(…) la Corte consideró necesario (i) declarar la inexequibilidad de la Ley 2274 de 2022, aprobatoria del “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España” y, (ii) exhortar al Gobierno nacional a radicar, lo más pronto posible, el proyecto de ley aprobatorio del Convenio ante el Congreso de la República, incorporando el respectivo análisis del impacto fiscal, en consideración a la importancia de la cooperación entre el Reino de España y la Republica de Colombia. Se evidenció que, ni al presentar el proyecto de ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022 ni durante su trámite legislativo, el Gobierno nacional presentó un análisis relativo al impacto fiscal de los beneficios tributarios previstos en el Convenio; lo que impidió que el Congreso de la República conociera de manera suficiente los efectos de la aprobación de la ley.

TRATADOS INTERNACIONALES-Control tripartito en su incorporación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Control formal y material

CONTROL FORMAL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Aspectos que comprende

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Negociación, celebración y aprobación ejecutiva

ANALISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS-Contenido y alcance

ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Mandatos

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Exigibilidad

Acorde con lo considerado por la Corte en la Sentencia C-175 de 2023, la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales depende de que se acrediten dos presupuestos; (i) el material, referido a que alguna de las disposiciones del tratado analizado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario y (ii) el temporal, consistente en que el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional haya sido radicado con posterioridad al 30 de julio de 2021, fecha en la cual la Sentencia C-170 de 2021 fue notificada.

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Supuesto temporal

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Incumplimiento constituye vicio insubsanable

(…) teniendo en cuenta que, en el caso en el caso sub examine, el Congreso impartió una aprobación global e íntegra del acuerdo internacional, “no le es posible a la Corte desagregar esa decisión legislativa para resolver de manera parcial una decisión de inexequibilidad por vicio de forma.” En efecto, “los tratados deben concebirse, analizarse y discutirse en su integridad, como una unidad de sentido normativo. Su aprobación por el Congreso y la revisión previa de la Corte deben realizarse sobre la integralidad del tratado, y no escindirse en fragmentos aislados”;lo cual no obsta para que la Corte, en ejercicio de sus competencias, declare, como lo ha hecho, la inexequibilidad por vicios materiales de cláusulas o expresiones determinadas de los tratados, sin que la decisión repercuta en la totalidad del instrumento internacional en cuestión.

EXHORTO-Gobierno Nacional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-459 de 2023

Referencia: Expediente LAT-485

Revisión oficiosa de la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., primero (1°) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”.

I. ANTECEDENTES

1. De acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, el 15 de noviembre de 2022, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación una fotocopia autenticada de la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022,1 para su revisión constitucional.2

1. La Magistrada sustanciadora, mediante Auto del 2 de diciembre de 2022,3 avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. En primer lugar, ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del proveído, enviaran a la Corte copia del expediente legislativo correspondiente y la certificación expresa sobre: (i) las fechas de las publicaciones, las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías y votaciones con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley en las distintas etapas, en comisiones y en plenarias, haciendo referencia sobre la modalidad de votación utilizada en cada una de las etapas del trámite legislativo; (ii) el día en que se efectuó el anuncio de votación, el día que se realizó la votación, así como el número y fecha de las actas y las gacetas del Congreso donde consten dichas actuaciones; y (iii) el día en que se efectuó la publicación y los números y fechas de las actas y las gacetas del Congreso correspondientes. En segundo lugar, ofició al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del proveído, certificara quiénes suscribieron a nombre de Colombia el instrumento internacional materia de revisión, cuáles eran sus poderes y si sus actos fueron confirmados por el Presidente de la República.

1. Además, ordenó (i) correr traslado por treinta (30) días a la Procuradora General de la Nación, una vez recibidas las pruebas; (ii) simultáneamente fijar en lista el proceso durante el término de diez (10) días, para que cualquier ciudadano la impugne o la defienda; y (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines del artículo 244 de la Constitución Política, así como al Ministro de Relaciones Exteriores, para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

1. Finalmente, resolvió, para los efectos previstos en el artículo 13 del Decreto Ley 2067 de 1991, comunicar el proveído al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Educación Nacional, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento de Prosperidad Social y a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, así como a las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado de Colombia, del Rosario, de la Sabana, Javeriana, Eafit, para invitarlos a rendir concepto sobre la constitucionalidad de la ley que aquí se estudia.

1. A través de los autos del 1° de marzo4 y 28 de abril de 2023,5 respectivamente, la Magistrada sustanciadora insistió en algunos requerimientos probatorios realizados con anterioridad6 y decretó la práctica de pruebas relacionadas con el análisis del impacto fiscal durante el trámite del proyecto legislativo, tras constatar la aplicabilidad de la regla de decisión fijada a partir de la Sentencia C-170 de 2021.7

1. El 29 de mayo de 2023, recibidas y calificadas las pruebas decretadas en el Auto del 2 de diciembre de 2022, la Magistrada sustanciadora remitió el expediente a la Secretaría General de la Corte para continuar con el trámite respectivo, de conformidad con lo previsto en el mencionado auto. Así, el 1° de junio de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional fijó en lista el presente proceso por el término de diez (10) días.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

1. La Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015” se encuentra integrada por tres artículos. Su contenido es el siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’ suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.”

1. El Convenio que es objeto de aprobación se reproduce en su integridad como Anexo de esta sentencia.

III. INTERVENCIONES

1. Dentro del proceso se recibieron los conceptos e intervenciones que se sintetizan a continuación.

1. Departamento Nacional de Planeación – DNP. El Coordinador8 del Grupo de Asuntos Judiciales del DNP, actuando como delegado para representarlo judicialmente, rindió concepto solicitando la declaratoria de exequibilidad de la Ley 2274 de 2022, por las razones que se resumen a continuación.

1. Precisa que el Plan Director de la Cooperación Española, de carácter cuatrienal, "(…) constituye el elemento básico de planificación en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas para la Cooperación Española, así como los criterios de intervención a observar en la ejecución de la política de desarrollo."9 Por su parte, los Marcos de Asociación País (MAP) son documentos estratégicos orientados a planificar la cooperación española en los países de asociación. En el contexto colombiano, el MAP vigente comprende el periodo 2020-2024 y se centra en las siguientes líneas de acción: (i) fenómeno migratorio; (ii) desarrollo rural; (iii) equidad de género; (iv) empleabilidad; y (v) estabilización y democracia participativa local.

1. Refiere que el DNP ha venido participando en la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación del MAP y que, además, presta apoyo técnico relacionado con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo – PND. Asimismo, indica que, en el marco de las competencias conferidas en el Decreto 603 de 2022,10 ha venido apoyando técnicamente a la Cancillería en la negociación, seguimiento y evaluación de los MAP con España.

1. Resalta que las funciones atribuidas al DNP, en el marco del Convenio objeto de revisión, se encuentran alineadas con el Decreto 1068 de 2015,11 el cual establece el marco normativo sobre las operaciones de crédito y la emisión de autorizaciones, y con el Decreto 1989 de 2021,12 conforme al cual al DNP le corresponde proponer las medidas necesarias para lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento de la Nación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. Teniendo en cuenta que el Convenio contempla la cooperación para el desarrollo, la acción humanitaria y de emergencia y la educación como las principales áreas de cooperación entre ambos países, manifiesta que el Programa de Cooperación Colombo-Hispano se puede estructurar conjuntamente con el plan nacional de desarrollo, toda vez que se relaciona con algunos componentes allí desarrollados.

1. En ese orden de ideas, considera que podría (i) contemplarse una asistencia técnica o un intercambio de modelos y buenas prácticas en el manejo y atención de los altos flujos migratorios que han recibido ambos países durante los últimos años; (ii) buscarse un aumento en la cooperación financiera no reembolsable para la atención humanitaria de los migrantes venezolanos con vocación de permanencia en el país; y (iii) proponerse una cooperación para el desarrollo orientada hacia la modernización de la infraestructura del país, con especial énfasis en las regiones fronterizas.

1. En esa misma línea y dadas las implicaciones de la paz total, considera factible ratificar y profundizar el apoyo político de España a los diversos procesos de negociación que pretende adelantar la actual administración con los grupos armados organizados, además de asegurar su contribución financiera no reembolsable a los proyectos y programas sociales que se deriven de la culminación de estos diálogos de paz, sea a través de AECID, el Fondo Europeo para la Paz y/o el Fondo Multidonante de Naciones Unidas. Además, se podría proponer que la colaboración interuniversitaria y la movilidad académica que se desprende de la paz total favoreciera áreas de estudio como: la resolución de conflictos, el desarrollo territorial, la cooperación internacional, los estudios de paz, los procesos de integración, entre otros.

1. Concluye que por parte del DNP no se tiene objeción alguna respecto al articulado de la norma objeto de revisión de constitucionalidad.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Asesor13 del Despacho del Ministro de

Hacienda y Crédito Público, actuando como su delegado, rindió concepto solicitando la declaratoria de exequibilidad de la Ley 2274 de 2022, en los siguientes términos.

1. Precisa que el Convenio viene antecedido del análisis y aprobación del Gobierno nacional en cuanto a su impacto fiscal y que es producto de trabajos de concertación previos que se ven reflejados en su articulado y en la solicitud de aprobación que se formuló ante el Legislador. Por consiguiente, el instrumento refleja la voluntad del Gobierno nacional de adoptar su contenido.

1. Indica que, en el contexto de las relaciones internacionales, los instrumentos de cooperación bilateral son compatibles con el ordenamiento constitucional, de conformidad con los mandatos contenidos en los artículos 226 y 227 de la Constitución Política, en la medida en que materializan los siguientes deberes constitucionales en cabeza del Estado: (i) la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; y (ii) el impulso de la integración económica, social y política con las demás naciones.

1. Refiere que los convenios de cooperación entre dos o más Estados, son tratados marco que se limitan a imponer a las partes la obligación de impulsar la cooperación en determinadas áreas y "(…) a establecer parámetros generales conforme a los cuales se deberán proponer, acordar y ejecutar los proyectos o programas de cooperación específicos"; lo que supone la inclusión de cláusulas en las que se faculta a las partes para celebrar, en el futuro, "acuerdos o convenios complementarios en los cuales se vierten los programas o proyectos de cooperación concretos."14

1. Advierte que con el Convenio se promueven las relaciones internacionales, pues su objeto es establecer un marco jurídico y de entendimiento para la identificación, desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas, programas y proyectos, en las siguientes áreas de

cooperación: cooperación para el desarrollo, acción humanitaria y de emergencia desde gestión del riesgo, educación para el desarrollo y sensibilización, entre otras.

1. Resalta que para contribuir al propósito del convenio y a la ejecución de los proyectos y programas de cooperación, se acordaron medidas relacionadas con: (i) exenciones de derechos aduaneros y tributos o gravámenes para los bienes y servicios que se adquieren para su puesta en marcha; y (ii) privilegios en cabeza del personal cooperante y del director coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID, que remiten a la aplicación de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y suponen la exención de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales, salvo las excepciones establecidas expresamente.

1. Manifiesta que dichas inmunidades y privilegios son beneficios tributarios y aduaneros acordados por los Estados contratantes que normalmente suelen concederse en el marco de estos instrumentos internacionales de cooperación, para "facilitar la ejecución de las políticas, programas y proyectos de cooperación entre los Estados parte del Convenio."15

1. En punto de ello, identifica las siguientes disposiciones relacionadas con exoneraciones tributarias: (i) el artículo 11 establece que la Parte colombiana exonerará del pago de derechos aduaneros, impuestos de importación, IVA y aquellas otras tasas y gravámenes de índole nacional a las compras, adquisiciones y servicios realizados en los proyectos y programas financiados por la AEGID; y (ii) el artículo 12 le aplica al personal cooperante y al Director coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID, los privilegios e inmunidades que prevé la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico.

1. Considera que dichas disposiciones no vulneran el artículo 294 superior,16 en la medida en que no afectan impuestos territoriales y promueven la destinación eficiente de los

recursos, al exonerar de impuestos y derechos aduaneros las compras, adquisiciones y servicios realizados en los proyectos y programas financiados por la AEGID, así como traen ventajas fiscales al personal cooperante. Añade que, en desarrollo de los artículos 150 y 338 de la Constitución Política, el Legislador puede adoptar regímenes tributarios especiales en el contexto de las relaciones internacionales, medida que ha sido considerada compatible con el ordenamiento constitucional por la Corte Constitucional. En particular, hace referencia a la Sentencia C-170 de 2021.17

1. Precisa que, conforme a la práctica internacional, el Estado colombiano ha otorgado exenciones tributarias y aduaneras a bienes y servicios destinados a proyectos y programas, así como a miembros de misiones diplomáticas, organismos internacionales y misiones diplomáticas y consulares, en desarrollo del principio de reciprocidad en las relaciones internacionales consignado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

1. Advierte que los beneficios y exenciones tributarias consagrados en el Convenio, tienen origen en la ley o tratado internacional y son de carácter restrictivo, pues “se aplican a la persona, acto, actividad o contrato, bien o servicio para la cual fueron establecidas.”18 En esa medida y teniendo en cuenta que se fundamentan en el principio de reciprocidad en el manejo de las relaciones internacionales, considera que se ajustan a la Constitución Política.

1. Adicionalmente, manifiesta que el Congreso de la República “pudo realizar el debate del proyecto con suficiente ilustración y, por tanto, no se obstaculizó su labor legislativa” y que, en todo caso, la implementación del Convenio está supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, acorde con las restricciones que impone el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución; con lo cual, se satisfacen las exigencias del artículo 719 de la Ley 819 de 2003.20

1. En punto de ello, precisa que en la ley anual de presupuesto se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en forma global, y que cada una de ellas los distribuyen de acuerdo con sus necesidades de gasto y priorización. Indica que, en efecto, al Gobierno nacional le compete incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, con base en los anteproyectos que presentan los órganos que lo conforman, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y sus prioridades, así como con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Por su parte, los ministerios de cada sector priorizan los recursos para atender los gastos y los techos indicativos para funcionamiento e inversión, según lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada Sector y las metas del PND.

1. Además, refiere que, en el marco del Convenio de la referencia, a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corresponde, a través de la Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos, coordinar las autorizaciones de endeudamiento para la Nación y de las entidades que requieran su garantía, para el financiamiento de los proyectos que, de cualquier modo, deben ser priorizados por el Departamento Nacional de Planeación.

1. Por último, advierte que (i) según el principio de instrumentalidad de las formas procesales, “estas no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”, lo cual cobra plena vigencia frente a la interpretación de las reglas que gobiernan la aprobación de las leyes; (ii) ni siquiera “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo pueden interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental”; (iii) así existan vicios en el proceso de formación de la ley que no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, estos pueden ser subsanados por la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la norma en cuestión; y (iv) “la gravedad

del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o convalidación del mismo.”21

1. Concluye que en el caso sub examine se cumplió con el parámetro de racionalidad legislativa y la garantía de los principios constitucionales que subyacen a las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en aras de valorar el aseguramiento del orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de la ley de cara al Convenio sometido a la aprobación del Congreso de la República. Además, reitera que la implementación del Convenio tendría que armonizarse con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y que cualquier eventual costo que pudiera ocasionar su implementación debe incluirse en las proyecciones de gastos de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución.

1. En ese sentido, resalta que una decisión de la Corte Constitucional que no se compadezca con las consideraciones precedentes implicaría frustrar el esfuerzo del Gobierno nacional y del Congreso de la República, “mediante el cual se materializó el artículo 334 Superior, según el cual la sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro sus competencias, en un marco de colaboración armónica.”

1. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC – Colombia. La Directora General22 rindió concepto solicitando la declaratoria de exequibilidad de la Ley 2274 de 2022, conforme se precisa enseguida.

1. Indica que la cooperación internacional es un instrumento político de relacionamiento internacional que permite, en sus diferentes modalidades, profundizar la colaboración entre países a través de procesos del desarrollo, mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre diversos actores del sistema internacional, con miras a contribuir en el desarrollo económico, social y medio ambiental de los asociados. En ese sentido, estima que la cooperación internacional contribuye al posicionamiento del país ante instancias globales,

multilaterales y regionales, así como a la diversificación de la agenda de política exterior para atender las demandas de diferentes sectores en el desarrollo nacional.

1. Precisa que la cooperación se puede gestionar a través de instrumentos como los Convenios Marco de Cooperación, cuya importancia ha sido reconocida por la Corte Constitucional, dado que “obran como una plataforma para negociar asuntos específicos que serán objeto de tratados posteriores y permiten el cumplimiento efectivo de los esfuerzos de integración y desarrollo económico entre los Estados.”23

1. Frente al Convenio objeto de análisis, refiere que el mismo garantiza el principio de soberanía nacional y materializa los mandatos de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad, conveniencia nacional e integración. Además, teniendo en cuenta sus áreas de cooperación, este contribuye a los compromisos de la agenda internacional del Estado colombiano, así como a los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

1. Destaca el proceso de coordinación interna entre los distintos órganos y entidades contenido en el Convenio y resalta que, desde la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional mediante el Decreto 603 de 2022, se ha beneficiado una estructurada coordinación y alineamiento de la cooperación con los objetivos y las políticas de desarrollo del país. En ese contexto, la APC-Colombia ha sido la encargada de coordinar, articular y promover la cooperación técnica y financiera no reembolsable que se reciba en el marco del Convenio, competencia que concuerda con el objetivo misional de la entidad.

1. Por último, considera que el Convenio brinda las bases de trabajo articulado que debe existir entre la cooperación de ambos países, fortaleciendo los mecanismos a través de los cuales se afianza su relación.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores. El Director24 de Asuntos Jurídicos Internacionales de esta entidad presentó concepto solicitando la exequibilidad de la ley objeto de revisión, conforme a las siguientes consideraciones.

1. En primer lugar, refiere que la cooperación internacional "comprende todas las modalidades concesionales de ayuda y colaboración entre los países, que contribuyen a procesos de desarrollo, mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre los diferentes actores del sistema internacional."25 En ese sentido, esta es una política exterior que busca promover aquellas acciones que contribuyan al desarrollo sostenible de los Estados y a mejorar el nivel de vida de su población, a través del intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos.

1. Advierte que, históricamente, el Estado colombiano ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales en cooperación internacional. En relación con el Reino de España, destaca que la cooperación comenzó con la suscripción del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, suscrito el 27 de junio de 1979; momento a partir del cual han sido visibles los esfuerzos por la configuración de una agenda de cooperación al desarrollo entre ambos países, que busca alinear sus intereses frente a retos que imponen los distintos escenarios de pobreza extrema, disparidad social, vulnerabilidad alimentaria y desastres medio ambientales.

1. Resalta que debido al crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto durante el año 2010, Colombia fue catalogada por el Banco Mundial como país de renta media alta; lo cual supone que se ha alcanzado un nivel de desarrollo suficiente que le permite enfrentar sus desafíos sociales, económicos y ambientales, en el marco de una reducción en el acceso a flujos de asistencia oficial al desarrollo. No obstante, en el país subsisten dificultades y brechas estructurales que han dificultado alcanzar el desarrollo sostenible. En ese contexto,

el Reino de España ha estado dispuesto a continuar otorgando recursos de cooperación al país.

1. Tras reseñar el contenido del Convenio objeto de revisión y repasar el trámite legislativo que se surtió para su aprobación, advierte que el mismo atiende los principios de soberanía nacional, reciprocidad, igualdad soberana, contribuye a efectuar los fines esenciales del Estado y se encuentra alineado con los intereses de la política exterior. En efecto, el instrumento (i) establece expresamente el respeto y cumplimiento de ambas legislaciones nacionales; (ii) consagra deberes recíprocos, que permiten el beneficio mutuo; (iii) asegura el mutuo acuerdo entre las partes al establecer las modalidades de cooperación y las formas de canalización de los recursos; (iv) contribuye a garantizar la promoción de la prosperidad general y el aseguramiento de la paz, a través de un orden social y económico justo; (v) promueve los enfoques de "Derechos Humanos, Género en Desarrollo, Derecho a la Diversidad Cultural y Desarrollo Sostenible."26

1. Añade que España se ha establecido como un cooperante que ha aportado de manera certera y significativa al Estado colombiano, al ubicarse en el puesto número once, dentro del grupo de cooperantes bilaterales que trabajan en el país, y en el puesto número dos, dentro del número de proyectos aprobados durante este periodo; generando beneficios directos a más de 1.500.000 personas en los territorios priorizados.

1. En relación con el análisis del impacto fiscal, de cara a la obligación contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y a su alcance a partir de la Sentencia C-170 de 2021, refiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio del 10 de mayo de 2023, presentó a la Corte el análisis de impacto fiscal del Convenio bajo revisión, en virtud del cual se manifestó que su adopción y ejecución está supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin y que los costos que puedan ocasionarse mediante su implementación, tienen necesariamente que armonizarse con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluidos en las proyecciones de cada

sector involucrado en su ejecución.

1. En ese orden de ideas, considera que el instrumento no genera un tratamiento tributario privilegiado para un determinado sujeto o actividad, con un fin extrafiscal que no estuviera ya contemplado en la legislación nacional. Además, recuerda que los privilegios e inmunidades concedidos en virtud del Instrumento son únicamente aquellos previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, suscrita y ratificada por el Estado colombiano; régimen que forma parte del ordenamiento nacional y que por lo tanto, no puede ser entendido como un tratamiento diferencial que genere un impacto frente al que se viene aplicando a otros Estados soberanos en el territorio nacional.

1. Resalta que el Convenio representa beneficios económicos certeros y cuantificables para el Estado colombiano, pues, desde la presentación del proyecto de ley al Congreso de la República, el Estado español decidió asignar recursos de cooperación técnica para el periodo 2020-2024, por setenta millones de euros, para programas y proyectos en materia de estabilización, migración proveniente de Venezuela y desarrollo rural sostenible con enfoque de género. Además, éste puso a disposición de Colombia un monto de cincuenta millones de euros en créditos reembolsables.27

1. Recuerda que la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de revisar y declarar la constitucionalidad de diversos instrumentos similares al que se estudia en esta oportunidad, como el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, el “Tratado General de Cooperación entre la República de Colombia y la República de Italia”, el “Convenio de Cooperación Comercial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía” y el “Acuerdo sobre Cooperación Financiera entre la República de Colombia y la República Francesa”, entre otros.

1. Precisa que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la valoración del impacto fiscal puede tener grados de especificidad diferenciados, en función de la naturaleza de la regulación y de la mayor o menor fiabilidad de los supuestos económicos en los que se funda. En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que el Convenio se propone señalar un marco general dentro del cual las partes impulsen los compromisos adquiridos, considera que un análisis detallado sobre órdenes de gasto y beneficios tributarios se torna "virtualmente imposible", toda vez que únicamente se impone la obligación de impulsar la cooperación a través de diversas modalidades que serán aplicadas a futuro con la implementación del Convenio.

1. Advierte que, entre la fecha en la que fue presentado el proyecto de ley y la promulgación de la Sentencia C-170 de 2021, existe una cercanía; por lo que resulta necesario armonizar los requisitos procedimentales con la consecución de los preceptos constitucionales sustanciales del Estado.

1. Concluye que el Convenio no produce un tratamiento tributario privilegiado para un determinado sujeto o actividad, con un fin extrafiscal que no esté ya contemplado en la legislación colombiana. Por el contrario, éste representa beneficios que contribuyen al cumplimiento de los fines del Estado y de los principios constitucionales relativos a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

1. Harold Eduardo Sua Montaña. El ciudadano presentó escrito de intervención en el que expuso su desacuerdo frente a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 al trámite legislativo que culminó con la ley aprobatoria del Convenio objeto de análisis, tras considerar que el requisito del análisis del impacto fiscal frente a las leyes aprobatorias de tratados internacionales surgió de un descuido de más de diez años y cuya percatación no debería implicar "un trato distinto a los países con quien vaya a hacerse tratados bilaterales semejantes a los cuales su trámite de aprobación congregacional ocurrió el mencionado

descuido o de lo contrario sobrevendría un trato desigual susceptible de alegarlo el otro país ante a la instancia judicial señalada en el numeral 1 del artículo 93 del tratado aprobado en la ley 13 de 1945 invocando la competencia de la misma allí acontecida conforme a la sección cuarta de la parte V de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.”28 Concluyó que el Convenio no es incompatible con el ordenamiento constitucional y que éste surtió las etapas correspondientes en la ramas ejecutiva y legislativa.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación presentó concepto en el que le solicita a la Corte que declare la inexequibilidad de la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”, pues en su trámite parlamentario se incumplieron las exigencias asociadas al análisis del impacto fiscal, como se precisa a continuación.

1. Tras reseñar los tipos de controles que, en virtud del artículo 241.10 de la Constitución Política ejerce la Corte Constitucional frente a los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, recuerda que el examen de esta clase de asuntos es eminentemente jurídico y que “(…) no examina las ventajas u oportunidad práctica del acuerdo a nivel económico, social, ni su conveniencia política, o las razones de oportunidad, utilidad o eficiencia del instrumento, o las consecuencias prácticas de su celebración, por tratarse de reflexiones que le competen al Presidente de la República y al Congreso respectivamente.”29

1. En ese orden de ideas y en línea con las sentencias C-170 de 202130 y C-126 de 2023,31 advierte que, a partir del 30 de julio de 2021, se configura un vicio de procedimiento legislativo cuando, en el trámite legislativo de un proyecto de ley aprobatorio de un tratado internacional que tenga incidencia fiscal (por ordenar gasto o establecer beneficios tributarios), no se cumplan los deberes establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Es decir, cuando (i) el Gobierno nacional no señale en la exposición de motivos la “fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos”; (ii) los congresistas no incluyan en las ponencias de trámite “los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento”; y/o (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público omita presentar el concepto de impacto fiscal.

1. Precisa que, en consecuencia, en el trámite parlamentario de la iniciativa dirigida a aprobar el Convenio objeto de control constitucional, que finalizó con la expedición de la Ley 2274 de 2022, eran aplicables las exigencias contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues (i) dicho instrumento internacional fue presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República, el 12 de agosto de 2021. Es decir, con posterioridad al 30 de julio de 2021 (fecha en la que se notificó la Sentencia C-170 de 2021); y (ii) algunas cláusulas del Convenio establecen beneficios tributarios.

1. Indica que, por ejemplo, en el artículo 11.4 del Convenio se estipulan exoneraciones de pago de derechos aduaneros, impuestos de importación, IVA y aquellas otras tasas y gravámenes de índole nacional a las compras, adquisiciones y servicios realizadas en los proyectos y programas financiados por la AECID. Asimismo, en su artículo 12 se señalan los tratamientos diferenciados en materia tributaria para el personal cooperante y para el director o coordinador de las unidades de cooperación en el exterior.

1. Pone de presente que dichas cláusulas se consideran beneficios tributarios porque tienen “el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales.”32 Resalta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “constituyen beneficios tributarios, por ejemplo, las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos.”33

1. Indica que, a partir de la revisión del expediente legislativo, se advierte que el Gobierno nacional no cumplió con los deberes establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, puesto que no allegó al trámite legislativo el concepto de impacto fiscal del proyecto de ley; lo cual consta en los informes rendidos en el proceso de la referencia por los secretarios de las células legislativas, así como por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Además, no evidencia que en la exposición de motivos o en las ponencias para los debates parlamentarios se presentara un análisis detallado del impacto fiscal de la aprobación del tratado en el que se hiciera referencia a los menores ingresos por concepto de exoneraciones tributarias que generaría la aprobación del Convenio. En efecto, solo se identifican menciones tangenciales y genéricas sobre los beneficios que reporta el Convenio para el país, pero no se encuentra un examen concreto de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

1. En atención a las anteriores consideraciones, la Procuradora advierte que se presentó un vicio en la aprobación de la iniciativa legislativa que finalizó con la expedición de la Ley 2274 de 2022. No obstante, aclara que lo anterior no impide que el Congreso de la República pueda volver a tramitar el proyecto de ley correspondiente para aprobar el Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España, ya que la inconstitucionalidad se origina en razones meramente procedimentales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 241.10 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control integral de los tratados internacionales y

de sus leyes aprobatorias.

1. Acorde con la jurisprudencia constitucional, el control constitucional de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias: (i) es previo a la ratificación del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) es automático, pues la ley correspondiente debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) es integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) constituye una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.34

1. La adopción de tratados internacionales por el Estado colombiano es un acto complejo en el que intervienen las tres ramas del poder público a partir del respeto de la independencia y autonomía de cada una de ellas. Así, es competencia del Gobierno nacional llevar a cabo la negociación y celebración del tratado internacional. Por su parte, corresponde al Congreso aprobar o improbar los tratados internacionales celebrados por el gobierno "sin que le sea posible al órgano legislativo modificar el texto del mismo."35 Ahora bien, conforme lo ha señalado este tribunal, el límite del Congreso de la República en materia de aprobación o improbación de tratados se refiere a la imposibilidad de que dicho órgano modifique o altere el contenido del instrumento internacional acordado por el gobierno, pero sí está facultado para aprobar o improbar parcialmente los tratados, en atención a lo dispuesto bajo el artículo 217 de la Ley 5a de 1992:

"Como lo ha advertido la Corte, el citado mandato previsto en el numeral 16 del artículo 150 de la Carta Política, no impone la obligación de tener que aprobar en su integridad el tratado, pues su rigor normativo no refiere al alcance de la anuencia congresional, sino a la

posibilidad de alterar o no su contenido (…) En conclusión, una lectura armónica de la Carta y de las normas que desarrollan el trámite de incorporación de los tratados internacionales, permite inferir que si bien el Congreso no puede formular enmiendas, esto es, no puede variar lo acordado en el ámbito internacional por el Presidente de la República, ello no excluye su competencia para aplazar la entrada en vigencia del tratado, formular reservas e incluso, en general, aprobar parcialmente su contenido, cuyo efecto implica fiscalizar la manera en que se obliga internacionalmente al Estado, a partir del juicio político-jurídico que la Constitución le otorga, como ya se dijo, por razones de soberanía, seguridad e interés de la Nación. En este contexto, aun cuando se limita la competencia del Congreso para modificar el contenido del tratado, ello se equilibra con otras atribuciones que mantienen los espacios esenciales de deliberación y decisión que le son propios, incluso pudiendo llegar a aprobar parcialmente un tratado o a formular reservas, invocando, para ello, razones de conveniencia o de constitucionalidad derivadas de un examen sometido a su propio arbitrio.”36

1. Una vez finalizada esta etapa, el trámite debe volver al Gobierno para la sanción presidencial respectiva y remisión de la ley aprobatoria a este Tribunal para su estudio. El control constitucional que ejerce esta Corte consiste en un estudio eminentemente jurídico que no se ocupa de “revisar las ventajas, beneficios u oportunidades prácticas del tratado a nivel económico o social, ni tampoco su conveniencia política, por tratarse de reflexiones que le competen al Presidente de la República y al Congreso, respectivamente”,37 sino que supone la valoración de exigencias formales y materiales.

1. Por su parte, el análisis material supone evaluar las disposiciones del tratado y de la ley con el marco constitucional colombiano y cotejarlas con la totalidad del texto constitucional, para de esta manera determinar si se ajustan o no al ordenamiento superior. Esta labor “comprende la integridad del texto y sus finalidades, esto es, todas las definiciones, anexos y pies de página incluidos en las disposiciones del instrumento internacional, así como cualquier comunicación entre las partes para acordar los compromisos asumidos.”40

1. En consecuencia, corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España, así como la Ley 2274 de 2022, mediante la cual se aprobó dicho instrumento internacional, satisfacen los requisitos formales previstos en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992?; en particular, (ii) ¿vulnera la Ley 2274 de 2022 los artículos 151 de la Constitución Política y 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, porque durante su procedimiento de formación no se evaluaron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso adicional con la que esta se financiaría?

1. Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a examinar si la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022 y el Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España (en adelante, el Convenio), cumplen los requisitos de validez que, para el efecto, exigen la Constitución, la Ley 5 de 1992 y la Ley 819 de 2003.

3. Análisis formal

3.1. Representación del Estado en la celebración y suscripción del tratado internacional

1. El primer aspecto por revisar es la competencia del funcionario que representó al Estado colombiano en la negociación del Convenio, conforme lo previsto en los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 196941 y en armonía con lo señalado en el artículo 189.2 de la Constitución.

1. En el caso sub examine, se encuentra probado que el Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España, fue suscrito en Madrid, el 3 de marzo

de 2015, por la entonces ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuellar, en concordancia con lo prescrito en el artículo 7.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, según el cual, los ministros de relaciones exteriores tienen la capacidad para representar al Estado "sin tener que presentar plenos poderes". De manera que la adopción del instrumento internacional satisface el requisito de forma, respecto a la calidad de la persona que debió suscribirlo, pues la representación del Estado colombiano fue ejercida por quién en ese momento la ostentaba.

3.2. Aprobación por el Presidente de la República y sometimiento del acuerdo ante el Congreso de la República

1. El artículo 142.20 de la Ley 5a de 1992 señala que el Gobierno nacional tiene una iniciativa privativa respecto de las leyes aprobatorias de los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional, por lo que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, en el juicio formal, la Corte Constitucional ha indagado que la Presidencia de la República autorice someter el acuerdo internacional a consideración del Congreso de la República.

1. En esta oportunidad, se constata que el día 4 de abril de 2021, el presidente Iván Duque Márquez impartió la aprobación ejecutiva del Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España y en el mismo acto ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República.42 Por lo tanto, el trámite previo gubernamental cumplió con los requisitos constitucionales.

3.3. Exigibilidad del análisis de impacto fiscal

3.3.1. El análisis del impacto fiscal en los tratados internacionales

1. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003,43 consagra el deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Acorde con la Corte Constitucional, de la norma referida se desprenden los siguientes deberes de actuación:

(i) “El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento (C-110 de 2019). No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales (C-110 de 2019).”

(ii) “El deber a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistente en rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al Marco Fiscal de Mediano Plazo (C-110 de 2019).”

(iii) “El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (C-110 de 2019).”44

1. A partir de los mandatos señalados, la Corte consideró, en Sentencia C-170 de 2021,45 que la interpretación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 requiere diferenciar dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar la Corte:

(i) “El primero corresponde a los proyectos de ley originados en la iniciativa de los congresistas. La jurisprudencia constitucional ha unificado la materia señalando lo siguiente: (i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos; y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo. En adición a ello, debe precisarse (vi) que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre y cuando cumpla los requerimientos antes señalados.”

(ii) “El segundo supuesto se refiere a los casos en los que el proyecto de ley es de iniciativa gubernamental. La jurisprudencia ha establecido que en estos eventos el artículo 7º impone un deber especial al Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. Tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva.”46

1. Por su parte, cuando el proyecto de ley es de iniciativa mixta, el cumplimiento del impacto fiscal debe ser valorado en el contexto de las cargas exigibles a cada autoridad. Así por ejemplo, en el caso del Congreso, “su iniciativa admite una consideración más flexible y menos exhaustiva del costo fiscal, siempre que exista una consideración mínima al respecto, y que ella permita establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales”; mientras que en el caso del Gobierno, “dicha flexibilidad es menor, por la importancia principal que este órgano cumple, pues goza de la capacidad institucional necesaria para brindar la suficiente ilustración sobre la materia. De ahí que, se ha insistido, esta autoridad tiene la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis del

impacto fiscal.”47

1. Vale precisar que, por regla general, los proyectos de leyes aprobatorias de tratados son presentados al Congreso de la República por iniciativa gubernamental y, por consiguiente, la exigencia de presentar el estudio de análisis de impacto fiscal se acentúa para el Gobierno nacional.

1. Se ha precisado que las anteriores exigencias del costo fiscal “(…) constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.”48 En efecto, “(…) un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”49 y su incumplimiento, cuando se trata de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental, puede derivar en un vicio insubsanable, pues generaría una grave afectación al equilibrio de poderes y obstaculizaría la labor legislativa del Congreso.50 Al respecto, se ha planteado que:

“(…) los importantes poderes del Gobierno Nacional en materia de[sic] gasto público, (…) se verían reforzados en detrimento del Congreso si, a pesar de contar con la información relacionada con la consistencia del impacto fiscal y de la fuente de financiamiento de un proyecto de ley de su iniciativa, al igual que sobre la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no estuviera obligado a proporcionarlos a los congresistas.”51

1. Dada la importancia del referido mandato de actuación, desde la Sentencia C-091 de 202152 la Corte advirtió que, en lo sucesivo y respecto de tratados aprobados con posterioridad a su notificación, el análisis del impacto fiscal sería objeto de examen constitucional en las leyes aprobatorias de tratados internacionales de doble tributación. La

notificación de esa providencia tuvo lugar entre el 20 y 24 de mayo de 2021. No obstante, solo hasta la Sentencia C-170 de 202153 se consolidó dicha posición, con fundamento en que "(…) garantizar que en el Congreso puedan realizarse debates debidamente informados, es un requerimiento propio del carácter democrático del Estado"; de manera que, la exigencia del análisis del impacto fiscal es obligatoria frente a los proyectos de ley que, "(i) tramitados con posterioridad a la notificación de esta sentencia, (ii) aprueben tratados que consagren beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional, así como del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia."54

1. La aplicación hacia futuro o de manera prospectiva de dicha regla de decisión se justificó en que (i) la jurisprudencia previa, relativa a los tratados que confieren beneficios tributarios a sujetos de derecho internacional o al personal diplomático o cooperante, no había indicado que estos estuvieran sujetos a las exigencias derivadas del artículo 7° de la Ley 819 de 2003;55y (ii) su aplicación inmediata podía "tener un efecto significativo en la financiación de proyectos de importancia para el Estado colombiano." En ese orden de ideas, la regla de decisión únicamente resulta exigible respecto de aquellos proyectos de ley que, habiendo consagrado ese tipo de beneficios, hayan sido tramitados a partir del 30 de julio de 2021, fecha en que se surtió la notificación de la Sentencia C-170 de 2021.56

1. En punto de ello, es necesario advertir que frente a la contabilización del término para determinar la aplicabilidad de la regla de decisión referida, la expresión "tramitados con posterioridad a la notificación de esta sentencia" contenida en la Sentencia C-170 de 2021, dio lugar a distintas interpretaciones.57 En consecuencia, recientemente la Sentencia C-126 de 202358 unificó la jurisprudencia en la materia, en el sentido que la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 resulta aplicable a los proyectos de ley que, habiendo ordenado gasto o concedido beneficios tributarios, "sean radicados en el Congreso de la República después" de la notificación de la Sentencia C-170 de 2021. Lo cual, cobra sentido si se tiene en cuenta los deberes a cargo del Congreso, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Gobierno nacional en materia de análisis del impacto fiscal, a los que ya se hizo referencia, solo pueden hacerse efectivos a partir del inicio del trámite legislativo y no

resultan exigibles antes de la radicación del proyecto de ley ni después de la expedición de la ley.

1. En síntesis y acorde con lo considerado por la Corte en la Sentencia C-175 de 2023, la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales depende de que se acrediten dos presupuestos; (i) el material, referido a que alguna de las disposiciones del tratado analizado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario y (ii) el temporal, consistente en que el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional haya sido radicado con posterioridad al 30 de julio de 2021, fecha en la cual la Sentencia C-170 de 2021 fue notificada.59

3.3.2. Análisis del caso concreto

1. Teniendo en cuenta que el proyecto que dio origen a la Ley 2274 del 2022 aprobatoria del Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 12 de agosto de 2021,60 esto es, con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 (presupuesto temporal) y, que consagra beneficios tributarios a favor del personal cooperante de la misión diplomática y del director/ coordinador de las Unidades de cooperación en el exterior de la AECID (presupuesto material), se considera que en su trámite resultaban exigibles los mandatos de actuación relacionados con el análisis del impacto fiscal. En efecto, el Convenio incorpora los beneficios tributarios que se relacionan a continuación:

Normas

Contenido

Artículo 11: Compromisos de la Parte colombiana.

“La Parte colombiana:

4) Exonerará del pago de derechos aduaneros, impuestos de importación, IVA y aquellas otras tasas y gravámenes de índole nacional a las compras, adquisiciones y servicios realizadas en los proyectos y programas financiados por la AECID.

5) Otorgar reconocimiento oficial a la Oficina Técnica de Cooperación en Bogotá y al Centro de Formación en Cartagena de Indias, como dependencias adscritas a la Embajada de España, y garantizando la aplicación de los artículos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, relativos a los locales de misiones diplomáticas. Los beneficios que se conceden al personal de estas dependencias se rigen por las reglas establecidas en el artículo 12 del presente Convenio."

Artículo 12: Privilegios e inmunidades del Personal Cooperante y del Director/Coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID

"Con la finalidad de facilitar y potenciar la cooperación entre España y Colombia, las Partes consideran al Personal Cooperante miembros de la Misión Diplomática, siempre que sean enviados por ambos Estados en el marco del presente Convenio, y que no sean nacionales del Estado al que sean enviados, ni extranjeros residentes en el mismo, aplicándoles los privilegios e inmunidades que prevé la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico.

Quedan por tanto excluidos de las ventajas fiscales incluidas en el presente Convenio a las personas con nacionalidad española y a las personas de otra nacionalidad que, en el momento de adscripción al organismo, sean residentes fiscales en España.

Se entiende por personal cooperante al personal técnico contratado por la AECID debidamente acreditado en Colombia y los expertos financiados por la AECID debidamente acreditados como asistencias técnicas del Gobierno español. Dicho personal cooperante será acreedor de los siguientes privilegios e inmunidades:

1. La importación con franquicia, dentro de lo previsto en las normas jurídicas internas, la importación de sus efectos personales y su menaje, y la importación, por una sola vez, de un vehículo para uso personal de conformidad con las disposiciones legales vigentes de cada país. Los objetos importados con franquicia aduanera no podrán ser enajenados en el territorio de la otra Parte, salvo cuando las autoridades competentes de dicho territorio lo

permitan y previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico interno.

(…)

4. El Director/Coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID, gozarán de los privilegios e inmunidades que se otorgan al personal diplomático de las misiones extranjeras acreditadas en Colombia.

Las exoneraciones y facilidades establecidas en el numeral 1 del presente artículo serán concedidas por las Partes a título de reciprocidad y de acuerdo con la legislación nacional vigente de los respectivos Estados."

1. Como se habrá podido dilucidar, el numeral 4° del artículo 11 del Convenio exonera a las compras, adquisiciones y servicios ejecutados en el marco de los programas financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), del pago de algunas tasas y gravámenes de índole nacional, tales como: los derechos aduaneros y los impuestos de importación e IVA. Asimismo, el numeral 5° de dicha disposición, extiende a la Oficina Técnica de Cooperación en Bogotá y al Centro de Formación en Cartagena de Indias las normas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 relativas a los locales de las misiones diplomáticas; en virtud de las cuales, el Estado acreditante y el jefe de la misión "(…) están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos."61

1. Por su parte, el artículo 12 del Convenio extiende: (i) al personal de estas dependencias los privilegios e inmunidades que prevé la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico; y (ii) al Director o Coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de la AECID, aquellos que se otorgan al personal diplomático de las misiones extranjeras acreditadas en Colombia.

1. En concreto, el artículo 37 de la Convención de Viena establece que los miembros del personal administrativo y técnico de la misión, así como los miembros de sus familias que formen parte de sus respectivas casas, gozarán de los privilegios e inmunidades mencionados en los artículos 29 a 35. En esa medida y en los términos del artículo 34 de la Convención, estarán exentos de "(…) todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales."62 Respecto de los objetos importados al efectuar su primera instalación, la Convención establece que, también serán acreedores de los privilegios consagrados en el párrafo 1° del artículo 36, conforme al cual, el Estado receptor "(…) permitirá la entrada, con exención de toda clase de derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, salvo los costos de almacenaje, acarreo y servicio análogos: a. de los objetos destinados al uso oficial de la misión; b. de los objetos destinados al uso personal del agente diplomático o de los miembros de su familia que formen parte de su casa, incluidos los efectos destinados a su instalación."

1. Sobre el particular, se advierte que, para que pueda considerarse que una disposición consagra un beneficio tributario, "(…) debe tener esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales."63 Al respecto, conviene precisar que, acorde con la jurisprudencia constitucional, los beneficios tributarios "(…) pueden manifestarse a través de exclusiones o exenciones a los tributos"; categorías que, "(…) aunque comparten propósitos similares, no pueden ser entendidas como iguales."

1. Las exenciones tienen lugar cuando "(…) una norma exonera del pago del tributo a determinados actos gravados, lo que significa que la ley estipula que no se producirán las consecuencias (en forma total o parcial) del hecho generador". Por su parte, las exclusiones "(…) tienen que ver con aquellos casos donde no hay sujeción a un determinado gravamen; es decir, cuando los supuestos fácticos no se adecúan al hecho generador definido en la ley y por tanto no son objeto de tributación por la sencilla razón de que no se causa el impuesto."64

1. En esa medida, y teniendo en cuenta que las normas referidas exoneran del pago de impuestos y gravámenes nacionales a algunos actos y sujetos pasivos que normalmente estarían gravados, se considera que estas consagran beneficios tributarios que debieron ser analizados durante el trámite legislativo del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2274 de 2022, a la luz de los deberes y mandatos de actuación que se derivan del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

1. En consecuencia, le asistía al Congreso el deber de incluir en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. Sin embargo, en la exposición de motivos no se incorporó el análisis del impacto fiscal. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debió rendir, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales y su correspondencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por último, el Gobierno debió establecer en el proyecto de ley (que fue de su iniciativa) la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingreso, según análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; so pena de generar un vicio insubsanable de la ley correspondiente.

1. No obstante, revisado el material probatorio disponible en el expediente, la Corte advierte que, ni al presentar el proyecto de ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022 ni durante su trámite legislativo, el Gobierno presentó un análisis relativo al costo fiscal de los beneficios tributarios previstos en el Convenio. En efecto, en respuesta al Auto del 28 de abril de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que culminó con la sanción de la ley objeto de estudio, "(…) no envió al Congreso documento alguno" relacionado con el análisis del impacto fiscal.65

1. En los mismos términos, el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Congreso de la República manifestó que "(…) no se encontró evidencia de haberse recibido durante el trámite del primer debate, documentación relacionada con

análisis sobre los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento del Proyecto de Ley No. 149 de 2021 Senado.”66 Frente a los debates surtidos ante la Plenaria y la Comisión Segunda del Senado de la República y ante la Plenaria y la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, se advierte que no se recibió respuesta puntual en relación con el análisis del impacto fiscal; de manera que, la Corte constata que en el expediente no existe prueba alguna que acredite su cumplimiento.

1. En efecto, revisadas las gacetas del Congreso Nos. 1101 del 27 de agosto de 2021 (exposición de motivos), 1179 del 8 de septiembre de 2021 (ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda del Senado), 1674 del 22 de noviembre de 2021 (discusión y aprobación), 1421 del 7 de octubre de 2021 (ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado), 194 del 22 de marzo de 2022 (discusión y aprobación), 321 del 20 de abril de 2022 (ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes), 829 del 11 de julio de 2022 (discusión y aprobación), 720 del 14 de junio de 2022 (ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes), 1251 del 13 de octubre de 2022 (discusión y aprobación), se observa que no se realizó alguna mención, siquiera tangencial, a los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

1. Ahora bien, durante el trámite del control constitucional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Relaciones Exteriores, presentaron algunas consideraciones en relación con la exigencia del análisis del impacto fiscal que deben ser confrontadas en esta oportunidad. En síntesis, aquellas carteras consideraron que:

i. El Convenio viene antecedido del análisis y aprobación del Gobierno nacional en cuanto a su impacto fiscal, producto de trabajos de concertación previos que se ven reflejados en su articulado y en la solicitud de aprobación que se formuló ante el Legislador, el cual, en todo caso no puede ser detallado, al tratarse de un instrumento marco de cooperación.

i. El Convenio incorpora en sus artículos 11 y 12, inmunidades y privilegios acordados por los Estados contratantes que normalmente suelen concederse en el marco de estos instrumentos internacionales de cooperación y que se ajustan al ordenamiento constitucional porque no afectan impuestos territoriales, promueven la destinación eficiente de los recursos y son de carácter restrictivo.

i. En cualquier caso, el instrumento no genera un tratamiento tributario privilegiado para un determinado sujeto o actividad, con un fin extrafiscal que no estuviera ya contemplado en la legislación nacional, pues incorpora privilegios e inmunidades contemplados en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, la cual fue suscrita y ratificada por el Estado colombiano.

i. En virtud del principio de instrumentalidad de las formas procesales, aplicable también en el trámite legislativo, aunque existan vicios en el proceso de formación de la ley que no hayan sido convalidados, estos pueden ser subsanados por la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la norma en cuestión; máxime si se tiene en cuenta que la gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre la posibilidad de saneamiento del mismo y que entre la fecha en la que fue presentado el proyecto de ley y la promulgación de la Sentencia C-170 de 2021, existe una cercanía.

i. Al margen de lo anterior, la implementación del Convenio está supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, acorde con las restricciones que impone el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución.

1. En relación con las anteriores consideraciones, la Sala Plena de esta Corte considera que el

hecho de que se haya realizado un análisis del impacto fiscal durante los trabajos de concertación previos a la radicación del proyecto ante el Congreso de la República y que éste haya sido remitido a esta Corporación durante el trámite del control de constitucionalidad, no implica el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En efecto y como se precisó en párrafos precedentes, lo cierto es que a partir de la exigencia del análisis del impacto fiscal se busca que, en los proyectos de iniciativa gubernamental, el Legislador cuente con la información suficiente para debatir el asunto y así garantizar el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes; sin embargo, este vicio no puede ser subsanado en sede de revisión por parte de la Corte Constitucional.

1. En punto de ello, se ha considerado que la omisión del análisis del impacto fiscal en los proyectos de ley aprobatoria de tratados internacionales constituye un vicio de inconstitucionalidad de carácter insubsanable porque: (i) estos son de iniciativa gubernamental y en esas circunstancias, el examen del cumplimiento de tales cargas y responsabilidades en cabeza del Gobierno nacional es estricto; (ii) la exigencia del análisis es transversal al procedimiento en el Congreso de la República y por consiguiente, su omisión se proyecta frente a la totalidad del trámite legislativo; y (iii) tiene incidencia en el principio de publicidad en el trámite ante el Congreso de la República.67

1. Como la ha resaltado esta Sala en otras ocasiones, el costo fiscal de los beneficios tributarios "(…) podría ser bajo, podría ser alto o incluso podría no presentarse debido a los beneficios derivados de la financiación ofrecida por el Gobierno francés." Ello, sin embargo, no le restaba fuerza al deber y "(…) su incumplimiento, advierte la Corte, afecta el proceso democrático dado que impide al Congreso conocer de manera suficiente los efectos de la aprobación de la ley." Dicho de otro modo, "(…) las condiciones requeridas para una deliberación adecuada no se encuentran satisfechas cuando la información que debe identificar y ordenar el Gobierno no es presentada oportunamente al Congreso." Se trata entonces de una actuación que "(…) se opone a la racionalidad legislativa a la que se anudan las reglas del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y que, como lo ha dicho, buscan

realizar propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.”68

1. Por otra parte, frente a la posibilidad de proferir un fallo con alcance parcial, en virtud del cual la declaratoria de inexequibilidad por incumplimiento del análisis del impacto fiscal se restrinja únicamente a los artículos sometidos a dicha exigencia, la Corte ya se ha pronunciado en los siguientes términos: si en la ley analizada, el Congreso de la República impartió una aprobación global e íntegra del Convenio, “el vicio en el procedimiento afecta el proceso de formación de la voluntad del Legislador, que impartió una aprobación global al acuerdo, sin deliberar sobre las implicaciones fiscales de algunas de las disposiciones del tratado que consagran beneficios tributarios.”69

1. En ese sentido y teniendo en cuenta que, en el caso sub examine, el Congreso impartió una aprobación global e íntegra del acuerdo internacional,70 “no le es posible a la Corte desagregar esa decisión legislativa para resolver de manera parcial una decisión de inexequibilidad por vicio de forma.”71 En efecto, “los tratados deben concebirse, analizarse y discutirse en su integridad, como una unidad de sentido normativo. Su aprobación por el Congreso y la revisión previa de la Corte deben realizarse sobre la integralidad del tratado, y no escindirse en fragmentos aislados”;72 lo cual no obsta para que la Corte, en ejercicio de sus competencias, declare, como lo ha hecho, la inexequibilidad por vicios materiales de cláusulas o expresiones determinadas de los tratados, sin que la decisión repercuta en la totalidad del instrumento internacional en cuestión.73

1. Por último, se precisa que, si bien existió una cercanía entre la fecha en que se surtió la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 (30 de julio de 2021), a partir de la cual se hizo exigible el análisis del impacto fiscal frente a los tratados internacionales que consagran beneficios tributarios, y la fecha de presentación del proyecto de ley ante el Congreso de la República (12 de agosto de 2021), lo cierto es que dicho análisis pudo presentarse en cualquier etapa del trámite legislativo y, en este caso, el mismo culminó el 11 de octubre de 2022, con el informe de conciliación en el Senado de la República.74 En ese sentido, existió un margen de tiempo suficiente para que el Gobierno nacional cumpliera con su obligación,

pero no lo hizo.

1. Debe resaltarse que el deber de realizar el análisis del impacto fiscal busca garantizar que el Legislador cuente con la información suficiente respecto de los efectos tributarios de las medidas legislativas; de manera que, cuando se trate de un proyecto de iniciativa gubernamental, como sucede en el presente caso, su cumplimiento puede tener lugar en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, siempre que se garantice aquel parámetro de racionalidad fiscal dentro de la actividad legislativa. En efecto, la jurisprudencia reciente sugiere que es posible satisfacerlo en la exposición de motivos o después.75 No obstante, se considera que exigirlo desde el inicio del debate puede contribuir a optimizar el desarrollo de la deliberación en el Congreso de la República, evitando que el informe correspondiente sea presentado de manera tardía, cuando ya una porción del proceso legislativo se encuentra agotada. Esto, además refuerza al carácter insubsanable que tiene el defecto por falta de análisis del impacto fiscal, pues conforme a la jurisprudencia constitucional un vicio tiende a ser insubsanable cuando su corrección puede llegar a implicar "la repetición de todo un procedimiento".76

1. En atención a las anteriores consideraciones, la Corte se abstendrá de continuar con el examen sobre el procedimiento legislativo y de adelantar el control material de la ley aprobatoria y el tratado. Por su parte, declarará la inexequibilidad de la Ley 2274 de 2022, aprobatoria del "Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España", suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015, pues en su trámite se incumplió el requisito de análisis de impacto fiscal, ordenado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; no obstante que en los artículos 11 y 12 del Convenio se concedían beneficios tributarios.

1. Lo anterior, no sin antes advertir que en la parte resolutiva de esta providencia también se exhortará al Gobierno nacional a que radique, lo más pronto posible, el proyecto de ley aprobatorio del "Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino

de España” ante el Congreso de la República, incorporando el respectivo análisis de impacto fiscal, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Ello, teniendo en cuenta la relevancia que para el país significa la cooperación con el Reino de España y que el objeto del Convenio consiste precisamente en establecer un marco jurídico y de entendimiento para la identificación, desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas, programas y proyectos, en las siguientes áreas de cooperación: cooperación para el desarrollo, acción humanitaria y de emergencia desde gestión del riesgo, educación para el desarrollo y sensibilización, entre otras.77

4. Síntesis de la decisión

1. La Corte Constitucional asumió la revisión del “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015, y de la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, aprobatoria de aquel.

1. En la revisión formal, la Corte concluyó que el Estado colombiano fue representado válidamente durante la negociación, celebración y suscripción del Convenio y que el presidente de la República sometió el acuerdo ante el Congreso de la República, en cumplimiento de los requisitos constitucionales que se exigen en el trámite previo gubernamental. Sin embargo, al proceder con el análisis sobre el trámite legislativo de la ley aprobatoria del tratado, advirtió que a éste le era exigible el análisis de impacto fiscal, en consideración a que: (i) el trámite de aprobación en el Congreso inició con posterioridad al 30 de julio de 2021 (fecha en la que se notificó la Sentencia C-170 de 2021); y (ii) los artículos 11 y 12 del Convenio consagran beneficios tributarios. No obstante, se evidenció que, ni al presentar el proyecto de ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022 ni durante su trámite legislativo, el Gobierno nacional presentó un análisis relativo al impacto fiscal de los beneficios tributarios previstos en el Convenio; lo que impidió que el Congreso de la República conociera de manera suficiente los efectos de la aprobación de la ley.

1. La Corte estimó, en línea con la jurisprudencia constitucional, que este vicio es de carácter insubsanable cuando se trata de un proyecto de ley aprobatoria de un tratado internacional, en la medida en que: (i) estos son de iniciativa gubernamental y en esas circunstancias, el examen del cumplimiento de tales cargas y responsabilidades en cabeza del Gobierno nacional es estricto; (ii) la exigencia del análisis es transversal al procedimiento en el Congreso de la República y por consiguiente, su omisión se proyecta frente a la totalidad del trámite legislativo; y (iii) tiene incidencia en el principio de publicidad en el trámite ante el Congreso de la República.78

1. Además, advirtió que el contenido de las cláusulas con alcance tributario fueron aprobadas por el Congreso de la República en forma global, sin que sea viable un alcance parcial de la decisión por vicios de procedimiento, pues con ella se impactaría la integralidad de aquel y se afectaría el marco competencial del propio Congreso y del Presidente de la República, especialmente en el ámbito del derecho internacional.

1. En ese sentido, la Corte consideró necesario (i) declarar la inexequibilidad de la Ley 2274 de 2022, aprobatoria del "Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España" y, (ii) exhortar al Gobierno nacional a radicar, lo más pronto posible, el proyecto de ley aprobatorio del Convenio ante el Congreso de la República, incorporando el respectivo análisis del impacto fiscal, en consideración a la importancia de la cooperación entre el Reino de España y la Republica de Colombia.

VI. 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 INEXEQUIBLE la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”, por vicio de trámite y conforme a las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. EXHORTAR al Gobierno nacional a que radique, lo más pronto posible, el proyecto de ley aprobatorio del “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España” ante el Congreso de la República, incorporando el respectivo análisis de impacto fiscal, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN

ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Y

EL REINO DE ESPAÑA

La República de Colombia y el Reino de España, en adelante las Partes.

CONSIDERANDO

I. Que se encuentran unidas por profundos nexos históricos, culturales y sociales, y están animadas por el deseo de reforzar los tradicionales lazos de amistad y cooperación que unen a los dos países;

II. Que aspiran a lograr un desarrollo global, participativo y sostenible, centrado en la persona;

III. Que desean trabajar conjuntamente por el fomento de las capacidades institucionales, sociales, humanas, económicas y culturales, entre otras.

IV. Que reconocen el compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su efectivo cumplimiento, así como con los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión orientada por Resultados y Mutua Responsabilidad reconocidos en las conferencias de Monterrey, Paris, Accra y Busán, así como los que se reconozcan en futuros compromisos que sean suscritos por las Partes;

V.

VI. Sobre la base del respeto a los principios de Independencia, soberanía, no Injerencia en asuntos internos y de igualdad jurídica,

Han convenido celebrar el presente convenio marco;

ARTÍCULO 1. OBJETO.

El Presente Convenio tiene por objeto establecer un marco jurídico y de entendimiento para la identificación, desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas, programas, proyectos y cualquier Intervención de cooperación que acuerden las Partes, que serán ejecutados con arreglo a estas disposiciones, en ambos países o en países terceros.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 2. ÁREAS DE LA COOPERACIÓN.

La cooperación entre las Partes se realizará en las áreas que éstas convengan de mutuo acuerdo. Entre dichas áreas se priorizarán:

a) Cooperación para el Desarrollo

b) Acción Humanitaria y de Emergencia, en particular desde el ámbito de la gestión del riesgo.

c) Educación para el Desarrollo y Sensibilización

d) Otras áreas acordadas entre las partes

ARTÍCULO 3. ÓRGANOS COMPETENTES.

Corresponde a los órganos competentes definidos por las Partes la programación, coordinación y ejecución de las intervenciones que se desarrollen en el marco del presente Convenio.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España se configurarán como las instituciones que garanticen el marco jurídico internacional y de entendimiento de las intervenciones conjuntas y la coherencia de las actividades de cooperación frente a los ámbitos de relación política,

social y económica.

En lo que se refiere a la República de Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector de la Política Exterior del país, al igual que formula la política de cooperación Internacional. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia o la entidad que haga sus veces será la encargada de coordinar, articular y promover la cooperación técnica y financiera no reembolsable que se reciba y otorgue en el marco de este convenio, correspondiendo la ejecución a las diversas entidades colombianas públicas o privadas, de carácter nacional, regional o local, tal y como se definen en las diversas intervenciones de cooperación. Adicionalmente, se encargará de coordinar, cuando sea el caso, con las entidades de orden nacional, departamental y municipal en tanto receptoras y ejecutoras, de cooperación entre los dos países.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia, o quienes hagan sus veces, serán los encargados de coordinar la cooperación financiera rembolsable que se reciba y otorgue en el marco de este Acuerdo. El Departamento Nacional de Planeación realizará la programación y priorización de los proyectos sujetos de financiamiento. A su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá las autorizaciones de endeudamiento necesarias para otorgar el financiamiento a dichos proyectos. En los casos en que el prestatario no sea la Nación, el Ministerio efe Hacienda y Crédito Público podrá expedir las garantías y autorizaciones según corresponda. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público harán seguimiento a la ejecución de los recursos y tomarán las decisiones sobre cancelaciones, reprogramaciones y prórrogas que aseguren el equilibrio técnico y financiero de los proyectos.

En lo que se refiere al Reino de España,

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), será el responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado. La Agencia Española de Cooperación Internacional para, el Desarrollo (AECID), será la institución encargada del fomento, gestión y ejecución de las políticas públicas de cooperación para e! desarrollo, sin perjuicio de las

competencias asignadas a otros entes estatales y subestatales.

Por su parte, la cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales españolas se basa en los principios de Autonomía Presupuestaria y Autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España, así como el principio de colaboración entre las Administraciones Públicas en cuanto al acceso y la participación de la información y el máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGDs), las universidades, organizaciones empresariales, fundaciones, y asociaciones y otros actores de cooperación internacional, se consideran como agentes sociales y de cooperación de carácter prioritario, constituyéndose como actores tanto para la puesta en marcha de Intervenciones de cooperación, como también para su diseño, planificación y evaluación.

Con respecto al personal de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo: (ONGDs), las universidades, organizaciones empresariales, fundaciones, asociaciones y otros actores de cooperación internacional, es preciso señalar que no se les otorgará los beneficios, fiscales que se otorga a los funcionarios diplomáticos en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 1931.

Las Partes facilitarán y promoverán la realización de proyectos de cooperación, en particular de cooperación para el desarrollo por parte de ONGD y de otros actores de cooperación originarios de uno u otro país, conforme a los términos del presente Convenio.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 4. ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Las actividades de cooperación bilateral que se concreten en Virtud del presente Convenio podrán integrarse en planes nacionales o regionales de cooperación.

Las Partes podrán realizar actividades conjuntas de cooperación con y en terceros países, así como participar y articular esfuerzos a nivel multilateral.

Las Partes podrán, siempre que lo consideren necesario, solicitar la participación de organismos internacionales, regionales u otros Estados para la financiación y ejecución total o parcial de las actividades a desarrollar según los diferentes instrumentos y modalidades de la cooperación mencionados en el artículo 5 del presente convenio.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 5. INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN.

La cooperación entre las Partes se materializará a través de cualquier instrumento y modalidades, de Ayuda Oficial al Desarrollo que las Partes pudieran convenir de mutuo acuerdo. Entre ellos se priorizarán:

i. Programas y proyectos de cooperación para el desarrollo.

ii. La ayuda programática, en especial los fondos canasta, que faciliten la coordinación y la armonización entre donantes.

iii. La asistencia técnica y el intercambio de conocimiento técnico y científico, incluyendo la formación.

iv. La cooperación en al ámbito académico, a través del intercambio de conocimiento y experiencias entre Universidades e instituciones de ambos países.

v. La cooperación financiera reembolsable y no reembolsadle.

vi. Instrumentos, de apoyo a la pequeña y mediana empresa

vii. La financiación a través de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)

viii. La participación en iniciativas relacionadas con Fondos Globales

ix. La financiación a través de organismos multilaterales

x. La ayuda alimentaria

xi. La Acción Humanitaria

xii. La cooperación cultural

xiii. La Cooperación triangular

xiv. Cualquier otra modalidad de cooperación convenida entre las partes.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 6. OPCIONES DE CANALIZACIÓN DE RECURSOS.

La cooperación entre las Partes se realizará mediante las opciones de canalización de recursos que la Partes pudieran convenir de mutuo acuerdo conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del presente Convenio. Entre dichas opciones de priorizarán:

i. Instituciones del Estado colombiano

ii. ONGD, Fundaciones y organizaciones de la sociedad civil (españolas y colombianas).

iii. Organismos multilaterales.

iv. Otras Entidades españolas y colombianas de interés público y con valor agregado en materia de cooperación

Los instrumentos, opciones y ámbitos antes descritos, así como cualquier otro que sea considerado por las Partes para su utilización en las intervenciones de cooperación, deberán ser coherentes y complementarios, de forma que contribuyan a la consecución de los objetivos de desarrollo que las Partes hayan definido de manera conjunta.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 7. COHERENCIA Y ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN.

Las Partes buscarán la máxima coordinación y alineamiento de la cooperación con los objetivos de sus políticas de desarrollo, con el fin de fortalecer los esfuerzos nacionales, evitar la duplicación o la realización de acciones aisladas; así como con las actividades de cooperación de otros organismos internacionales, regionales o de terceros estados.

Para efectos de garantizar el logro de los objetivos del presente Convenio, ambas Partes se

comprometen a:

1) Elaborar conjuntamente el Programa de Cooperación Hispano – Colombiano, haciendo converger sus respectivas prioridades y estrategias de desarrollo y participar activamente en los mecanismos establecidos en el presente Convenio.

2) Impulsar las relaciones, intercambios y cooperación entre instituciones., organismos, entidades y organizaciones de cada Parte, así como entre profesionales, técnicos, especialistas, investigadores, científicos, intelectuales, entre otros, en todos los ámbitos de cooperación;

3) Fomentar el fortalecimiento de las instituciones, organizaciones, centros o mecanismos, que se consideren pertinentes para el Impulso y/o complemento de las acciones de cooperación, según lo acuerden las Partes.

4) Coordinar internamente con sus respectivas administraciones y/o entidades con competencias en la materia, las actuaciones a realizar en virtud del presente Convenio; a efectos de garantizar la unidad de acción y dé alcanzar la mayor eficacia de los esfuerzos dé cada Parte.

5) Adoptar las medidas necesarias para que las acciones que se realicen y los recursos, bienes, técnicas y conocimientos que se adquieran como resultado de la cooperación bilateral contribuyan de manera eficiente y efectiva al desarrollo de sus respectivos países.

6) Potenciar el conocimiento por parte de la opinión pública de ambos países de los logros de la cooperación, con el fin de contribuir a profundizar una cultura de cooperación en sus sociedades.

7) Adoptar las medidas legales, administrativas y presupuestarias necesarias para el cumplimiento de los compromisos asumidos en virtud del presente Convenio.

8) Promover la Cooperación Triangular cómo una alternativa de cooperación con el fin de fomentar el desarrollo y servir de factor de equilibrio y progreso para los países de su entorno, al tiempo que se contribuye de manera importante a la provisión de bienes públicos globales y se fortalece el papel de los Países de Renta Media, no sólo como receptores de cooperación sino como oferentes de ayuda.

ARTÍCULO 8. LA COMISIÓN MIXTA.

Con la finalidad de facilitar el eficiente cumplimiento del presente Convenio, ambas Partes convienen en contar con una “Comisión Mixta Hispano- Colombiana de Cooperación” en adelante denominada “Comisión Mixta”. La Comisión Mixta es la instancia de coordinación de más alto nivel a efectos de la programación plurianual de las acciones de cooperación bilateral comprendida en el presente Convenio.

La “Comisión Mixta” estará presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España y compuesta por los representantes que éstos designen respectivamente. Se reunirá cada cuatro años con carácter ordinario, alternativamente en Colombia y en España. Las Partes podrán convocar, de común acuerdo y cuando lo consideren necesario, reuniones extraordinarias de la Comisión Mixta. Asimismo, podrán acordar variar la periodicidad de las reuniones ordinarias.

La preparación de la Comisión Mixta se realizará en el tercer año de vigencia del presente Convenio, a fin de garantizar la adecuada preparación y la realización del balance correspondiente de los proyectos. De igual forma, anualmente se reunirá la Comisión dé Planificación, Seguimiento y Evaluación, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 9 del presente Convenio Marco.

La Comisión Mixta se reunirá con el fin de definir los ámbitos sectoriales y geográficos prioritarios de la Cooperación Española en Colombia, así como para aprobar conjuntamente, evaluar y dar seguimiento a las actuaciones en dichos ámbitos prioritarios, que deberán estar. Alineadas con los documentos de planificación estratégica de las Partes.

Las funciones de la Comisión Mixta son;

2) Proponer a los órganos competentes los planes y programas de cooperación, recogiéndolos en las correspondientes actas de las reuniones de la Comisión Mixta.

3) Revisar periódicamente los planes y programas aprobados, evaluando los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas, planes, programas o proyectos implementados y

efectuando las recomendaciones que se consideren convenientes, para la mejoría de la calidad, eficacia, eficiencia y buen manejo de la cooperación.

4) Presentar a los órganos competentes las memorias de la cooperación hispano – colombiana, que serán recogidas en las correspondientes actas de las reuniones de Comisión Mixta.

5) Acordar el mecanismo de seguimiento y evaluación que será utilizado para los planes y programas aprobados en la Comisión Mixta.

6) Las demás tareas que le sean asignadas por los órganos competentes de las Partes.

Cada una de la Partes podrá, en cualquier momento, presentar a la otra, propuestas de cooperación utilizando al efecto los usuales canales diplomáticos.

En el proceso de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación, las Partes promoverán la más amplia participación de todos los actores involucrados, sean públicos o privados, permitiendo su intervención activa en las sesiones de Comisión Mixta.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 9. LA COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

La Comisión Mixta contará con una Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación, que será el mecanismo de coordinación, seguimiento, evaluación y elaboración de recomendaciones de las acciones comprendidas en el presente Convenio, en el marco de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta.

La Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación estará integrada por dos o más representantes de alto nivel de los respectivas órganos competentes en materia de cooperación de las Partes, y tendrá asignadas las siguientes funciones:

1. Verificar que las Intervenciones de cooperación se orienten hacia las prioridades sectoriales y geográficas establecidas en el MAP vigente. Dichas prioridades deberán ser coherentes con los documentos programáticos de desarrollo y lucha contra la pobreza de Colombia y de España.

2. Revisar periódicamente los planes y programas aprobados, evaluando los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas, planes, programas a proyectos implementados y efectuando las recomendaciones que se consideren convenientes para la mejoría de la calidad, eficacia y eficiencia de la cooperación.

a. Identificación de programas y/o proyectos que serán aprobados vía Comisión Mixta o notas verbales.

b. Seguimiento de los programas y/o proyectos en marcha.

c. Análisis de evaluaciones presentadas y si corresponde presentar recomendaciones para su cumplimiento por parte de la entidad ejecutora.

d. Emisión de recomendaciones sobre los proyectos y programas bilaterales presentados para su financiamiento.

e. Realización de visitas conjuntas a los programas y/o proyectos cuando se considere necesario, con la finalidad de monitorear y evaluar el avance y/o el cumplimiento de los objetivos y resultados establecidos.

3. Apoyar la preparación de los documentos estratégicos de cooperación hispano-colombiana y de las siguientes Comisiones Mixtas hispano- colombianas de cooperación.

4. Aprobar los Informes de seguimiento, revisión y actualización del Marco de Asociación País vigente. Participar en la evaluación final del MAP, y en aquellas otras evaluaciones de programas o sectores que se decidan.

5. Elaborar el Marco de Asociación País y la Comisión Mixta, cuando corresponda.

ARTÍCULO 10. COMPROMISOS DE LA PARTE ESPAÑOLA.

La Parte Española:

1) Tomará las medidas oportunas para realizar el seguimiento de las actividades priorizadas en el marco de este Convenio desde las Unidades de Cooperación en el Exterior (UCEs) que

la AECID determine al efecto.

2) Tomará las medidas necesarias para proporcionar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades priorizadas por las Partes, en las cantidades y proporción definidas conjuntamente con la Parte colombiana. Estos recursos serán de carácter Financiero y no financiero (material, equipo y demás bienes y servicios necesarios).

3) Tomará las medidas necesarias para facilitar el apoyo de expertos y/o voluntarios, así cómo de organizaciones o Instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades en los programas y/o proyectos de cooperación acordados por las Partes.

4) Tomará las medidas necesarias para promover el acceso a procesos de formación para colombianos en consecuencia con los objetivos que se fijen para la política española de cooperación, y en atención a los requerimientos y necesidades de capacitación técnica, científica y profesional de la sociedad colombiana,

5) Tomará las medidas necesarias para facilitar, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la normativa vigente, para facilitar los trámites de visado para los ciudadanos colombianos implicados en los programas de cooperación entre los dos países, que necesiten viajar a España al amparo de lo establecido en el presente convenio.

6) Tomará las medidas necesarias para aplicar al personal cooperante colombiano los privilegios, ventajas y exoneraciones señaladas en el artículo 12 del presente Convenio Marco.

7) La Parte Española se hará cargo de los gastos que le correspondan en aplicación del Convenio hasta el límite establecido, para cada ejercicio anual, por los Presupuestos Generales del Estado.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 11. COMPROMISOS DE LA PARTE COLOMBIANA.

La Parte colombiana:

1) Tomará las, medidas necesarias para proporcionar los recursos de contrapartida

necesarios para el desarrollo de las actividades priorizadas por las Partes, en las cantidades y proporción definidas conjuntamente con la Parte española. Estos recursos serán de carácter financiero y no financiero (material, equipo y demás bienes y servicios necesarios).

2) Tomará las medidas necesarias para asignar personal de contraparte a los expertos y/o voluntarios proporcionados por la Parte española, así como para facilitar el desarrollo de sus funciones en el país.

3) Tomará las medidas necesarias para articular la colaboración y/o participación de las entidades o instituciones públicas y/o privadas involucradas en los programas y lo proyectos de cooperación.

4) Exonerará del pago de derechos aduaneros, impuestos de Importación, IVA y aquellas otras tasas y gravámenes de índole nacional a las compras, adquisiciones y servicios realizados en los proyectos y programas financiados por la AEGID.

5) Otorgar reconocimiento oficial a la Oficina Técnica de Cooperación en Bogotá y al Centro de Formación en Cartagena de Indias, como dependencias adscritas a la Embajada de España, y garantizando la aplicación de los artículos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1.961, relativos a los locales de misiones diplomáticas. Los beneficios que se conceden al personal de estas dependencias se rigen por las reglas establecidas en el artículo 12 del presente Convenio.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 12. Privilegios e Inmunidades del Personal Cooperante y del Director coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID

Quedan por tanto excluidos de las ventajas fiscales incluidas en el presente Convenio a las personas con nacionalidad española y a las personas de otra nacionalidad que, en el momento adscripción al organismo, sean residentes fiscales en España.

Se entiende por personal cooperante el personal técnica contratada por la AECID debidamente acreditado en Colombia y los expertos financiados por la AECID debidamente acreditados como asistencias técnicas del Gobierno español

Dicho personal cooperante será acreedor de los siguientes privilegios e inmunidades;

1. La importación con franquicia, dentro de lo previsto en las normas jurídicas Internas, la importación de sus efectos personales y su menaje, y la Importación, por una sola vez, de un vehículo para uso personal de conformidad con las disposiciones legales vigentes de cada país. Los objetos importados con franquicia aduanera no podrán ser enajenados en el territorio de la otra. Parte, salvo cuando las autoridades competentes de dicho territorio lo permitan y previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico interno.

2. El personal cooperante que en forma oficial intervenga en los proyectos de cooperación, se someterá a las disposiciones del presente Convenio y no podrá dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones ni recibir remuneración alguna, fuera de las estipuladas por las Partes.

3. Los privilegios e Inmunidades únicamente serán otorgados al personal cooperante de las Unidades de Cooperación de AECID en Colombia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 12, siempre y cuando las actividades a realizar en el marco del presente Convenio, sean superiores a un año.

4. El Director/Coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID, gozarán de los privilegios e inmunidades que se otorgan al personal diplomático de las misiones extranjeras acreditadas en Colombia.

Las exoneraciones y facilidades establecidas en el numeral 1 del presente artículo serán concedidas por las Partes a título de reciprocidad y de acuerdo con la legislación nacional vigente de los respectivos Estados. Cualquier modificación en la normatividad Interna.al respecto será Incluida en este Convenio por vía de enmiendas, conforme a lo dispuesto en el artículo 19

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 13. NÚMERO DEL PERSONAL COOPERANTE.

El aumento en el número del personal cooperante de las oficinas y dependencias adscritas a la Embajada de España, será consultado con el Gobierno mediante comunicación escrita al

Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Anfitrión.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 14. CUMPLIMIENTO DE LEGISLACIÓN.

Todos los actores de cooperación y el personal cooperante amparado en este Convenio respetarán y cumplirán las Legislaciones vigentes de ambas Partes.

ARTÍCULO 15. ENTRADA EN VIGOR Y TERMINACIÓN.

El presente Convenio entrará en vigor a los treinta (30) días siguientes contados a partir de la fecha en la cual se acuse recibo de la última de las notificaciones por medio de las cuales las Partes se comuniquen por vía diplomática el cumplimiento de los requisitos internos a tal efecto.

Cualquiera de las Partes podrá dar por terminado el presente Convenio Esta, decisión deberá notificarse por escrito a la otra parte, por vía diplomática, con una antelación de al menos noventa (90) días a la fecha en la que se pretende hacer efectiva la terminación.

La terminación del presenté Convenio no afectará la conclusión de las acciones de Cooperación que hubieran sido formalizadas durante su vigencia o de los proyectos que se encuentren en ejecución.

ARTÍCULO 16. DURACIÓN.

El presente Convenio tendrá una duración indefinida.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 17. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

Las Partes, por vía diplomática, se consultarán respecto a cualquier asunto que pueda originarse en relación con el presente Convenio Marco Cualquier controversia que surja o pueda surgir con respecto a la Interpretación o aplicación del presente Convenio, será resuelta mediante negociaciones directas entre las Partes. En caso de que estas negociaciones no sean exitosas, la controversia será, sometida a los restantes medios de

solución pacifica reconocidos por el Derecho Internacional.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 18. ACUERDOS COMPLEMENTARIOS.

Las partes podrán concertar acuerdos complementarios con miras a desarrollar y ejecutar los compromisos convenidos en el presente Convenio.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 19. ENMIENDAS.

Cualquier parte podrá, proponer enmiendas al presente Convenio. Las propuestas de enmienda entrarán en vigor de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 15 del presente Convenio.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.html – top

ARTÍCULO 20. VIGENCIA DE CONVENIOS ANTERIORES.

El presente Convenio deroga en su. totalidad el “Convenio Básico de cooperación científica y técnica entre el Gobierno de la República de Colombia, y el Gobierno de España”, suscrito en Madrid el 27 de junio de 1979, y el “Acuerdo Complementario General de cooperación del Convenio Básico de cooperación técnica y científica”, suscrito en Madrid el 31 de mayo de 1988, a partir de la fecha de su entrada en Vigor. No obstante, no se verán afectadas las actividades que todavía se encuentran en ejecución del Convenio Básico de 1979 y de su Acuerdo Complementario de 1988.

En FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios de los dos Gobiernos firman el presente Convenio, en Madrid el 3 de marzo de 2015, en dos ejemplares originales en español igualmente válidos y estampan en ellos sus respectivos sellos.

Por el Gobierno de la República de Colombia

MARÍA ANGELA HOLGUIN CUÉLLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

Por el Gobierno del Reino de España

JOSE MANUEL GARCIA MARGALLO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-459/23

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-No es exigible (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente LAT-485

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto de la declaratoria de inexequibilidad declarada mediante la sentencia C-459 de 2023, porque considero que no

concurren las circunstancias ni los presupuestos jurídicos para exigir el cumplimiento del análisis de impacto fiscal en el trámite de la Ley 2274 de 2022, aprobatoria del 'Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España', suscrito en Madrid el 3 de marzo de 2015.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte, tal como se dijo en la sentencia C-459 de 2023, la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de tratados internacionales depende de que se acrediten dos presupuestos: (i) el temporal, consistente en que el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional haya sido radicado en el Congreso con posterioridad al 30 de julio de 2021 -fecha en la cual la Sentencia C-170 de 2021 fue notificada-, y (ii) el material, referido a que alguna de las disposiciones del tratado analizado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario. Sin embargo, considero que la mayoría erró en este caso en la forma en que aplicó dichos criterios.

1. Sobre aspecto temporal como presupuesto para exigir el análisis del impacto fiscal

En cuanto al aspecto temporal, la sentencia C-459 de 2023 sostuvo que en el presente caso era exigible el análisis de impacto fiscal porque el proyecto de ley que aprueba el convenio fue radicado ante el Congreso el 12 de agosto de 2021, es decir con posterioridad al 30 de julio de 2021, conforme a la regla de unificación adoptada en la C-126 de 2023.

El artículo 7º de la Ley 819 de 2002 dispone:

"Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano

Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público…"

Conforme a esta disposición, tiene sentido que el momento determinante para establecer si es exigible el análisis del impacto fiscal, sea la fecha de la radicación del proyecto de ley ante el Congreso, pues expresamente dispone que el análisis del impacto fiscal de las normas debe incluirse en la "exposición de motivos (…)", la cual forma parte del proyecto de ley que se radica.

Ahora bien, a pesar de que la norma contiene un mandato claro e indiscutible, lo cierto es que entre el 30 de julio de 2021 -fecha de notificación de la sentencia C-170 de 2021- y el 29 de mayo de 2023 -fecha de notificación de la sentencia C-126 de 2023- la Corte Constitucional adoptó diversas interpretaciones respecto a la etapa a partir de la cual se

entendería exigible el análisis de impacto fiscal, tomando como punto de partida la fecha de notificación de la sentencia C-170 de 2021. Así, mientras que las sentencias C-316 y C-448 de 2022 se precisó que dicha exigencia se aplicaría a los tratados aprobados por el ejecutivo luego de la notificación de la sentencia, las sentencias C-187 y C-447 de 2022 determinaron que aplicaría a aquellos tratados radicados en el Congreso con posterioridad a la notificación de la sentencia. Es decir, durante el periodo en comento no había consenso o certeza del criterio temporal que permitiría definir si le era o no exigible el análisis del impacto fiscal.

En efecto, esta situación repercutió en el asunto que ahora se revisa. El proyecto de Ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022, por medio de la cual se aprueba el "Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España", fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 12 de agosto de 2021 y culminó el 11 de octubre de 2022, según refiere la sentencia. Esto es, todo su trámite legislativo tuvo lugar en un lapso durante el cual no era clara la postura de la Sala Plena de la Corte.

En esa medida, considero que fue equivocada la aplicación retroactiva de la regla de unificación contenida en la C-126 de 2023, en tanto que se impuso una regla que fue fijada con posterioridad a la finalización de su trámite legislativo -11 de octubre de 2022-. Además, porque durante el lapso del trámite de la ley era válido, conforme a una parte de la jurisprudencia de la Corte, afirmar que los proyectos de ley que aprobaran tratados no requerían de análisis de impacto fiscal cuando la aprobación del tratado por parte del presidente (decisión de remisión al Congreso) tuviera lugar antes del 30 de julio de 2021, tal como ocurrió en esta oportunidad en la que dicha aprobación presidencial fue impartida el 4 de abril de 2021.

Tal interpretación de la Corte -en el sentido de no ser exigible el deber de presentar el análisis de impacto fiscal-, generaba confianza legitima de que esa era el alcance de la obligación, razón por la que no resulta ajustado afirmar que el Gobierno nacional tuvo tiempo suficiente, del 12 de agosto de 2021 -fecha de radicación del proyecto de ley en el Senado- al

11 de octubre de 2022 -fecha finalización del trámite legislativo-, para cumplir “con su obligación, pero no lo hizo”79, olvidando que la obligación incluye el análisis de impacto fiscal en la exposición de motivos y no sólo en las respectivas ponencias para el debate.

En definitiva, considero que este proyecto de ley se encontraba ajustado a una de las interpretaciones aceptadas por esta corporación en aquel momento y, por consiguiente, debió entenderse justificada la ausencia de análisis de impacto fiscal; así como superada dicha exigencia, para continuar con el control de constitucionalidad automático de la Ley 2274 de 2022.

1. Sobre el aspecto material como presupuesto para exigir el análisis del impacto fiscal

En cuanto al aspecto material, la sentencia C-459 de 2023 explicó que los numerales 4 y 5 del artículo 11 y el artículo 12 de la Ley 2274 de 2022 exoneran del pago de impuestos y gravámenes nacionales a algunos actos y sujetos pasivos que normalmente estarían gravados, y por ende, considera que estas consagran beneficios tributarios que debieron ser analizados durante el trámite legislativo del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2274 de 2022, a la luz de los deberes y mandatos de actuación que se derivan del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

El numeral 4 del artículo 11 indica: “La Parte colombiana: (…) 4) Exonerará del pago de derechos aduaneros, impuestos de importación, IVA y aquellas otras tasas y gravámenes de índole nacional a las compras, adquisiciones y servicios realizadas en los proyectos y programas financiados por la AECID” (AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Téngase en cuenta que el artículo condiciona la exención a las compras, adquisiciones y servicios que tengan relación directa con los proyectos o programas que se lleguen a financiar por la AECID. Esto es, que dichas exenciones operarían respecto de fondos destinados a desarrollar programas de interés común, tal como lo prevé también de forma general el artículo 96 de la Ley 788 de 2022 para donaciones de gobiernos o entidades extranjeras convenidos con el Gobierno colombiano, que señala:

"ARTÍCULO 96. EXENCIÓN PARA LAS DONACIONES DE GOBIERNOS O ENTIDADES EXTRANJERAS. <Artículo modificado por el artículo 138 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Se encuentran exentos de todo impuesto, tasa o contribución, los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o gobiernos extranjeros convenidos con el Gobierno colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común y registrados en la Agencia Presidencial de la Cooperación Internacional. También gozarán de este beneficio tributario las compras o importaciones de bienes y la adquisición de servicios realizados con los fondos donados, siempre que se destinen exclusivamente al objeto de la donación. El Gobierno nacional reglamentará la aplicación de esta exención".

Así, habida cuenta de que la exención prevista en el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 2274 se encuentra subsumida en el artículo 96 de la Ley 788 de 2022, aquella no estaría creando una nueva exención o beneficio tributario. En otras palabras, no exonera del pago de impuestos y gravámenes nacionales a actos y sujetos pasivos que normalmente estarían gravados. Porque como se dijo, los mismos ya se encontraban exentos o garantizados por el Estado colombiano con el artículo 96 de la Ley 788 de 2022.

Así las cosas, esta norma no hace más que reiterar lo previsto en la legislación colombiana, y así debió quedar consignado en la ponencia.

En cambio, el numeral 5 del artículo 11 y el artículo 12 de la Ley 2274 de 2022 sí extiende los Privilegios e Inmunidades previstos en la Convención de Viena al Personal Cooperante y al Director coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de AECID, incluyendo la exoneración de impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales, y, la exención de toda clase de derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, tanto de los objetos destinados al uso oficial de la misión, como de los objetos destinados al uso personal del agente diplomático o de los miembros de su familia que formen parte de su casa, incluidos los efectos destinados a su instalación, salvo los castos de almacenaje, acarreo y servicio análogos.

Teniendo en cuenta que los Centros de Cooperación no son misiones diplomáticas -a quienes se aplica los beneficios de la Convención de Viena-, cuando el gobierno decide darles esa calidad les está concediendo a determinados sujetos pasivos unas exenciones que en condiciones normales no tendrían o que normalmente estarían gravados.

Por tanto, con el numeral 5 del artículo 11 y el artículo 12 de la Ley 2274 de 2022 se cumple el criterio material como presupuesto para exigir el análisis del impacto fiscal. No así respecto del numeral 4 del artículo 11.

En todo caso, conforme al criterio temporal, la sentencia C-459 de 2023 debió entender justificada la ausencia de análisis de impacto fiscal, así como superada dicha exigencia respecto del numeral 5 del artículo 11 y del artículo 12 de la Ley 2274 de 2022, para continuar con el estudio constitucional formal y material del tratado y su ley aprobatoria.

Por las razones expuestas, salvo el voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-No es exigible (Salvamento de voto)

Ref.: Expediente LAT-485

Revisión oficiosa de la Ley 2274 del 5 de noviembre de 2022, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”.

Magistrado ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

En la sentencia C-459 de 2023, la mayoría de la Sala Plena declaró la inexequibilidad de la Ley 2274 de 2022, aprobatoria del “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015”, por vicio de trámite en su formación. En concreto, la Sala Plena encontró que se incurrió en un vicio de carácter insubsanable durante el trámite legislativo al no haberse presentado un análisis relativo al impacto fiscal de los beneficios tributarios previstos en el Convenio, a la luz de los deberes y mandatos de actuación que se derivan del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias, me permito salvar el voto respecto de la sentencia de la referencia – reiterando los argumentos que esgrimí en el salvamento a la sentencia C-175 de 2023 – toda vez que, en mi criterio, no mediaban las circunstancias fácticas ni jurídicas para hacer exigible el análisis de impacto fiscal en esta oportunidad. En efecto, no comparto la conclusión a la que arribó la mayoría de la Sala Plena relacionada con el cumplimiento del presupuesto formal para hacer exigible el análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, respecto de proyectos de ley que aprueben tratados internacionales que ordenen un gasto o consagren beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional o del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia.

Durante el trámite del proyecto de ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022, la Corte Constitucional adoptó posturas diferentes respecto de la etapa a partir de la cual se entendería exigible el análisis de impacto fiscal, tomando como punto de partida la fecha de notificación de la sentencia C-170 de 2021, esto es, del 20 de julio de ese año. Por ejemplo, la sentencias las sentencias C-316 y C-448 de 2022 establecieron que dicha exigencia se aplicaría a los tratados aprobados por el ejecutivo después de la notificación de la sentencia C-170. En cambio, las sentencias C-187 y C-447 de 2022 determinaron que el análisis de impacto fiscal sería exigible únicamente a aquellos proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales radicados en el Congreso de la República con posterioridad a la notificación de la sentencia C-170. Finalmente, en sentencia C-126 de 2023 se unificó la jurisprudencia

en el sentido de que la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 es aplicable a los tratados internacionales que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios, radicados en el Congreso de la República después de la notificación de la Sentencia C-170 de 2021; precedente que fue reiterado en la sentencia C-175 de 2023.

En este caso, tal como lo señaló la decisión de la cual me aparté, la aprobación presidencial se efectuó el 4 de abril de 2021 (antes de la fecha de notificación de la sentencia C-170 de 2021), mientras que la radicación del proyecto de Ley en el Congreso se realizó el 12 de agosto de 2021 (después de la notificación de la sentencia C-170 de 2021). Por tanto, resulta evidente que, para la época, no existía certeza sobre a partir de qué momento era exigible en análisis de impacto fiscal. De esta manera, al someter al proyecto de ley a una disparidad de reglas jurisprudenciales sobre la exigencia del análisis de impacto fiscal, la Corte ha debido preferir aquella que asegure en mayor medida la garantía del principio democrático y el respeto a la actuación legislativa.

Como sostuve en el salvamento conjunto a la sentencia C-175 de 2023, aplicar de modo irrestricto la regla de la sentencia C-170 de 2021 según la según se fijaron sus efectos en la sentencia C-126 de 2023, implica aplicar reglas posteriores (esto es, la sentencia C-126 de 2023) a un caso anterior (esto es, la revisión constitucional de la Ley 2274 de 2022), lo cual supone una aplicación retroactiva de las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional.

En los anteriores términos, dejo consignado mi desacuerdo con la decisión adoptada en la sentencia C-459 de 2023.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

1 Documento digital LAT0000485-Presentación Demanda-(2022-11-16 11-35-51).pdf.

2 Según el artículo 241 superior, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, en los estrictos y precisos términos de esa norma. En ejercicio de esa función, la Corporación debe decidir definitivamente acerca de la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, según lo prevé el numeral 10o. de la citada disposición. Con el fin de cumplir este objetivo, el Estatuto Superior obliga al Ejecutivo a remitirlos dentro de los seis días siguientes a su sanción.

3 Documento digital LAT0000485-Auto Mixto-(2022-12-06 08-10-27).pdf.

4 Documento digital LAT0000485-Auto Ordena Pruebas-(2023-03-03 07-35-35).pdf.

5 Documento digital LAT0000485-Auto Ordena Pruebas-(2023-05-03 08-21-43).pdf.

6 Particularmente, insistió en los requerimientos probatorios realizados en el Auto del 2 de diciembre de 2022, apremiando al Secretario General del Senado de la República para que remitiera certificación expresa sobre: (i) el cumplimiento del anuncio de votación para primer debate del proyecto de ley en el Senado de la República; (ii) las fechas de las publicaciones, las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías y votaciones con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley en primer debate en el Senado de la República.

7 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

8 Leonel Edgardo Riveros Díaz.

9 Archivo digital “LAT0000485-Conceptos e Intervenciones-(2023-06-07 07-05-17)”.

10 “Por medio del cual se adiciona el Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo”.

11 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

12 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”.

13 Dr. Manuel Felipe Rodríguez Duarte.

14 Documento digital “LAT0000485-Peticiones y Otros-(2023-06-16 22-42-26)”.

15 Ibidem.

16 “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

17 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

18 Ibidem.

19 “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

21 Para ello el interviniente trae a colación la cita de la Sentencia C-737 de 2001. M.P.

Eduardo Montealegre Lynett.

22 Eleonora Betancur González.

23 Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

24 Juan Carlos Losada Perdomo.

25 Documento digital LAT0000485-Conceptos e Intervenciones-(2023-06-16 22-52-33).

26 Ibidem.

27 En punto de ello, refiere la exposición de motivos del proyecto de ley por medio del cual se aprobó el Convenio.

28 Archivo digital “LAT0000485-Peticiones y Otros-(2023-06-15 02-52-19)”.

29 Para ello cita la Sentencia C-098 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

30 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

31 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

32 Documento digital LAT0000485-Concepto del Procurador General de la Nación-(2023-07-31 16-19-54).

33 Para ello cita la Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

34 Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, citando, a su vez, las sentencias C-468 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-378 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-682 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz; C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-924 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-576 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-332 de 2014. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

35 Auto 969 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Ver también, Sentencia C-098 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

36 Sentencia C-332 de 2017. Sobre el particular, ver también, las sentencias C-110 de 2022.

M.P. Diana Fajardo Rivera. AV Alejandro Linares Cantillo. AV Gloria Stella Ortiz Delgado. AV José Fernando Reyes Cuartas; C-781 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-227 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía. En esta última la Corte precisó que "La facultad de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre, permite al Congreso, por medio de leyes, aprobarlos o improbarlos parcialmente, es decir, hacer reservas, según los términos del artículo 217 de la ley 5a de 1992, lo mismo que aplazar la vigencia de tales tratados."

37 Sentencia C-494 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

38 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

39 Sentencia C-175 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

40 Ibidem.

41 Incorporada en el ordenamiento jurídico interno a través de la Ley 32 de 1985.

42 Documento digital LAT0000485-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2022-12-15 16-00-20) (1).pdf.

43 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

44 Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

45 Ibídem.

46 Ídem.

47 Sentencia C-133 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

48 Sentencia C-315 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería. AV. Manuel José Cepeda Espinosa.

49 Ibidem.

50 “A diferencia de lo que ocurre en los proyectos que son de iniciativa de los congresistas y en los cuales el silencio del Gobierno no conduce a la invalidez constitucional de la ley (…) la omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable.” Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

51 Ibídem.

52 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

54 Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

55 “En efecto, pronunciamientos sobre tratados que han establecido privilegios en materia tributaria -entre ellos los contenidos en las sentencias C-1156 de 2008 (Corte Penal Internacional), C-267 de 2014 (OPAQ), C-812 de 2014 (Gobierno alemán) y C-098 de 2020 (OCDE)- no abordaron un examen relativo a su cumplimiento.” Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

56 La Sentencia C-170 de 2021 fue proferida el 2 de junio de 2021 y fue notificada por medio de edicto fijado entre los días 28 a 30 de julio de 2021, conforme se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/edictos/EDICTO%20No.%20088%20-%2028%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf

57 Por ejemplo, en la Sentencia C-316 de 2022 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), se partió de la fecha de aprobación ejecutiva del tratado; por su parte, en las sentencias C-187 de 2022 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera), C-447 de 2022 (M.P. Natalia Ángel Cabo) C-206 de 2022 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-413 de 2022 (M.P. Hernán Correa Cardozo), se tomó como parámetro la fecha de radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República; en la Sentencia C-110 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera) la fecha en que fue expedida la ley y en las sentencias C-181 de 2022 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-346 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera), la fecha de la sanción presidencial.

58 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo.

59 Sentencia C-175 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

60 Documento digital LAT0000485-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2023-03-27 16-21-29).pdf, folio 28.

61 Artículo 23 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

62 "(…) con excepción de a. de los impuestos indirectos de la índole de los normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios; b. de los impuestos y gravámenes sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante y para los fines de la misión; c. de los impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado receptor, salvo lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 39; d. de los impuestos y gravámenes sobre los ingresos privados que tengan su origen en el Estado receptor y de los impuestos sobre el capital que graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el Estado receptor; e. de los impuestos y gravámenes correspondientes a servicios particulares prestados; f. salvo lo dispuesto en el artículo 23, de los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre, cuando se trate de bienes inmuebles."

63 Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

64 Sentencia C-119 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

65 Documento digital LAT0000485-Conceptos e Intervenciones-(2023-05-11 00-34-59) (1).

66 Documento digital LAT0000485-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2023-05-11 00-04-25).

67 Sentencia C-175 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

68 Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

69 Sentencia C-175 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González. SV. Alejandro Linares Cantillo.

SV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

70 En el artículo 1° del Convenio se establece lo siguiente: “[a]pruébese el ‘Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España’ suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015.”

71 Ibidem.

72 Sentencia C-258 de 2014. M.P María Victoria Calle Correa.

73 Sentencia C-170 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

74 Gaceta del Congreso 1237 del 11 de octubre de 2022.

75 Así por ejemplo, en la Sentencia C-175 de 2023 (M.P. Juan Carlos Cortés González. SV Alejandro Linares Cantillo. SV Antonio José Lizarazo Ocampo), en la que se realizó el control de constitucionalidad sobre el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos en relación con servicios aéreos entre y más allá de sus respectivos territorios” y de su Ley aprobatoria 2246 de 2022, se valoró el hecho de que “ni la exposición de motivos del proyecto de ley ni las ponencias rendidas durante el procedimiento legislativo, incluyeron informes o análisis de los efectos fiscales de las medidas tributarias incluidas en el tratado.”

76 Sentencia C-074 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Alberto Rojas Ríos.

77 Cfr. Artículos 1 y 2 del “Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”.

78 Sentencia C-175 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

79 Párr.102 de la sentencia C-459 de 2023.