamente disponga la Carta, en principio no es posible “deslegalizar” un asunto, pues el legislador no puede otorgar al Gobierno o a otra entidad independiente, la facultad de regular materias que tienen reserva de ley. Pero, por el contrario, esta Corte ha concluido que la reglamentación de asuntos que no tienen reserva de ley, si bien corresponde primariamente al Presidente (CP art 189 ord. 11), puede, bajo ciertas condiciones, ser atribuida por el Legislador a otros órganos, que no sean gobierno, en el sentido constitucionalmente restringido del término

que, como se sabe, corresponde para cada asunto al Presidente y los respectivos ministros y directores de departamento administrativo (CP art. 115)². Por ello esta Corte ha concluido que la potestad reglamentaria “no es exclusiva del Presidente de la República, cosa distinta es que a éste, dado su carácter de suprema autoridad administrativa del Estado, le corresponda por regla general esa atribución”, por lo cual debe concluirse que la Constitución de 1991 “consagró un “sistema difuso” de producción normativa general o actos administrativos de efectos generales de carácter reglamentario, lo que significó, sin lugar a duda, un cambio fundamental respecto del ordenamiento superior consignado en la Carta de 1886”³.

La Corte ha explicado que en algunos temas, la propia Carta ha extendido esa potestad reglamentaria “a autoridades y organismos administrativos diferentes al ejecutivo”, pero que también “es posible atribuirla inclusive por vía legal, pues sólo así es posible garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador (subrayas no originales)”⁴.

6- En principio, es pues válido que la ley confiera a entidades distintas del gobierno, en sentido restringido, una facultad reglamentaria. Sin embargo, en la medida en que el Presidente tiene en principio esa potestad (CP art. 189 ord 11), la atribución de competencias reglamentarias a otras entidades debe reunir ciertas condiciones para ajustarse a la Carta, a fin de no desconocer esa atribución propia del Ejecutivo. Y es que, como lo señaló la sentencia C-290 de 1997, MP Jorge Arango Mejía, “cuando la Constitución asigna el conocimiento de una determinada materia a uno de los órganos estatales, no puede hacerse uso de figura alguna para trasladar esa función a otro organismo. Todo intento por mudar esa competencia entre unos y otros, es contraria al orden constitucional”.

Por ello, en algunas ocasiones, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de algunas normas que habían trasladado ciertas funciones reglamentarias a determinados órganos estatales, pues consideró que esas disposiciones desconocían la potestad reglamentaria del Presidente. Así, la sentencia C-455 de 1993 retiró del ordenamiento algunos artículos de la Ley 9 de 1991, que conferían al CONPES ciertas funciones reglamentarias en materia de cambios internacionales, pues consideró que esas competencias eran propias del Gobierno. Por su parte, la Sentencia C-066 de 1999, MP Alfredo Beltrán, declaró la inexequibilidad parcial del inciso tercero del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que señalaba que “el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos” ejercía ciertas funciones reglamentarias, al juzgarla “violatoria del artículo 189 numeral 11 de la

Constitución”, ya que la potestad reglamentaria corresponde al Presidente y no puede “desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado”. Sin embargo, en otras oportunidades, esta Corte ha concluido que la asignación de facultades reglamentarias a determinados órganos se ajusta a la Carta, incluso si se trata del desarrollo de leyes marco. En particular, la sentencia C-397 de 1995, MP José Gregorio Hernández Galindo, declaró la constitucionalidad de varios apartes de la Ley 32 de 1979, que reconocían a la Comisión Nacional de Valores, hoy Superintendencia de Valores, la regulación de múltiples aspectos del mercado público de valores. Dijo entonces la Corte:

“La actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de políticas, en la expedición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios que vayan adaptando la normatividad a las nuevas circunstancias, sino que necesita desarrollarse en concreto, bien mediante normas generales que, en virtud de una competencia residual, expidan entes administrativos como las superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados. (...) Bien puede la ley establecer que el Gobierno actuará por conducto de los aludidos entes, los cuales pueden tener a su cargo funciones reguladoras, siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.

No podría sostenerse una tesis que prohiere la absoluta imposibilidad de que las funciones gubernamentales en tan importantes y complejos asuntos fueran ejercidas por órganos desconcentrados, si bien bajo la dirección y la orientación del propio Gobierno y dentro de los lineamientos trazados por la ley.

Una teoría extrema, que exigiera la actuación directa y exclusiva del Presidente de la República y de quienes con él constituyen el Gobierno en sentido restringido para llevar a la práctica la intervención económica y para efectuar en concreto y de modo exhaustivo todas las tareas de investigación, inspección y control sobre las múltiples formas de actividad financiera, bursátil, aseguradora y de intermediación, conduciría al marchitamiento del papel activo y dinámico que la Carta Política ha encomendado al Estado -y, dentro de éste, al Ejecutivo- en la conducción de la política económica, en la intermediación con los diversos fenómenos que son materia de su regulación y vigilancia y en la formulación y ejecución de

objetivos concretos que desarrollan las grandes pautas consignadas en las normas constitucionales y legales.”

7- Una obvia pregunta surge del anterior examen: ¿cuáles son las condiciones bajo las cuáles es válido conferir atribuciones reglamentarias a un órgano que no constituye gobierno en el sentido restringido del término?

La Corte considera que, como el presente caso se vincula exclusivamente a un problema de reparto de competencias entre la ley marco y el reglamento en materia de comercio exterior, entonces basta con que esta Corporación examine cuáles son las condiciones que permiten válidamente conferir funciones reglamentarias en comercio exterior a una entidad que no constituye gobierno en el sentido restringido del término. Y en este punto, la sentencia decisiva es la C-397 de 1995, MP José Gregorio Hernández Galindo, pues en ella la Corte estudió in extenso ese problema. En esa providencia, luego de aclarar que la Carta “no establece incompatibilidad alguna entre la existencia de las leyes marco -en materias tales como el crédito público, el comercio exterior, los cambios internacionales, el régimen arancelario y aduanero o las actividades financiera, bursátil y aseguradora- y la desconcentración de funciones presidenciales mediante la creación de organismos como las superintendencias”, la Corte entró a analizar hasta que punto la consagración de esa potestad reglamentaria en “entes administrativos dependientes del Gobierno, como las superintendencias”, era “compatible con la previsión constitucional de la ley marco y del respectivo decreto reglamentario, como fuentes de la materia”. Y esta Corporación señaló explícitamente al respecto:

“La Corte considera que, en principio y con arreglo a las premisas arriba sentadas, la creación de este tipo de entes no solamente no es contraria a la Constitución sino que la hace efectiva, siempre que las competencias que se les asignen no sean de las que, por mandato constitucional, correspondan a órganos estatales diferentes (Congreso y Gobierno en este caso, dentro de la órbita constitucional de las leyes marco en razón de la materia tratada), pues ello comportaría una dualidad de atribuciones -inadmisible a la luz de la Carta- y una ruptura de la jerarquía normativa que de ella surge. El efecto de la ley general, desarrollada en el campo específico de la regulación por la actividad reglamentaria del Gobierno Nacional y concretada por disposiciones relacionadas de modo más directo y detallado con el mercado público de valores, lleva a una ampliación de las fuentes

normativas, que no desconoce los niveles de jerarquía ni el ámbito material de cada una de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Las resoluciones de la Superintendencia de Valores, en el caso presente, deben sujetarse a lo que disponga la ley cuadro relativa a la materia bursátil y los decretos reglamentarios respectivos.

El legislador y el Gobierno, de otro lado, podrán ejercer en cualquier tiempo sus atribuciones, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la referida Superintendencia sea óbice para ello, limite su acción, le reste alcance a sus determinaciones o signifique duplicidad o choque de órganos y funciones en los mismos asuntos. De hecho, tanto uno como otro, están en la obligación de establecer el marco normativo dentro del cual la Superintendencia desarrollará sus competencias de vigilancia, regulación y promoción del mercado de valores.

Desde el punto de vista orgánico, como ya se dijo, el artículo 150-7 de la C.P., autoriza a la ley la creación de las superintendencias. La definición de su estructura y objetivos se traduce en la configuración general de sus competencias, lo que sin duda alguna es materia de la ley. De ahí que no pueda pensarse que la habilitación de competencias en cabeza de la Superintendencia de Valores, por sí misma, signifique la delegación del poder reglamentario del Gobierno, que permanece en éste, como quiera que, por una parte, la Superintendencia no pertenece al Gobierno en el sentido constitucional restringido (artículo 113 C.P.) aunque depende de él, y, por otra, las atribuciones del ente administrativo mencionado, en cuanto a regulación se refiere, son residuales y subordinadas” (subrayas no originales).

El análisis precedente muestra que es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido estricto, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera logra armonizarse el sistema de fuentes consagrado en la Carta y la responsabilidad gubernamental en este campo, con la posibilidad de contar con organismos más especializados, que desarrollen de manera más específica la intervención en estos complejos temas. Esto supone entonces que⁵ (i) la materia a ser reglamentada no tenga reserva de ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribuciones; (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley cuadro respectiva y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan sus atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función

reglamentaria residual de la entidad restrinja sus posibilidades de acción; y (iv), que como consecuencia de todo lo anterior, se entienda que la entidad es dependiente del gobierno, ya que, “aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental.⁶”

Con esos criterios, entra pues la Corte a examinar si las normas acusadas podían o no conferir atribuciones reglamentarias a organismos que no constituyen Gobierno en el sentido restringido del término.

La constitucionalidad de las potestades reglamentarias al Incomex y al Consejo Superior de Comercio Exterior.

8- Una de las disposiciones acusadas por desconocer el reparto de competencias en materia de comercio exterior es el artículo 14 numerales 7 y 12 de la Ley 07 de 1991, que establece que son funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior las siguientes:

“7. Determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnologías y servicios, sin perjuicio de las funciones que en materia de inversión de capitales colombianos en el exterior y de capitales extranjeros en el país competen al Consejo de Política Económica y Social CONPES, o las demás que en las mismas materias estén específicamente asignadas a otras dependencias del Estado.

(...)

12. Expedir las normas relativas a la organización y manejo de los registros que sea necesario establecer en materia de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir, el valor de los derechos a que haya lugar y las sanciones que sean imponibles por la violación de tales normas”

Una simple lectura de los dos ordinales es suficiente para concluir que ninguna de esas dos materias tiene reserva de ley, puesto que se trata de un asunto de comercio exterior, en donde el Legislador se limita a promulgar una ley marco, que fija las normas generales y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno cuando éste reglamenta específicamente el comercio exterior (CP arts 150 ord 19 b- y 189 ord 25). Es claro que estos ordinales acusados confieren al Consejo Superior atribuciones sobre temas concretos y

cambiantes, como son los trámites y requisitos de las exportaciones e importaciones, o las normas relativas a los registros necesarios en materia de comercio exterior, que son materias que no corresponden a la ley marco, y podían entonces ser atribuidos a una entidad dependiente del gobierno, como el Consejo Superior. En efecto, conforme al artículo 12 de la Ley 07 de 1991, ese consejo está integrado por las siguientes personas:

- El Presidente de la República de Colombia, quien lo presidirá.

- El Ministro de Desarrollo Económico.

- El Ministro de Comercio Exterior.

- El Ministro de Relaciones Exteriores.

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

- El Ministro de Agricultura.

- El Ministro de Minas y Energía.

- El Gerente General del Banco de la República.

- El Presidente del Banco de Comercio Exterior de Colombia, el Director General de Aduanas y los Asesores del Consejo Superior, tendrán derechos a voz sin voto.

Esa misma norma establece que en ausencia del Presidente de la República, el Consejo Superior de Comercio Exterior será presidido por el Ministro de Comercio Exterior y que los miembros restantes podrán delegar su representación solamente en los viceministros.

9- Es pues claro que estas materias no tienen reserva de ley marco y fueron atribuidas a un organismo dependiente del Gobierno, por lo que, por ese aspecto se ajustan a la Carta. Sin embargo, la disposición acusada no señala expresamente que la potestad reglamentaria del Consejo es residual, y está subordinada a lo dispuesto por la ley marco y los reglamentos gubernamentales, ni tampoco precisa que el Congreso y el Gobierno conservan la plenitud de sus atribuciones en estas materias. Sin embargo, no por ello debe la Corte retirar del ordenamiento los ordinales acusadas pues, siguiendo el precedente establecido en la mencionada sentencia C-397 de 1995, basta con que la Corte recurra a una sentencia

condicionada, en donde precise que las regulaciones que dicho organismo establezca, en desarrollo de sus competencias legales, deben supeditarse a las jerarquías normativas superiores, particularmente a las leyes marco en materia de comercio exterior, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal b), de la Constitución, y a los reglamentos que el Presidente dicte para regular el comercio exterior, y que el Congreso y el Presidente conservan la plenitud de sus atribuciones en este campo. Así se hará en la parte resolutive de esta sentencia.

10- Las anteriores consideraciones son también suficientes para declarar la constitucionalidad de los apartes acusados de los artículos 50 del Decreto 444 de 1967 y 19 del Decreto 2976 de 1968. En efecto, esas disposiciones se limitan a atribuir a la Superintendencia de Comercio Exterior y posteriormente al Incomex, hoy Ministerio de Comercio Exterior, la reglamentación del registro nacional de exportadores, que es obviamente una materia que no corresponde directamente a la ley marco de este tema, por lo cual, bien podía el Congreso atribuirle a un órgano dependiente del Gobierno, como lo fue inicialmente la Superintendencia de Comercio Exterior y posteriormente el Incomex, y hoy el ministerio del ramo. Como en este caso, tampoco las disposiciones acusadas precisan que esa facultad reglamentaria es residual, la Corte procederá también a condicionar la exequibilidad de estas disposiciones.

11- Por último, la Corte precisa que las anteriores consideraciones sobre la posibilidad de conferir potestades reglamentarias al Consejo Superior de Comercio Exterior y al Incomex, hoy Ministerio de Comercio Exterior, se refieren específicamente a las hipótesis previstas por las disposiciones acusadas, y no implican que ellas sean obligatoriamente válidas ni aplicables a otros casos de atribución de potestades reglamentarias a otras entidades, cuya constitucionalidad deberá ser analizada en forma particular.

El segundo asunto bajo revisión: el desconocimiento de la regla de unidad normativa.

12- Según el actor, las normas acusadas de la Ley 6 de 1992 y de la Ley 223 de 1995 desconocen la regla de unidad de materia, ya que esas disposiciones regulan un asunto de comercio exterior, relacionado con la inscripción en el registro de comercio exterior, mientras que esas dos leyes no contienen una normatividad predominante en materia de comercio exterior, pues su finalidad fue modificar, adicionar y derogar normas de contenido

exclusivamente tributario.

13- El cargo no es de recibo pues, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, el principio de unidad de materia debe interpretarse en forma amplia y “la materia” de una ley debe entenderse “en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”⁷. Esta comprensión generosa de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento⁸, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte ha señalado que solamente deben retirarse del ordenamiento “aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma”.⁹ Ahora bien, como lo resaltan los intervinientes, la inscripción en el registro tiene efectos tributarios ya que constituye un requisito para que los exportadores puedan obtener devoluciones o compensaciones por los saldos del impuesto sobre las ventas, generado en el exterior, por lo cual bien puede esa exigencia estar incorporada en una ley de contenido tributario.

14- La anterior consideración es suficiente para desvirtuar otra de las acusaciones del actor, según la cual, esos artículos, que están contenidos en una ley tributaria ordinaria, habrían desconocido la reserva de ley marco, en la medida en que estarían regulando el comercio exterior. Ese cargo no es de recibo ya que, en anterior oportunidad, esta Corporación había señalado que no todos los asuntos remotamente relacionados con las materias propias de las leyes marco, deben estar contenidos en ese tipo de leyes, pues una tal interpretación vaciaría de contenido la actividad legislativa en muchos otros campos. Así, sobre un tema similar, la sentencia C-086 de 1995, MP Vladimiro Naranjo Mesa, consideración 2.3., señaló al respecto:

“Debe esta Corte señalar que el hecho de que los artículos 150-19-d) y 335 constitucionales se refieran a las regulación por parte del Congreso de las actividades bursátil, financiera y aseguradora, a través de una ley general -anteriormente llamada “cuadro” o “marco”- no

significa que todas las materias que de una forma u otra se relacionen o afecten este tipo de actividades deban someterse siempre y en todos los casos a los lineamientos propios de esta clase de normas. Así, la Corporación reitera que la reglamentación de un contrato como el de fiducia pública, que si bien se relaciona con el ejercicio de operaciones financieras, bursátiles y aseguradoras, entre otras, debe hacer parte de un estatuto de contratación administrativa, pues en últimas ese contrato supone que la entidad contratante es entidad pública y, por tanto, su régimen se debe establecer en una ley como la Ley 80 de 1993. Pretender lo contrario significaría, entonces, que cualquier ejercicio por parte de una entidad estatal de una actividad que de una forma u otra se relacione con el campo financiero o bursátil, por ejemplo, debería someterse a los parámetros de una ley general. Para la Corte es claro que ese no es el espíritu de los artículos 150-19 y 335 constitucionales”.

Ahora bien, en el presente caso, si bien la regulación de los efectos tributarios derivados de la no inscripción en el registro de exportadores, tiene algún vínculo con la reglamentación del comercio exterior, no por ello es una materia que no podía estar contenida en una ley tributaria, puesto que se trata de regular el impacto fiscal de la actividad exportadora, por lo cual es razonable que el Congreso incorpore esa normatividad en leyes de contenido fiscal.

El último asunto bajo revisión: inscripción en el registro, devolución de saldos, primacía de lo sustancial sobre lo formal, libertad económica

15- Entra por último la Corte a examinar los otros cargos del demandante, según el cual, la exigencia de que un exportador deba inscribirse en el registro de exportadores para poder solicitar devoluciones por impuestos a las ventas desconoce el artículo 228 de la Carta, que otorga primacía a lo material sobre lo formal, pues condiciona el derecho a la devolución del saldo al cumplimiento de un requisito exclusivamente formal. Y por esa misma razón, según su parecer, ese mandato restringe desproporcionadamente la libertad económica e infringe el artículo 95-9 superior, que establece el deber de tributar conforme a los principios de justicia y equidad.

Para responder a esas acusaciones, la Corte comenzará por recordar la finalidad que tiene el Registro Nacional de Exportadores, para luego analizar específicamente las acusaciones del actor.

16- Como bien lo señalan varios intervinientes, este registro cumple funciones estratégicas

en el desarrollo del comercio exterior, ya que permite mantener información actualizada sobre la composición, el perfil y la localización de las empresas exportadoras, así como sobre la problemática en materia de acceso a terceros, obstáculos en infraestructura, competitividad de los productos colombianos, obstáculos en los trámites de importaciones y exportaciones, entre otras cosas. Y en materia fiscal, la inscripción en el registro desarrolla cometidos constitucionales importantes pues evita que ocurran devoluciones improcedentes. En efecto, como bien lo explican las intervinientes y el Procurador, el artículo 479 del Estatuto Tributario establece que están exentos del impuesto a las ventas los bienes corporales muebles que se exporten y la venta en el país de bienes de exportación a sociedades de comercialización internacional, siempre que hayan de ser efectivamente exportados. En tales circunstancias, es natural que el Estado diseñe mecanismos, como la inscripción en un registro, para controlar que únicamente se hagan devoluciones o compensaciones tributarias por impuesto a las ventas a quienes tienen derecho a ellas, por haber efectivamente realizado las operaciones exportadoras que generan la exención. Por tal razón, la obligación de inscribirse en ese registro no es un requisito formal irracional o innecesario, y la exigencia de cumplirlo no puede considerarse contraria al principio de prevalencia del derecho sustancial. En efecto, esta Corporación ha precisado al respecto lo siguiente:

“El hecho que la Carta haya establecido el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, en modo alguno significa, como al parecer lo interpreta el demandante, que no sean necesarios los mandatos procedimentales, pues recuérdese que los procesos judiciales y aún los administrativos son las vías indispensables, creadas por el mismo ordenamiento, a través de requisitos formales o materiales, para concretar y hacer efectivos derechos fundamentales y sustanciales de los ciudadanos consagrados en la legislación. Las formas procesales, como los mandatos que consagran derechos subjetivos, forman parte integrante de la Carta que esta Corte debe guardar y respetar. En consecuencia, el principio de prevalencia del derecho sustancial debe entenderse en el sentido, según el cual la forma y contenido deben ser inseparables en el debido proceso, es decir, las normas procesales son instrumentales para la efectividad del derecho sustancial. La Carta no pretendió eliminar los preceptos legales que establecen formalidades o requisitos en el trámite de los procesos judiciales, ni mucho menos que tales normas a la luz de la Constitución vigente no deben exigirse, ni cumplirse fielmente tanto por las autoridades como por los jueces 10.

Las normas impugnadas no establecen una formalidad innecesaria sino un requisito que cumple funciones importantes ya que permite evitar devoluciones improcedentes, o que personas inescrupulosas que, sin ser exportadores, se hagan pasar por tales para obtener una devolución que no se justifica, ocasionando un fraude al Estado y un enriquecimiento injustificado. No existe pues violación al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las simples formalidades (CP art. 228).

17- Por las mismas razones, la Corte considera que la obligación de inscribirse en el registro de exportadores tampoco desconoce la libertad económica ni implica la imposición de un deber tributario injusto o inequitativo. En efecto, ese deber no representa un carga excesiva para el exportador, y en cambio sí constituye una medida adecuada para alcanzar un objetivo constitucional importante, como es prevenir la elusión y evasión tributarias, al evitar las devoluciones improcedentes, como ya se destacó anteriormente. No hay pues ninguna restricción desproporcionada de la libertad económica. Y la Corte no entiende cómo el establecimiento de controles para asegurar que las personas cumplan efectivamente con sus obligaciones tributarias puede configurar una violación al deber de todos los colombianos de contribuir al financiamiento del Estado en condiciones de justicia y equidad (CP art. 95). Bien por el contrario, esos controles realizan precisamente la justicia y la equidad tributarias, en la medida en que pretenden que personas que tienen la misma capacidad de pago cancelen los mismos tributos, y no que sólo lo hagan algunos, debido a que otros logran sustraerse a la observancia de los deberes fiscales. Por ello, esta Corporación había señalado que la evasión afecta en la práctica, de manera profunda, la propia equidad horizontal en materia fiscal, pues termina provocando una “diferencia en la carga tributaria para contribuyentes con igual capacidad económica, originada en la mayor facilidad que exhiben ciertos grupos de contribuyentes para evadir o eludir el impuesto, en relación con otros como los que perciben sueldos y salarios.¹¹”

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero Declarar EXEQUIBLES el artículo 50 del Decreto 444 de 1967, en lo acusado, el

artículo 19 del Decreto 2976 de 1968, en lo acusado, y los numerales 7 y 12 del artículo 14 de la ley 7 de 1991, en el entendido de que las regulaciones que estos organismos establezcan, en desarrollo de sus competencias legales, deben supeditarse a las jerarquías normativas superiores, particularmente a las leyes marco en materia de comercio exterior, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal b), de la Constitución, y a los reglamentos que el Presidente dicte para regular el comercio exterior, y que el Congreso y el Presidente conservan la plenitud de sus atribuciones en este campo.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES el artículo 69 de la ley 6ª de 1992 y los artículos 129 y 141 numeral 3º de la Ley 223 de 1995.

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

FABIO MORÓN DIAZ

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-564 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Criterio reiterado en las sentencias C-290 de 1997, C-136 de 1999, C-372 de 1999 y C-509 de 1999, entre otras.

2 Ver, entre otras, las sentencias C-397 de 1995, C-290 de 1997 y C-350 de 1997.

3 Sentencia C-350 de 1997. MP Fabio Morón Díaz.

4 Ibídem

5 En el mismo sentido, ver la sentencia C-290 de 1997.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo

7Cf sentencia C-025/93. Fundamento Jurídico No 43.

8C.f. sentencia C-531/95 Fundamento Jurídico No 5. Ver también sentencia C-055/96

9Sentencia C-025/93 del 4 de febrero de 1993. Fundamento Jurídico No 43. Ver igualmente sentencia C-280/96. Fundamento jurídico No 21. Ver igualmente sentencias C-597 de 1996.

10 Sentencia C-383 de 1997. MP Fabio Morón Díaz. Consideración Tercera. En el mismo sentido, ver sentencia C-026 de 1993.

11Sentencia C-015/93 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, criterio reiterado en la sentencia C-445 de 1995, entre otras.