

Sentencia C-254/96

AUXILIOS O DONACIONES-Alcance de la prohibición

La prohibición de decretar auxilios o donaciones, no se incumple únicamente con la expedición de la ley anual de presupuesto en el nivel nacional y, en el territorial, con la aprobación de las respectivas ordenanzas y acuerdos. Se trata de una prohibición que cobija a todas las ramas y órganos del poder público y, por ende, comprende todas las fases del proceso de programación, autorización, cálculo y ejecución del gasto. En este sentido sería absurdo pretender que la ley anterior que autoriza o decreta un auxilio, no está viciada de inconstitucionalidad y que sólo lo estará la futura ley de apropiaciones en la que se asignará la partida para llevarlo a cabo. La prohibición de decretar auxilios o donaciones tiene como destinatarios a las ramas y órganos del poder público. Dado que las autoridades sólo pueden actuar dentro del marco normativo, el alcance de una prohibición en su caso ha de entenderse con la amplitud necesaria para que la misma cumpla cabalmente su objetivo. Si la donación está prohibida, ha de estarlo también así ella sea sólo parcial, se realice de manera indirecta, o se cumpla por interpuesta persona.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El plan nacional de desarrollo se consagra en una ley que, como todas, debe sujetarse a la integridad de la Constitución. Los programas que conforman el plan de inversiones públicas, por lo tanto, no pueden violar el artículo 355 de la C.P., ni ninguna otra norma de la misma. Como quiera que las leyes anuales de presupuesto deben corresponder al plan nacional de desarrollo, en éste no pueden contenerse propósitos, objetivos, programas y proyectos que contraríen los mandatos constitucionales y, en el evento de hacerlo, inexorablemente perderá poder vinculante. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el plan nacional de inversiones tiene prelación sobre las demás leyes y que sus prescripciones constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

## AUXILIOS O DONACIONES EN LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE

La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los “auxilios parlamentarios”, y en buena medida explica su alcance. La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad. El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables.

## INTERVENCION DEL ESTADO EN EL FOMENTO ECONOMICO

El fomento económico, en los términos del artículo 334 de la C.P., constituye una forma legítima de intervención del Estado en la economía y corresponde a una técnica de dirección y manejo de los agentes y variables que en ella inciden, que por su eficacia resulta imprescindible en las actuales condiciones. Las medidas y medios que conforman una específica política de fomento económico, deben estar autorizadas en la ley. De una parte, las subvenciones y ayudas en las que normalmente se traduce el fomento económico, pueden implicar gasto público. De otra parte, el fomento económico, como forma peculiar de intervención en la economía, se sujeta al mandato legal y a su precisa incorporación en los planes de inversión pública. La reserva de ley, en este caso, obedece también a los efectos que las medidas directas o indirectas de subvención o ayuda a los agentes económicos, tienen sobre la libertad de empresa, la libre competencia y la igualdad. En lo que respecta a las entidades territoriales, dentro del marco de la ley o de su propia autonomía, corresponderá a las asambleas o concejos, según el caso, adoptar las medidas de fomento de

carácter local.

## FUNCION SOCIAL DE LA EMPRESA/LIBERTAD DE EMPRESA/INTERVENCION DEL ESTADO EN ACTIVIDAD EMPRESARIAL/INCENTIVOS POSITIVOS

El programa incorporado en el plan nacional de inversiones, enderezado a fortalecer la capacidad competitiva de un sector de las empresas nacionales tanto en el mercado interno como en el externo, se ajusta a la Constitución. El fundamento constitucional de la disposición demandada se encuentra en las facultades de intervención del Estado en la economía y en la actividad empresarial. La promoción de la competitividad empresarial y el desarrollo empresarial, son dos objetivos expresamente asignados por la Constitución a la intervención del Estado en la economía y para lograrlos es posible recurrir a una política de fomento que consista en reducir los costos financieros que deben asumir las empresas colombianas por encima de los que pagan las empresas que compiten con ellas en el mercado de bienes de capital y servicios técnicos.

No le corresponde a la Corte examinar la conformidad del precepto demandado respecto de las normas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El examen de constitucionalidad, se limita a confrontar el texto legal demandado con el universo de las normas que integran la Constitución Política. Desde luego, las leyes no pueden, sin invadir la órbita del manejo de las relaciones internacionales que incumbe al Jefe del estado, derogar o modificar las estipulaciones de un tratado válidamente suscrito por el Estado. No observa la Corte que la Ley del plan introduzca ninguna alteración en relación con el mencionado tratado. En efecto, de acuerdo con el tratado, no toda subvención se encuentra prohibida, pues para ello es necesario que se den una serie de circunstancias que éste contempla y que corresponde a sus autoridades establecer en cada caso concreto. Dado que el tratado promueve la libre competencia y busca prevenir que se erijan barreras al comercio internacional, las subvenciones que resultan contrarias al mismo son las que producen un efectivo falseamiento de la competencia. En el presente caso, el programa persigue homologar las condiciones financieras de las empresas colombianas frente a las que usufructúan las empresas extranjeras.

Referencia: Demanda D-1118

Actor: Luis Alberto Villamizar Contreras.

Demanda de inconstitucionalidad contra

los artículo 20 y 21 (parcial) de la Ley 188 de 1995 “Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá D.C., Junio seis (6 ) de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 20 y 21 (parcial) de la Ley 188 de 1995 “Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

LEY 188 DE 1995

(junio 2)

Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 20. La Descripción de los principales Programas y Subprogramas que el Gobierno Nacional espera ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones 1995-1998 es la siguiente:

## 9. INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO EXTERIOR E INTERNO

9.1 BANCOLDEX: Este programa pretende apoyar la participación de la industria nacional de bienes de capital y servicios técnicos en licitaciones internacionales y nacionales en condiciones financieras competitivas con las de los demás países. Se destinarán recursos anuales para compensar los menores ingresos provenientes de créditos otorgados a las empresas colombianas en licitaciones antes mencionadas.

ARTICULO 21: Los valores asignados en el Plan Nacional de Inversiones Públicas 1995-1998 para los principales programas y subprogramas descritos en el artículo anterior expresados en millones de pesos de 1994, son los que a continuación se relacionan:

SECTOR

PRESUPUESTO

INVERSION

EMPRESAS

TRANSFERENCIAS

TOTAL

NACIONAL

PUBLICAS

INVERSION SOCIAL

PLAN

9.1. BANCOLDEX 19.700.

## II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 188 de 1995, publicada en el Diario Oficial N° 41.876 de 1995.
2. El ciudadano Luis Alberto Villamizar Contreras demandó la inconstitucionalidad parcial de los artículos 20 y 21 de la Ley 188 de 1995, por considerarlos violatorios de los artículos 3, 4, 9, 13, 136 150-16, 189-2 y 355 de la Constitución, y por violar el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, aprobado mediante la Ley 170 de 1994.
3. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo y de Comercio Exterior, el Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - BANCOLDEX -, por intermedio de sus respectivos apoderados, solicitan a la Corporación que declare exequibles las normas acusadas.
4. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas.

## III. CARGOS E INTERVENCIONES

Cargo primero. Violación de los artículos 13, 136 y 355 de la Constitución

1. El mecanismo previsto en las normas acusadas corresponde a un subsidio prohibido por la Constitución. El sistema adoptado consiste en que BANCOLDEX otorga préstamos en condiciones competitivas, de manera que la tasa de colocación sea menor a la de captación. Para financiar este tipo de actividades, se prevé la transferencia de partidas del Presupuesto de la Nación para cubrir los menores ingresos derivados de la operación bancaria.
2. La Carta prohíbe la liberalidad, “es decir la ausencia de deber de realizar la respectiva erogación, que es enteramente voluntaria para quien dispone de sus bienes. La connotación negativa radica en que el Estado, por regla general, no puede disponer de sus bienes gratuitamente, es decir sin contraprestación”. La excepción a la prohibición de otorgamiento de auxilios se ha reglamentado en el Decreto 777 de 1992, el cual no contempla en parte alguna entidades con ánimo de lucro como las empresas exportadoras, por lo que ha de

concluirse que se trata de un auxilio prohibido por la Constitución.

3. Las normas acusadas directamente no contemplan una partida presupuestal calificable de auxilio - materia que corresponde a la Ley de Presupuesto -. Sin embargo, se autoriza una partida presupuestal que, de producirse, sería un auxilio. Así, tanto las normas como las partidas que se decretan con su autorización, constituyen auxilios prohibidos por la Constitución.

4. La autorización de partidas, en el sentido indicado, viola el artículo 13 de la Constitución, toda vez que se trata de una distribución de recursos fiscales escasos en favor de los grupos más poderosos de la sociedad.

#### Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. La internacionalización de las relaciones económicas apareja no una apertura pasiva del mercado interno, sino una activa presencia en los mercados externos. No se puede exigir del Estado una actitud neutral frente al mercado externo.

2. El demandante confunde el otorgamiento de créditos por parte de BANCOLDEX - negocio jurídico de carácter conmutativo -, con donaciones o actos de mera liberalidad prohibidos por la Constitución. El objetivo de la norma no es la celebración de contratos con fundaciones o entidades sin ánimo de lucro, "sino de desarrollar un programa incluido dentro del mismo Plan". Se satisfacen así las condiciones determinadas por la misma Corte para considerar que una inversión pública no se caracterice como subsidio prohibido.

3. El objetivo de la norma es el de lograr la igualdad material (C.P. art. 13-2) en las licitaciones internacionales, mediante un mecanismo que equilibre las condiciones externas y las internas. La norma no asigna recursos a un sector privilegiado.

#### Intervención del Ministerio de Desarrollo

1. La norma impugnada no decreta auxilios o donaciones prohibidas por la Constitución. Tampoco se establece un subsidio prohibido por ella. La disposición apunta a "apoyar la participación de la industria nacional en licitaciones, situaciones de competitividad con las de los demás países; es decir, en posición de igualdad con ellos".

2. Como parte integrante del Plan de Desarrollo, la norma acusada comparte sus postulados: (i) Contribuir al desarrollo integral de la persona y de la comunidad colombiana, (ii) lograr un aumento del crecimiento económico que permita obtener mayor riqueza y distribuirla en forma más equitativa, y (iii) promover la productividad y competitividad de la economía colombiana para responder con éxito a las exigencias de la economía mundial. “Postulados, que sin duda alguna, son de arraigo constitucional”.

#### Intervención del Ministerio de Comercio Exterior

La destinación de mayores recursos para que una entidad del Estado desarrolle sus programas no entraña el otorgamiento de subsidio o auxilio de manera directa o de manera indirecta. Los recursos que el Estado entregue a los particulares, por intermedio de BANCOLDEX, tendrán fundamento en un negocio jurídico que generará obligaciones y beneficios para ambas partes.

#### Intervención del Departamento Nacional de Planeación

1. El demandante equivocadamente identifica dos situaciones tecnico-económicas que son distintas. En efecto, “una partida presupuestal destinada a <<compensar los menores ingresos (de Bancoldex) provenientes de créditos otorgados (en condiciones financieras preferenciales) a las empresas colombianas (que participen) en licitaciones internacionales>> es tratada por el actor como una <<partida presupuestal ... que se asignaría a Bancoldex para que éste la utilizara para compensar las pérdidas en que incurriría si otorgara créditos a tasas de interés subsidiadas (por debajo de sus costos de captación)>>”.

2. No pueden equipararse los menores ingresos, como consecuencia de la colocación de recursos a tasas menores a las promedio que rigen en el mercado, con pérdidas por colocación a tasas inferiores a las tasas de captación más el costo administrativo.

Las condiciones financieras preferenciales no se limitan exclusivamente a la tasa de interés. En el presente caso, se busca una nivelación entre las condiciones financieras internas y externas, mediante la reducción del costo financiero interno. “Ello se logra mediante tasas de interés menores, períodos de gracia que permitan la maduración de los proyectos productivos y garantías financieras menos estrictas que las promedio del mercado. Es decir,

un menor margen de intermediación. O, dicho de otra manera, menores ingresos (no pérdidas) que deben ser compensados para no afectar los balances del banco”.

3. Suponiendo que se trate de un subsidio, en todo caso no sería de los prohibidos por la Constitución. En primer lugar los artículos 2, 333 y 334 de la Carta le asignan “en forma expresa al Estado las funciones de promover la prosperidad general, dirigir la economía y estimular el desarrollo empresarial”. En desarrollo de tales funciones, se han expedido normas relativas al comercio exterior que definen como objeto principal de BANCOLDEX financiar y promover las exportaciones. No puede sostenerse que la disposición acusada carece de autorización legal preexistente.

En segundo lugar, BANCOLDEX, destinataria de los recursos del presupuesto, no es una entidad privada, sino una Empresa de Economía Mixta, con un 90% de capital público, cuyas actividades se dirigen a otorgar créditos - en condiciones preferenciales -, que suponen el pago de la obligación más sus intereses, y no actos de liberalidad. A tales créditos pueden acudir todos los nacionales que participen en licitaciones nacionales e internacionales relacionados con la producción de bienes de capital y servicios técnicos.

Finalmente, “el desarrollo exportador posee amplias externalidades positivas”, reconocidas por la Comisión Económica para América Latina, y recogidas en el Plan de Desarrollo para explicar las actividades de fomento, toda vez que “el efecto económico-social del estímulo a las exportaciones de un sector específico ha de evaluarse en su capacidad de generar nuevas exportaciones en otras empresas y sectores, incremento de empleos con mejores prerrogativas, más divisas, etc.”.

4. La Carta no prohíbe las actividades de fomento, las cuales se permiten en tanto que mecanismos de estímulo al desarrollo empresarial y de intervención en la economía. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional. Al Estado le está permitido apoyar las entidades privadas que desarrollen programas y actividades de interés público o social.

Intervención del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - BANCOLDEX -

2. La igualdad ante la ley, no significa, como lo ha reconocido la Corte, que no puedan ofrecerse condiciones especiales o distintas a un grupo determinado.

Cargo Segundo. Violación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, aprobado mediante la Ley 170 de 1994 y los artículos 3, 4, 9, 150-16 y 189-2.

1. Mediante la Ley 170 de 1994 se aprobó junto al Acuerdo que establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, cuyo artículo 3.1a prohíbe las subvenciones (definidas por los artículos 1.1a y 2.1a) “supeditadas de jure o de facto a los resultados de la exportación, como condición única o entre varias condiciones...”.

2. La subvención de que tratan las normas acusadas cabe dentro de las subvenciones prohibidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, toda vez que “la finalidad real de estos recursos.....es subvencionar a los exportadores colombianos de bienes de capital o de servicios técnicos cuando ellos participen en licitaciones que se realicen en otros países e intervengan en las mismas proponentes con acceso a créditos menos costosos. Entonces la subvención gubernamental está destinada, de jure y de facto, a las exportaciones de determinado sector”.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. Los créditos otorgados con base en el Plan de Desarrollo no desconocen las prohibiciones del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, como lo afirma el actor.

El artículo 3 citado, prohíbe las subvenciones que tengan como condiciones (i) que se supediten exclusivamente a los resultados de la exportación o (ii) que se supediten al uso preferencial de productos nacionales, las cuales en ningún caso se exigen en los créditos objeto de demanda. Ocurre que el actor confunde las subvenciones descritas en el artículo 1, con las prohibidas en el artículo tercero.

2. Por otra parte, el actor olvida que el acuerdo mismo establece que las subvenciones prohibidas en el artículo 3, no operan para los países en desarrollo, miembros de la OMC por un término de ocho y cinco años respectivamente.

Intervención del Ministerio de Desarrollo

La disposición asegura que la aplicación del tratado en cuestión se sujete a los principios de

equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

#### Intervención del Ministerio de Comercio Exterior

1. La OMC tiene por objetivo lograr la liberación del comercio mundial. Si se considera que una política de incentivos comerciales, que haga viable la incursión de los países menos favorecidos en el mercado mundial, es una herramienta de libre comercio, se explica que, ante las condiciones financieras internacionales que crean situaciones competitivas desventajosas, resulte necesaria la intervención del Estado en favor de sectores que requieran de un apoyo frente a circunstancias adversas de tipo financiero.

2. Cabe añadir que tanto el GATT como OMC establecen las nociones de naciones más y menos favorecidas, “con el fin de permitir mecanismos nacionales que las coloquen en el mismo renglón de posibilidades”.

#### Intervención del Departamento Nacional de Planeación

1. El actor parte de una presunción equivocada y no probada: los créditos dispuestos en la norma acusada son subvenciones específicas y prohibidas. En cuanto no se trata de un subsidio, como se demostró al enfrentar el primer cargo, tampoco puede hablarse de una subvención.

2. Si se admitiese que se trata de una subvención, habría que probar que es específica. Sin embargo, dentro de las subvenciones específicas existen tres categorías: prohibidas, recurribles y no recurribles.

2.1 En cuanto a las primeras, el Acuerdo Sobre Subvenciones y Medias Compensatorias establece que se suspende la prohibición para los países en desarrollo por un término de ocho (8) años. Por otra parte, la prohibición recae en los casos en que la subvención se supedita a los resultados de la exportación, que excluye “el mero hecho de que la subvención sea otorgada a empresas que exporten”, como se lee en la nota 4 al artículo 3.1 literal a) del acuerdo.

2.2 Respecto de las subvenciones recurribles, ellas serán objeto de recursos en el evento de que se demuestre que “su aplicación es causa directa de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del Acuerdo General, Si tal es el caso, la solución de la controversia se

orienta a anular los efectos desfavorables causados por la medida, anulación que no implica - necesariamente - retirar la subvención. Además, se llegará a una solución mutuamente convenida (arts. 7.8 y 7.3 respectivamente.)”.

2.3 Finalmente, si se tratara de una subvención específica y prohibida, y si la participación de la subvención en el valor unitario del producto objeto de exportación es inferior a los niveles establecidos en el artículo 27.10 del Acuerdo, “se dará por terminada toda investigación en materia de derechos compensatorios sobre un producto originario de un país en desarrollo miembro...”.

3. Así las cosas, no es la norma en sí la que vulnera el Acuerdo, sino las particularidades técnicas de la subvención, en relación con los valores finales de los productos y las condiciones del mercado de destino.

Intervención del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -BANCOLDEX -

El cargo no es admisible toda vez que la OMC y GATT “no son ajenos al hecho de que los Gobiernos desarrollen políticas de comercio que beneficien a sectores de la economía, a través de subvenciones, si ello está orientado a mejorar las condiciones de vida de sus pobladores”. Para ello se parte del concepto de “nación menos favorecida”, para lograr igualdad de condiciones en el comercio internacional. Lo que se prohíbe es el establecimiento de subvenciones que desmejoren el libre comercio y la libre competitividad, o que limiten el acceso a recursos o bienes, lo que no acontece en el caso de la norma acusada.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. Las normas acusadas hacen parte de una ley programática. El plan nacional de desarrollo, tiene una función indicativa para el Gobierno Nacional, toda vez que señala los programas y subprogramas en los cuales ha de invertir. El artículo 20 establece que durante el período de vigencia de la Ley 188 de 1995, el Gobierno Nacional deberá apoyar a la industria nacional de bienes de capital y de servicios técnicos, “en unas determinadas condiciones financieras que le permitan a dicha industria competir con la de los demás países participantes en dichas licitaciones”, para lo cual BANCOLDEX cuenta con unos recursos (art. 21 Ley 188 de 1995) que deberán ser canalizados, mediante operaciones de crédito hacia dicho sector.

En ningún caso las normas acusadas decretan a favor de personas o entidades privadas donaciones, auxilios u otras erogaciones de carácter gratuito.

2. Por otra parte, las normas acusadas no hacen más que desarrollar el artículo 339 de la C.P. Como lo exige el precepto constitucional, el plan de inversiones contendrá “los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

Si se considera lo anterior, resulta claro que el contenido de los artículos acusados (en especial el 20) dista de la figura proscrita por la Constitución. En primer lugar, el apoyo que se busca brindar a la industria nacional se concibe como un “mecanismo financiero de compensación”, mediante el cual BANCOLDEX, entidad pública, establece condiciones financieras especiales, tales como plazos cómodos, tasas de interés competitivas, etc., que permitan a las empresas del sector participar en condiciones de igualdad en las licitaciones, sobre todo si se considera la existencia de tales facilidades para las empresas de otros países. De esta manera, se busca compensar los menores ingresos provenientes de los créditos otorgados en condiciones beneficiosas. En segundo lugar, los recursos son entregados, a diferencia de las donaciones o auxilios, a una entidad pública, como lo es BANCOLDEX, para que éste los administre en favor de la industria de bienes de capital y de servicios técnicos.

4. Finalmente, ha de resaltarse que, como lo afirma el Vicepresidente-Secretario de BANCOLDEX, el programa sólo está en la etapa inicial de proyección. “Lo anterior no puede dar lugar a tacha de inconstitucionalidad, precisamente por el carácter programático que reviste la disposición acusada, lo cual obliga a que sus desarrollos en todo caso se vean plasmados en otros ordenamientos, los cuales, dicho sea de paso, no pueden desbordar las preceptivas constitucionales y legales ya trazadas”.

## V. FUNDAMENTOS

1. La Corte es competente para conocer del presente proceso en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.

2. La Ley 188 de 1995, por medio de la cual se expide el plan nacional de desarrollo e inversiones 1995-1998, en las normas demandadas describe el programa BANCOLDEX -

dirigido a apoyar la participación de la industria nacional de bienes de capital y servicios técnicos en licitaciones internacionales y nacionales en condiciones competitivas con los demás países. En relación con el mismo, dispone que se canalizarán durante el cuatrienio recursos fiscales del orden de los 19.700 millones de pesos, los que se destinarán a compensar a dicho establecimiento bancario los menores ingresos provenientes de créditos otorgados a empresas colombianas con ocasión de las aludidas licitaciones.

La finalidad del programa es la de “nivelar las condiciones financieras de los préstamos con los de la competencia”, lo que supone en favor del beneficiario del crédito de BANCOLDEX - sociedad de economía mixta creada por virtud de la ley -, una menor tasa de interés con respecto a la que esa institución cobraría de no consagrarse el programa y, en consecuencia, efectuarse la correspondiente erogación presupuestal. Este mecanismo, a juicio del demandante, constituye un “auxilio camuflado”; la presencia del banco es meramente instrumental, ya que en últimas, el particular, de manera gratuita, es decir, sin contraprestación alguna a su cargo, obtendrá el beneficio de la erogación presupuestal, así sea bajo la forma de una “rebaja de la tasa de interés”. De ahí que el primer cargo, se concrete en la violación de los artículos 136-4 y 355 de la C.P.

El segundo cargo se estructura a partir de la violación de los artículos 3, 4, 9. 150-16 y 189-2 de la C.P. De conformidad con la tesis del actor, las normas demandadas vulneran los artículos 1 y 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (aprobado por la Ley 170 de 1994). En efecto, las disposiciones citadas prohíben a los gobiernos establecer subvenciones consistentes en contribuciones o transferencias financieras, sean éstas directas o indirectas.

Los ciudadanos que han intervenido en el proceso, sin excepción, han refutado los cargos. En síntesis, los argumentos expuestos son los siguientes.

1) El programa “BANCOLDEX” no contempla en favor de las empresas donaciones de ningún género, sino créditos que habrán de ser reembolsados por éstas y cuya naturaleza es onerosa. Una tasa de interés preferencial, no implica una tasa de interés subsidiada, la que sólo se presentaría en el caso de que la partida presupuestal se destinara a cubrir la diferencia entre la tasa de captación local y la tasa de colocación externa - aplicable a los competidores extranjeros -, cuando ésta sea inferior a la primera, “lo cual es improbable que

ocurra en la práctica". De otro lado, la partida presupuestal no se destina a absorber las pérdidas que la operación financiera tenga respecto del patrimonio de "BANCOLDEX", sino a compensar menores niveles de ingreso, originados en la reducción de su margen normal de intermediación.

2) La intervención de BANCOLDEX, apoyada con recursos fiscales, se inspira en el principio de igualdad y equidad. Se trata, ante todo, de neutralizar las ventajas financieras de los competidores de las empresas colombianas en el campo de los bienes de capital y servicios técnicos y, de este modo, asegurar un adecuado nivel de participación en los diferentes mercados.

3) No corresponde a la idea de auxilio o subsidio, la autorización de que se asignen recursos del presupuesto a una entidad descentralizada del Estado, con miras a que cumpla su objeto social previsto en la ley. La norma preexistente que le brinda sustento al gasto que se autoriza es la Ley 7 de 1991 que ordenó la creación de "BANCOLDEX" y le encomendó como función principal la de financiar las actividades de comercio exterior. En estricto rigor, "no se ha decretado" en favor de un particular ninguna donación, gratificación, auxilio, indemnización, pensión, o erogación alguna.

4) El fomento de las exportaciones genera efectos positivos en términos de producción y empleo. Los préstamos de BANCOLDEX obedecen a ése cometido, en modo alguno ajeno a las finalidades que debe perseguir la intervención del Estado en la economía (C.P., art. 333). En estas condiciones, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en punto a auxilios, la norma citada le permite al Estado apoyar a las empresas nacionales, sin incurrir en violación a los artículos 136-4 y 335 de la C.P.

5) Según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (art. 1.1., literal iv), no toda subvención, contraviene sus disposiciones. En efecto, las subvenciones pueden ser prohibidas, recurribles y no recurribles. Incluso respecto de las primeras, es factible que se

convenga la aplicación de un régimen especial más favorable si se trata de países de menor desarrollo económico. En cuanto a las demás clases, su anulación depende de los efectos concretos que causen a la libre competencia y, en todo caso, su anulación, se limita a la exclusión de las consecuencias negativas causadas por la medida (arts. 7.8 y 7.3).

3. Corresponde a la Corte determinar si en la ley que adopta el plan nacional de desarrollo y de inversiones, la inclusión de un programa de gasto público, que gravará cuatro ejercicios fiscales sucesivos, destinado a incentivar la competitividad internacional de las empresas colombianas productoras de bienes de capital y de servicios técnicos, constituye un auxilio o donación prohibido por la Constitución Política (C.P. art. 355), en razón de que sin ningún género de contraprestación la Nación, por conducto de una sociedad de economía mixta - BANCOLDEX -, estará en condiciones de transferir a éstas últimas fondos del presupuesto destinados a reducir su costo financiero y, de este modo, permitir que aquéllas puedan alcanzar competitividad frente a las compañías de los demás países que participan en licitaciones internacionales y nacionales. Según el programa, BANCOLDEX concederá préstamos a las empresas colombianas en condiciones que sean equiparables a las que gozan las compañías extranjeras que emulan con ellas en los mercados de bienes de capital y servicios técnicos. Los menores ingresos que por este concepto reciba BANCOLDEX, se compensarán con los recursos fiscales que en virtud del programa se ordena apropiarse en cada una de las cuatro próximas vigencias fiscales.

4. Podría pensarse que la ley que establece el plan nacional de desarrollo y de inversiones, en cuanto se limita a autorizar un determinado gasto, sin ordenarlo por sí misma, no estaría en posibilidad de violar la prohibición consagrada en el artículo 355 de la C.P.

A juicio de la Corte, la prohibición de decretar auxilios o donaciones, no se incumple únicamente con la expedición de la ley anual de presupuesto en el nivel nacional y, en el territorial, con la aprobación de las respectivas ordenanzas y acuerdos. Se trata de una prohibición que cobija a todas las ramas y órganos del poder público y, por ende, comprende todas las fases del proceso de programación, autorización, cálculo y ejecución del gasto. En este sentido sería absurdo pretender que la ley anterior que autoriza o decreta un auxilio, no está viciada de inconstitucionalidad y que sólo lo estará la futura ley de apropiaciones en la que se asignará la partida para llevarlo a cabo.

El plan nacional de desarrollo se consagra en una ley que, como todas, debe sujetarse a la integridad de la Constitución. Los programas que conforman el plan de inversiones públicas, por lo tanto, no pueden violar el artículo 355 de la C.P., ni ninguna otra norma de la misma. Como quiera que las leyes anuales de presupuesto deben corresponder al plan nacional de desarrollo (C.P. art. 346), en éste no pueden contenerse propósitos, objetivos, programas y proyectos que contraríen los mandatos constitucionales y, en el evento de hacerlo, inexorablemente perderá poder vinculante. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el plan nacional de inversiones tiene prelación sobre las demás leyes y que sus prescripciones constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (C.P. art. 341).

5. La interpretación restrictiva aplicable a toda prohibición, puede servir de apoyo a la idea de que el enunciado normativo del primer inciso del artículo 355 de la C.P., se refiere exclusivamente a negocios jurídicos que estructuralmente tengan una causa “donandi” y no a otros que carezcan de ella. Igualmente, esta postura puede considerar que el radio de la prohibición, excluye a las entidades de origen estatal o mixto receptoras de fondos públicos, así éstas ulteriormente los apliquen o destinen a personas de derecho privado.

En este orden de ideas, varios ciudadanos aducen, en este proceso, que las empresas celebran contratos de mutuo con BANCOLDEX, cuya naturaleza onerosa impide su asimilación a donaciones o auxilios. De otro lado, observan que el receptor de los recursos públicos, de acuerdo con el plan de inversión, es BANCOLDEX, sociedad de economía mixta, no así las empresas particulares. Con base en estas premisas, se concluye con facilidad que las normas demandadas no consagran auxilio o donación alguno en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

La Corte considera que la prohibición de decretar auxilios o donaciones tiene como destinatarios a las ramas y órganos del poder público. Dado que las autoridades sólo pueden actuar dentro del marco normativo, el alcance de una prohibición en su caso ha de entenderse con la amplitud necesaria para que la misma cumpla cabalmente su objetivo. Si la donación está prohibida, ha de estarlo también así ella sea sólo parcial, se realice de manera indirecta, o se cumpla por interpuesta persona. En uno u otro evento, materialmente pueden concurrir los mismos elementos que caracterizan una erogación fiscal en favor de un particular sin que de su parte exista la correlativa contraprestación. No se comprendería, si

así sucede, por qué en estas circunstancias no actúa la prohibición constitucional pese a verificarse la existencia de un desembolso de fondos públicos, que gratuitamente se transfieren a un particular, quedando por fuera del control público, y quebrantando toda idea de racionalidad del gasto y de igualdad en su asignación.

La prohibición del artículo 355 de la C.P., da lugar a un correlativo deber de abstención de las autoridades públicas de decretar auxilios o donaciones. También los deberes se interpretan de manera que se garantice su efectividad (C.P. art. 2). Por consiguiente, no puede descartarse que la ayuda financiera consistente en una tasa de interés o en una condición financiera más favorable de las que habrían sido estipuladas, de no mediar la erogación fiscal a que alude el plan de inversiones, sea catalogada como auxilio o donación. De otro lado, el carácter oficial de BANCOLDEX, en cuyo capital participa el Estado, lo convierte en sujeto destinatario de la prohibición constitucional.

6. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha delimitado el alcance de la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares.

En primer término, el estudio de los antecedentes de la prohibición en la Asamblea Nacional Constituyente, asunto que se analizó en la sentencia C-372 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), permite concluir que se quiso ante todo erradicar la práctica de los denominados “auxilios parlamentarios”, la que se consideró viciosa tanto por pervertir las instituciones democráticas como por alimentar ilegítimas destinaciones de los fondos del erario. En la sentencia citada, sobre este particular, se expresa:

“En cuanto a los motivos - conviene reiterarlo -, se encuentran, en primer lugar, los evidentes efectos nocivos que suscitó una mala interpretación de la filosofía inspiradora de la reforma de 1968 que, en lugar de fortalecer la justicia social como norma directriz del gasto público, hizo que éste careciera de un control de ejecución. En segundo lugar, los recursos públicos asignados a la entidad privada se estaban manejando con un criterio que no siempre coincidía con los planes y programas de desarrollo, desconociendo así la obligación de procurar el bienestar común, la consolidación de un orden justo y la prevalencia del interés general. Finalmente, la línea determinante en la distribución de recursos no era, propiamente, la justicia, sino la liberalidad; es decir, no había un criterio de dar a cada cual según sus necesidades y de acuerdo con un plan basado en el interés general, sino que se

destinaban los bienes del Estado de conformidad con la voluntad subjetiva y algunas veces arbitraria del individuo facultado para ello. En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados “auxilios parlamentarios” (Art. 355 C.P.), es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa es la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento”.

La proscripción de los “auxilios parlamentarios”, explica la prohibición de decretarlos – la cual sólo está sujeta a las excepciones derivadas de la Constitución Política y que la Corte ha tenido la oportunidad de establecer, como se expondrá más adelante -, lo mismo que la disposición del segundo inciso del artículo 355 de la C.P., en el que se plasma la figura de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, a fin de impulsar programas acordes con el plan nacional de desarrollo. Este esquema de apoyo a actividades benéficas, rodeado de controles subjetivos – solamente puede realizarse con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad – y objetivos – la materia del contrato se limita a actividades o programas concretos de interés público y acordes con el plan de desarrollo a nivel nacional o seccional -, a partir de la Constitución de 1991, es el único canal para la función benéfica que el Estado puede llevar a cabo con el concurso de los particulares. Los elementos descritos que entrañan un control previo y posterior a la entrega de los recursos públicos, suponen una transformación profunda de esta técnica de actuación estatal, radicalmente distinta de la que ha sido objeto de censura.

El alcance de la prohibición, puede inferirse de los distintos pronunciamientos de la Corte que, a continuación, se sintetizan:

(i) Los aportes del Estado a sociedades de economía mixta, no constituyen auxilio o donación, pues el Estado persigue un fin lucrativo que se concreta en la percepción de utilidades o en el reembolso final de su participación y, en todo caso, durante la vida social, tiene control en su condición de socio sobre los recursos aportados (sentencia C-372 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

(ii) El aporte del Estado a una fundación de carácter mixto, constituye auxilio o donación, y no puede realizarse, en razón de que en aquella, luego de efectuada la asignación de capital,

se pierde su control, que incumbe enteramente a ella, la cual, de otra parte, se gobierna según las reglas del derecho privado (sentencia C-372 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

(iii) El Estado, no obstante la prohibición del artículo 355 de la C.P., puede apoyar económicamente a las víctimas de calamidades y desastres naturales, dada su situación de debilidad manifiesta y en atención a los principios constitucionales de solidaridad e igualdad (sentencia C-375 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

(iv) La prohibición del artículo 355 de la C.P., no impide al Estado ofrecer incentivos económicos y colaborar con los particulares en la creación de personas jurídicas dedicadas a la investigación y a la actividad científica y tecnológica. Lo anterior en razón de que la finalidad de las personas que reciben su estímulo, corresponde a un cometido que la misma Constitución encomienda expresamente al Estado (C.P. arts. 71 69) (sentencia C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido, la sentencia C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

(v) La financiación de becas con cargo a los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, está prohibida a la luz del artículo 355 de la C.P., en la medida en que se traduce en una donación en favor de un particular y puede dar lugar al resurgimiento de la práctica abolida de los auxilios (sentencia C-520 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara).

(vi) La concesión de subsidios en favor de los pequeños productores sobre las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos públicos de adecuación de tierras, es una forma a través de la cual el Estado cumple claros deberes que la Constitución le impone, tales como el de promover la construcción de obras de infraestructura física y la adecuación de tierras, lo mismo que su deber de fomentar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (C.P. arts 64 y 65). Por consiguiente, la consagración legal de estos subsidios no viola el artículo 355 de la C.P. (sentencia C-205 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

(vii) El ICETEX, a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, puede ser garante de los préstamos otorgados por las instituciones financieras a los estudiantes de educación superior, toda vez que dicho fondo tiene la naturaleza de una sociedad de

economía mixta y, por lo tanto, los aportes que el estado hace en ella, no tienen el carácter de auxilios por no hacerse a una persona natural o jurídica de derecho privado (sentencia C-547 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

De lo expuesto puede concluirse: (1) La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los “auxilios parlamentarios”, y en buena medida explica su alcance. (2) La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad. (3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. (4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. (5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables.

7. Las exclusiones que la Corte ha encontrado en relación con la prohibición, si bien se han presentado como excepciones a la misma, en realidad descubren la faz más característica del Estado social de derecho que asume, como función propia y en la que se actualiza el interés general, la puesta en marcha de un sistema prestacional enderezado a asegurar el mínimo vital y al cual resulta connatural la intervención en la vida económica y social (C.P. art. 334). Se torna necesario, pues, distinguir el campo de la prohibición de otorgar auxilios y donaciones, propia de la esfera presupuestal, del concierto de acciones propias del Estado social de derecho imputables al cumplimiento de deberes y principios constitucionales y que, no por representar gasto público, o articularse en bienes o servicios, a veces entregados gratuitamente, ingresan en el campo de la anotada prohibición. El Estado social de derecho, precisamente, reacciona contra la mera proclamación de la libertad y los derechos y, en su lugar, promueve activamente las condiciones reales indispensables para su realización y en ello no solamente está en juego su razón de ser sino su responsabilidad.

Las exigencias del interés público, vinculadas a la garantía del mínimo vital para todos los habitantes, pueden alcanzarse a través de medios directos – como cuando el Estado crea y gestiona un determinado servicio público – o de manera indirecta, lo que sucede cuando el proceso económico es objeto de regulación, dirección e impulso.

En el repertorio de las técnicas de intervención indirectas, sobresalen los estímulos o incentivos al desarrollo económico, los cuales sirven para articular políticas económicas participativas y consensuales, de corte no autoritario. El fomento económico, en los términos del artículo 334 de la C.P., constituye una forma legítima de intervención del Estado en la economía y corresponde a una técnica de dirección y manejo de los agentes y variables que en ella inciden, que por su eficacia resulta imprescindible en las actuales condiciones.

El fomento económico apela a la oferta de estímulos positivos que se formulan a las empresas y personas que libremente colaboren en el logro de los objetivos concretos de una determinada política a través de la cual se satisfacen necesidades de interés público, sin que el Estado se vea en la necesidad de crear o gestionar directamente el servicio o la actividad económica de que se trate. No obstante no existir una contraprestación específica a cargo de las empresas y personas favorecidas con las medidas de apoyo, el Estado y la sociedad pueden beneficiarse en el mediano y en el largo plazo, pues si éstas tienen éxito el crecimiento de los agentes económicos puede repercutir en mayores impuestos, creación de un mayor número de empleos, aumento de las reservas cambiarias del país y, en fin, un mayor poder de ordenación y control de la administración sobre el respectivo sector de la economía.

Las medidas y medios que conforman una específica política de fomento económico, deben estar autorizadas en la ley. De una parte, las subvenciones y ayudas en las que normalmente se traduce el fomento económico, pueden implicar gasto público. De otra parte, el fomento económico, como forma peculiar de intervención en la economía, se sujeta al mandato legal y a su precisa incorporación en los planes de inversión pública. La reserva de ley, en este caso, obedece también a los efectos que las medidas directas o indirectas de subvención o ayuda a los agentes económicos, tienen sobre la libertad de empresa, la libre competencia y la igualdad. En lo que respecta a las entidades territoriales, dentro del marco de la ley o de su propia autonomía, corresponderá a las asambleas o concejos, según el caso, adoptar las medidas de fomento de carácter local.

La circunstancia de que una política de incentivos involucre la aplicación de recursos del erario y que incida de manera tan nítida en la libertad de empresa y en la libre competencia, exige que la ley establezca el marco dentro del cual la administración proceda a su adjudicación sobre la base de la igualdad, la racionalidad, la transparencia, la concurrencia y la objetividad. Así la distribución de las subvenciones se realice a través de una sociedad de economía mixta, sujeta al derecho privado, aquélla trasluce una clara función pública y como tal no podrá considerarse exenta de fiscalización por parte de los órganos de control.

8. Los estímulos positivos a determinadas actividades económicas, pueden igualmente tener fundamento constitucional en la regulación de la libertad de empresa, que compete al Legislador (C.P. art. 333).

Según la Constitución Política la empresa - base del desarrollo -, tiene una función social que implica obligaciones. Pero, asimismo, corresponde al Estado, estimular el desarrollo empresarial e impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica. De la ley surgen, en consecuencia, tanto restricciones como estímulos a la libertad de empresa. Siempre que se respete el núcleo esencial de la libertad de empresa, debe reconocerse un amplio poder configurativo de esta libertad atribuido a la ley.

Concretamente la función social, asociada a la empresa, es fuente de un sinnúmero de intervenciones legítimas del Estado que se instrumentalizan a través de la ley. Entre otros criterios relevantes que en este sentido pueden tomarse en cuenta, se mencionan los siguientes: la actividad de la empresa; su estructura organizativa; el mercado en el que se inserta; el tipo de financiamiento al cual apela; el producto o servicio que presta; la importancia de su resultado económico etc. Los anteriores factores pueden determinar variadas formas de inspección, control, regulación y existencia de estímulos e incentivos.

Sobre este último punto es importante advertir que el resultado económico de las empresas no es indiferente para el Estado. En algunos casos se desearía favorecer la industrialización de una determinada región; en otros, los objetivos de la política económica, pueden orientarse a desestimular ciertas iniciativas y empresas, ya sea por una excesiva oferta en el mercado o por sus efectos perjudiciales en términos de absorción de determinadas materias primas o recursos financieros. En estos casos, aparte de los medios de intervención directa, el Estado puede legítimamente establecer políticas de estímulo de las que se beneficiarían

los operadores económicos que sigan sus pautas. El conjunto de estas políticas - créditos de fomento, exenciones tributarias, garantías, autorizaciones especiales, facilidades crediticias y cambiarias, contratos-programa, premios, inversiones en el capital social etc. -, sin duda, amplía la esfera de la empresa y le imprime materialmente a su actividad, en la medida en que ella efectivamente secunde los objetivos de la intervención estatal, una función social específica. Cabe concluir que en ciertos casos la función social de la empresa, se logra como una contrapartida a los incentivos económicos que el legislador decide otorgar con vistas a alcanzar determinados objetivos económicos de interés general.

9. De acuerdo con lo expuesto, el programa incorporado en el plan nacional de inversiones, enderezado a fortalecer la capacidad competitiva de un sector de las empresas nacionales tanto en el mercado interno como en el externo, se ajusta a la Constitución.

El fundamento constitucional de la disposición demandada se encuentra en las facultades de intervención del Estado en la economía y en la actividad empresarial (C.P. arts. 334 y 333). La promoción de la competitividad empresarial y el desarrollo empresarial, son dos objetivos expresamente asignados por la Constitución a la intervención del Estado en la economía y para lograrlos es posible recurrir a una política de fomento que consista en reducir los costos financieros que deben asumir las empresas colombianas por encima de los que pagan las empresas que compiten con ellas en el mercado de bienes de capital y servicios técnicos.

La neutralización de los costos financieros que excedan los márgenes vigentes en los mercados financieros en los que se abastecen las empresas que compiten con las nacionales, es una medida idónea para fortalecer su competitividad en cuanto elimina una desventaja comparativa que impide su desarrollo. El fortalecimiento empresarial - del cual derivan externalidades positivas en términos de empleo y productividad -, está estrechamente ligado a la conservación y ampliación del poder de mercado de la industria nacional en relación con la extranjera. De otro lado, la globalización de la economía obliga a los Estados a mejorar y alentar la competitividad de sus empresas nacionales, a fin de mantener un mínimo poder de autodeterminación e independencia.

La norma demandada se limita a describir de manera sintética el programa de inversión. Corresponderá a la ley ordinaria y a las demás normas que se dicten para la cabal ejecución del programa, precisar las condiciones, procedimientos y trámites que sean necesarios para

asegurar que el acceso a sus beneficios se cumpla de conformidad con los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y objetividad.

10. No le corresponde a la Corte examinar la conformidad del precepto demandado respecto de las normas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El examen de constitucionalidad, se limita a confrontar el texto legal demandado con el universo de las normas que integran la Constitución Política. Desde luego, las leyes no pueden, sin invadir la órbita del manejo de las relaciones internacionales que incumbe al Jefe del estado, derogar o modificar las estipulaciones de un tratado válidamente suscrito por el Estado.

Desde este punto de vista, no observa la Corte que la Ley del plan introduzca ninguna alteración en relación con el mencionado tratado. En efecto, de acuerdo con el tratado, no toda subvención se encuentra prohibida, pues para ello es necesario que se den una serie de circunstancias que éste contempla y que corresponde a sus autoridades establecer en cada caso concreto. Dado que el tratado promueve la libre competencia y busca prevenir que se erijan barreras al comercio internacional, las subvenciones que resultan contrarias al mismo son las que producen un efectivo falseamiento de la competencia. En el presente caso, el programa persigue homologar las condiciones financieras de las empresas colombianas frente a las que usufructúan las empresas extranjeras. De todas formas, en abstracto no puede anticiparse que las medidas que llegue a adoptar el gobierno colombiano tengan la virtualidad de aniquilar la competencia efectiva en los mercados de bienes de capital y servicios técnicos. En el evento de que ello ocurriera, la falta sería imputable, no a la ley del plan que de manera general ha formulado el programa de apoyo, sino al Gobierno que, desconociendo los requerimientos técnicos del tratado, ha podido articular una medida concreta de apoyo constitutiva de una subvención prohibida.

Por todo lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad de las normas demandadas, las cuales no vulneran ninguna norma de la Constitución Política.

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

## RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES el numeral 9.1 del artículo 20 y el numeral 9.1 del artículo 21 de la Ley 188 de 1995.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE, COMUNÍQUESE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y AL PRESIDENTE DEL CONGRESO, PUBLÍQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CÚMPLASE.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General