

Sentencia C-466-09

Referencia: expediente LAT-343

Revisión Constitucional del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007” y de su Ley aprobatoria No. 1265 de 2008.

Magistrada Ponente:

Dra. María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil nueve (2009)

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión constitucional del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007”, y de su Ley aprobatoria No. 1265 de 2008.

I. ANTECEDENTES

Con base en lo dispuesto en el Numeral 10 del Artículo 241 de la Carta Política, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 13 de Enero de 2009, dentro del término Constitucional, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió copia autentica del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007”, y de su Ley aprobatoria No. 1265 de 2008, para efectos de su revisión constitucional.¹

Mediante Auto de 9 de Febrero de 2009,² se avocó el conocimiento del proceso y se dispuso la práctica de pruebas. A través del Auto de 25 de Marzo de 2009³ se ordenó continuar el trámite del mismo y en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, dar traslado al Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente, comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores.

I. TEXTO DE LA LEY QUE SE REVISAS

A continuación se transcribe el texto de la ley enviada para revisión, conforme su publicación en la Gaceta del Congreso No. 142 de 15 de Abril de 2008.4

“LEY 271 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de Aeronaves en el Transporte Aéreo Internacional”,

firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de Aeronaves en el Transporte Aéreo Internacional”, firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).”

“CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá, denominados en adelante “Las Partes”.

Animados por el deseo de evitar la doble imposición causada por la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional,

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1°.

El presente Convenio se aplicará a la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, por parte de residentes en cada una de las Partes.

Artículo 2°.

1. Para los efectos del presente Convenio:

a) El término “residente” significa toda línea aérea que, en virtud de su legislación esté sujeta a imposición por razón de su domicilio, residencia, sede de dirección, base de operación, lugar de constitución o cualquier otro criterio de naturaleza similar y también incluye a ese Estado, cualquier subdivisión política, o autoridad local del mismo;

b) El término “utilidades o renta” incluye los ingresos y entradas brutas derivados directamente de la operación y/o explotación de aeronaves en el transporte aéreo

internacional, incluidos:

- i) Fletamento o arrendamiento de aeronaves;
- ii) Venta de transporte aéreo internacional, sea para la misma línea aérea o para otras;
y
- iii) Los intereses sobre los ingresos, siempre que tales intereses estén relacionados con la operación de aeronaves en el transporte internacional;

2. El término “línea aérea de la otra Parte” significa, en el caso de la República de Panamá, una línea aérea constituida de acuerdo a las leyes de la República de Panamá y con sede principal de negocios en Panamá, y en el caso de Colombia, una línea aérea constituida de acuerdo con las leyes de la República de Colombia y con sede principal de negocios en Colombia.

3. El término “tráfico aéreo internacional” significa todo transporte efectuado por una aeronave explotada por una empresa que sea residente de una de las Partes, salvo cuando la aeronave se explote solamente entre lugares situados en la otra Parte.

4. El término “práctica administrativa” significa el conjunto de las decisiones y operaciones que emanan de las autoridades públicas, cuando se ocupan mediante el ejercicio de su potestad de mando, de cumplir los cometidos estatales, prestar satisfactoriamente los servicios públicos y hacer efectivos los derechos e intereses legalmente reconocidos a los administrados.

Artículo 3°.

1. Las utilidades obtenidas por un residente de una de las Partes procedentes de la explotación de aeronaves en tráfico aéreo internacional sólo pueden someterse a imposición en la Parte de que sean residentes, según la definición contenida en el presente Convenio.

2. Para los efectos del presente Artículo las utilidades de la operación de aeronaves de tráfico internacional incluirá en especial:

a) Ingresos brutos de la operación de aeronaves para transporte de personas, correo y carga en tráfico internacional, incluyendo:

i) Ingresos por el arrendamiento de aeronaves debidamente equipadas, tripuladas y abastecidas, para el uso en tráfico internacional;

iii) Ingresos por la venta de boletos o documentos similares para la prestación de servicios conexos a dicho transporte, ya sea para la propia empresa o para cualquier otra empresa;

iv) Intereses sobre sumas directamente relacionadas con la operación de aeronaves en tránsito internacional, siempre que dichos intereses sean incidentales a la explotación;

b) Los beneficios derivados del arrendamiento si las mismas son explotadas en tráfico aéreo internacional por el arrendatario y los beneficios son obtenidos por un residente de una de las Partes dedicado a la explotación de aeronaves en tráfico aéreo internacional.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 se aplican también a los beneficios procedentes de la participación en un consorcio, empresa conjunta o en una agencia de explotación internacional.

Artículo 4°.

El capital y los activos de las líneas aéreas de una Parte relacionados con la operación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, estarán exentos de impuestos sobre el capital y los activos o patrimonio aplicados por la otra Parte.

Artículo 5°.

Las líneas aéreas de una Parte estarán exentas de todos los impuestos complementarios o adicionales a la renta, el capital, los activos o patrimonio aplicados por la otra Parte.

Artículo 6°.

Las ganancias que las líneas aéreas de una Parte obtengan de la enajenación de aeronaves operadas en el transporte aéreo internacional y bienes muebles relacionados con la operación de tales aeronaves, estarán exentas de impuestos sobre las ganancias aplicados por el Gobierno de la otra Parte.

Artículo 7°.

1. Las autoridades competentes de las Partes intercambiarán la información necesaria para aplicar lo dispuesto en el presente Convenio o en el derecho interno de las Partes relativo a los impuestos comprendidos en el Convenio, en el entendimiento que se referirá únicamente a residentes que se dediquen al tráfico aéreo internacional.

Cualquier información recibida por las Partes será mantenida secreta, al igual que la información obtenida bajo las leyes internas de este Estado y sólo se comunicará a las personas o autoridades (incluidos los tribunales y órganos administrativos) encargados de la determinación o recaudación de los impuestos comprendidos en el presente Convenio, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a estos impuestos o de la resolución de los recursos en relación con dichos impuestos. Dichas personas o autoridades sólo utilizarán estos informes para tales fines. Estos podrán revelar la información en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales.

2. En ningún caso las disposiciones del párrafo 1 podrán interpretarse en el sentido de obligar a una de las Partes a:

a) Adoptar medidas administrativas contrarias a la legislación o práctica

administrativa de este o de la otra Parte;

b) Suministrar información que no se pueda obtener sobre la base de la legislación o del ejercicio de la práctica normal administrativa de este;

c) Suministrar información que revele cualquier secreto comercial, empresarial, industrial o profesional o un procedimiento comercial, o información cuya revelación sea contraria al orden público.

Artículo 8°.

El presente Convenio puede ser modificado por mutuo consentimiento de las partes y deberá constar por escrito. Los instrumentos en que consten las modificaciones o enmiendas aprobadas por ambas partes, se agregarán como anexos al Convenio y entrarán en vigor luego de que surtan los trámites constitucionales y legales ante los respectivos países.

Artículo 9°.

El presente Convenio entrará en vigor en la fecha en que cada una de las Partes se comuniquen el cumplimiento de sus requisitos constitucionales internos para su entrada en vigor y permanecerá vigente hasta que una de las Partes comunique por escrito a la otra parte, por la vía diplomática, su decisión de darlo por terminado, en cuyo caso, dejará de tener efecto doce (12) meses después del correspondiente canje de notas.

Hecho en Bogotá, a los trece (13) días del mes de abril de dos mil siete (2007), en dos ejemplares originales, en idioma español, igualmente válidos.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

Fernando Araújo Perdomo,

Ministro de Relaciones Exteriores.

Por el Gobierno de la República de Panamá,

Samuel Lewis Navarro,

Primer Vicepresidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores.”

“RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C.

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos Constitucionales

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores.

(Fdo.) Fernando Araújo Perdomo.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de Aeronaves en el Transporte Aéreo Internacional”, firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7a de 1944, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de Aeronaves en el Transporte Aéreo Internacional”, firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007, que por el artículo 1° de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a...

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Fernando Araújo Perdomo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga.”

I. INTERVENCIÓN DE LA ASOCIACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO EN COLOMBIA⁵

Por medio de escrito presentado el 17 de Abril de 2009, el presidente de la Asociación del Transporte Aéreo en Colombia, manifestó que los convenios para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, benefician el intercambio comercial entre los países, porque se abaratan los costos de las operaciones comerciales y en consecuencia, se mejora la competitividad de las aerolíneas y la prestación de los servicios aéreos. Además, la celebración de estos convenios promueve la equidad en los cargos impositivos para las empresas de los países que los celebran. También señala que la celebración de estos acuerdos constituye una práctica usual de la industria. Teniendo en cuenta la relevancia de la celebración del Convenio para la industria aérea y su compatibilidad con la Carta Política de 1991, el ciudadano solicitó declarar la exequibilidad del Convenio y de su ley aprobatoria.

I. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES⁶

En escrito presentado el 3 de Marzo de 2008, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de apoderado, manifestó que el contenido del Convenio desarrolla los principios constitucionales de los Artículos 226 y 227 de la Carta Política, a propósito de la promoción e internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, teniendo en cuenta, además, el Artículo 9 de la Constitución, según el cual, las relaciones internacionales del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

Señala la apoderada del Ministerio que la celebración de este instrumento internacional promoverá la integración comercial internacional y en particular la integración regional, favorecerá el comercio, el crecimiento económico, el fortalecimiento del sector aeronáutico, la inversión extranjera y la competitividad de las empresas colombianas. Por último, expresó que el objetivo del Convenio no es entrometerse en la potestad regulatoria de los Estados sobre sus asuntos tributarios, sino limitar la potestad tributaria de los países para poder generar medios de intercambio internacional y de inversión económica menos onerosos. Por todo lo anterior, el Ministerio solicitó declarar la constitucionalidad del Convenio y de su ley aprobatoria.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION⁷

El Procurador General de la Nación, mediante Concepto No. 4772 recibido el 15 de Mayo de 2009, expresó que el procedimiento de adopción del Convenio y el trámite de su ley aprobatoria en el Congreso de la República, fueron realizados de acuerdo a las normas constitucionales. Por otro lado, manifestó que el Convenio permite abaratar los costos del intercambio comercial, facilita el flujo internacional del comercio, la inversión extranjera y el desarrollo económico, evitando la evasión y la doble tributación. Además, recordó que en el sistema tributario se pretende establecer una correlación entre la obligación tributaria y la capacidad económica de los contribuyentes, de tal forma que sea esta el parámetro para cumplir con su deber de financiar las cargas públicas del Estado. Adicionalmente, dijo que la doble tributación con base en un mismo hecho económico, desconoce la capacidad económica de los contribuyentes. En consecuencia, la prohibición de la doble tributación por un mismo hecho económico que desarrolla el Convenio, es un reflejo de los principios constitucionales de la realidad, la equidad y la progresividad en el sistema tributario. Por las razones anteriores, el Ministerio Público solicitó declarar la exequibilidad del Convenio y de su ley aprobatoria.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia de la Corte Constitucional en materia de tratados y de leyes aprobatorias de tratados.

De conformidad con lo establecido en el Numeral 10 del Artículo 241 de la Carta Política, corresponde a la Corte el examen de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos. Según la Sentencia C-468 de 1997,⁸ dicho control se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues los documentos respectivos deben ser enviados directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales del tratado y de la ley, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva,⁹ pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado Colombiano.

En cuanto al control por vicios de procedimiento que la Corte ejerce sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, según lo prescrito en el Numeral 10 Artículo 241 Superior, éste se dirige tanto a examinar la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios en la negociación y firma del tratado, como el cumplimiento de las reglas de aprobación legislativa en la formación de la ley aprobatoria en el Congreso.

Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de éstos introduciendo nuevas cláusulas ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado.¹⁰ Si el tratado es multilateral, es posible hacer declaraciones interpretativas y a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado.¹¹

En cuanto al examen de fondo, éste consiste en juzgar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, en relación con la totalidad de las disposiciones del Ordenamiento Superior, para determinar si las primeras se ajustan o no a la Constitución Política. Preciado el alcance del control constitucional, pasa la Corte a examinar el Convenio de la referencia y su ley aprobatoria.

1. La revisión formal de la Ley Aprobatoria

El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación, mediante

documento de 7 de Enero de 2009,¹² copia del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007” y de su Ley aprobatoria No. 1265 de 26 de Diciembre de 2008, para su control constitucional, de conformidad con el Numeral 10 del Artículo 241 Constitucional, es decir, dentro del término de los seis días que prevé la norma.

1. Negociación y celebración del Tratado

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que el deber constitucional de revisar los tratados internacionales, así como las leyes que los aprueben, incluye el examen de las facultades del Ejecutivo respecto de la negociación y firma del instrumento internacional respectivo. Al respecto, es importante decir que el Convenio fue suscrito el 13 de Abril de 2007, por el Ministro de Relaciones Exteriores,¹³ quien representa al Estado según el Artículo 7.2 de la Convención de Viena de 1969.

1. Aprobación presidencial

El 11 de Abril de 2008, el Presidente de la República impartió su aprobación ejecutiva al Convenio y ordenó someter al Congreso la aprobación del mismo.¹⁴ Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público presentaron el instrumento internacional al Congreso, el 15 de Abril de 2008.¹⁵

1. Trámite realizado en el Congreso de la República para la formación de la Ley 1265 de 2008

Salvo la exigencia de iniciar el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de tratados internacionales en el Senado de la República, la Constitución Política no señala un procedimiento especial para la expedición de este tipo de leyes, por lo cual a éstas les corresponde el proceso de formación previsto para las leyes ordinarias, regulado por los Artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta Política, entre otros.

De conformidad con la documentación que obra en el expediente, el Proyecto de Ley 271 de 2008 Senado, 328 de 2008 Cámara agotó el siguiente trámite en el Congreso de la República.

1. El trámite en el Senado del Proyecto de Ley 271 de 2008 Senado

El Proyecto de Ley 271 de 2008 Senado, fue presentado el 15 de Abril de 2008 ante la Secretaría del Senado de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro

de Hacienda y Crédito Público. El texto original junto con la respectiva exposición de motivos, fueron publicados en la Gaceta del Congreso de la República No. 142 de 15 de Abril de 2008.16

La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, fue presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero, en sentido favorable y publicada en la Gaceta del Congreso No. 274 de 21 de Mayo de 2008.17

El proyecto fue anunciado por primera vez para primer debate, el 28 de Mayo de 2008, para ser discutido y votado el 3 de Junio de 2008, según el Acta No. 31 de esa fecha, publicada en la Gaceta No. 691 de 3 de Octubre de 2008.18 Los términos del anuncio fueron los siguientes:

“El señor Presidente solicita al Secretario dar lectura a los anuncios de proyectos para la próxima sesión de la Comisión.

El señor Secretario da lectura los proyectos de ley:

Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley.

Por instrucciones del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República. Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (Artículo 8° del acto legislativo número 01 de 2003).

- Proyecto de ley número 271 de 2008 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá, para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007.

Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público.

Ponente: honorable Senador Manuel Enríquez Rosero.

(...)

Están anunciados los Proyectos de ley para la próxima sesión señor Presidente.

El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga, agradece a los Senadores, citamos para el martes 3 de junio a las 10:00 a. m., en el recinto de la Comisión Segunda del Senado.

Se levanta la sesión.

El Presidente,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El Vicepresidente,

Adriana Gutiérrez Jaramillo.

El Secretario,

Felipe Ortiz Marulanda”19

De este modo, en el orden del día de la sesión de 3 de Junio de 2008, se incluyó el Proyecto de Ley No. 271 de 2008 Senado como uno de los proyectos que serían discutidos y votados en esa sesión. El proyecto fue debatido y aprobado, según consta en el Acta No. 32 de esa fecha, publicada en la Gaceta No. 691 de 2008.20

El Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República, en constancia de 16 de Febrero de 2009, certifica que dando cumplimiento al inciso 1º del Artículo 156 del Reglamento, se envió la ponencia para primer debate oportunamente. No se utilizó el mecanismo autorizado por el Inciso 2 del Artículo 156 del Reglamento, puesto que la ponencia fue publicada en tiempo oportuno. El 27 de Mayo de 2008 se entregó a los senadores, el ejemplar de la Gaceta No. 274 de 2008, donde fue publicada la ponencia para primer debate. En el expediente se encuentra copia del acta de recibo de la Gaceta mencionada, en la oficina de los senadores de la Comisión Segunda del Senado.21

A través de la misma certificación, el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado manifiesta que el proyecto fue discutido y aprobado en primer debate el 3 de Junio de 2008. Sobre el quórum deliberatorio y decisorio informa que al no haber existido solicitud de verificación del mismo durante la discusión del proyecto, dicho quórum fue integrado por 9 de 13 senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, algunos de los cuales contestaron a lista al iniciar la sesión y otros que se hicieron presentes durante el transcurso de la misma, como puede verse en el Acta No. 32 de 3 de Junio de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 691 de Octubre de 2008.22

La ponencia para segundo debate en el Senado fue presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 363 de 13 de Junio de 2008.23

El proyecto fue anunciado en la sesión ordinaria de la Plenaria del Senado del día 18 de Junio de 2008, para ser discutido y debatido en la sesión plenaria del Senado de 19 de Junio de 2008, según consta en el Acta 56 de aquella fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 563 de 29 de Agosto de 2008.24 El anuncio se hizo en los siguientes términos:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión:

Sí señor Presidente, los proyectos para el día de mañana son los siguientes:

(...)

* Proyecto de ley número 271 de 2008 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de

Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007.

(...)

Todos estos proyectos están debidamente publicados señor Presidente, están anunciados los proyectos para la próxima Sesión.

(...)

Siendo las 8:50 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día jueves 19 de junio de 2008, a las 12:00 m"25

Efectivamente, de acuerdo con la certificación del Secretario General del Senado de la República, de 23 de Febrero de 2009, el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado, en la sesión del día 19 de Junio de 2008. La votación fue de 92 senadores registrados en el acta. No hubo solicitud de verificación del quórum, ni de votación nominal, ni constancia de voto negativo, según consta en el Acta No. 57 de 19 de Junio de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 564 de 29 de Agosto de 2008.26

1. El trámite en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 328 de 2008 Cámara.

La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Julio E. Gallardo Archbold, y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 507 de 8 de Agosto de 2008.27

En cumplimiento de lo ordenado por el Acto legislativo 01 de 2003, el proyecto fue anunciado el 12 de Agosto de 2008, tal como consta en el Acta No. 2 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 745 de 24 de Octubre de 2008. El anuncio se realizó en los siguientes términos:

"Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold:

(...)

Señora Secretaria siga con el Orden del Día.

Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Anuncio de proyectos del ley para aprobación en primer debate, para dar cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003. Estos proyectos ¿Cuándo serán votados señor Presidente?

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold:

Bueno señora Secretaria, uno aprende todos los días cosas nuevas, así que por experiencia podemos decir que lo más conveniente es que estos proyectos serán debatidos y votados en la próxima reunión que tenga esta Comisión.

Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Gracias señor Presidente.

(...)

2. Proyecto de ley número 271 de 2008 Senado, 328 de 2008 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá, para evitar la doble imposición y la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional”, firmado en Bogotá el 13 de abril de 2007.

(...)

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Julio Eugenio Gallardo Archbold:

Siendo así se da por concluida la sesión y se cita para el miércoles a las 10 de la mañana”.²⁸

El proyecto de ley fue aprobado con la asistencia de 17 representantes, por unanimidad, en votación ordinaria, el día 13 de Agosto de 2008, según consta en el Acta 3 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 746 de 2008.²⁹

La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes también fue presentada por el representante Julio E. Gallardo Archbold, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 557 de 28 de Agosto de 2008.³⁰

El proyecto fue anunciado en la sesión Plenaria del día 11 de Noviembre de 2008, para ser discutido y aprobado el día 18 de Noviembre de 2008, tal y como consta en el Acta número 150 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 13 de 2009. El anuncio se hizo en los siguientes términos:

“Dirección de la Sesión por la Presidencia doctor Germán Varón Cetrino:

Anuncie los proyectos señor Secretario.

Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Dirección de la Sesión por la Presidencia doctor Germán Varón Cetrino:

(...)

Proyecto de ley número 328 de 2008 Cámara, 271 de 2008 Senado, por medio de la cual, se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el

Gobierno de la República de Panamá, para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves, en el transporte aéreo internacional.

(...)

Dirección de la Sesión por la Presidencia doctor Germán Varón Cetrino:

Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos. La Secretaría le informa que se ha desintegrado el quórum.

Dirección de la Sesión por la Presidencia doctor Germán Varón Cetrino:

Se levanta la sesión y se cita para el día martes a las tres de la tarde”.³¹

El proyecto fue discutido en la sesión Plenaria de la Cámara de 18 de Noviembre de 2008, y fue aprobado en la misma fecha por mayoría de los presentes, en votación ordinaria, con la asistencia de 150 Representantes, según consta en el Acta 151 de 18 de Noviembre de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 4 de 22 de Enero de 2009.³²

1. El cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en el trámite legislativo de la Ley 1265 de 2008

De acuerdo con la descripción anterior, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007”, y la Ley que lo aprobó surtieron el procedimiento previsto en la Constitución y la ley, en los siguientes aspectos.

1. Iniciación del trámite en el Senado.

De conformidad con lo señalado en el Artículo 154 de la Constitución Nacional, los proyectos de ley que se refieran a relaciones internacionales deben iniciar su trámite en el Senado de la República. En el caso bajo estudio, el proyecto de ley efectivamente inició su trámite en el Senado.

1. Términos de 8 y 15 días que deben mediar entre debates

Según el Artículo 160 de la Carta Política, los términos que deben mediar para las respectivas aprobaciones de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y la plenaria correspondiente es de al menos 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra es de al menos 15 días. En el caso bajo estudio, estos términos se cumplieron así:

a. En el Senado: El primer debate en la Comisión fue el 3 de Junio de 2008 y el segundo debate en la Plenaria del Senado fue el 19 de Junio de 2008.

a. En la Cámara: El primer debate en la Comisión de la Cámara se realizó el 13 de Agosto de 2008 y la aprobación en la Plenaria de la Cámara, se efectuó el 18 de Noviembre de 2008.

Es decir se respetaron los términos constitucionales de 8 y 15 días del artículo 160 en mención.

1. Publicaciones oficiales.

El Numeral 1 del Artículo 157 de la Carta Política señala la obligación de realizar la publicación oficial por el Congreso del proyecto y de la ponencia antes de darle curso en la comisión respectiva.³³ Estas publicaciones se cumplieron así:

a. Publicación del texto original del proyecto, junto con la respectiva exposición de motivos en Gaceta del Congreso de la República No. 142 de 15 de Abril de 2008.

a. En la Cámara, la ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta del Congreso No. 507 de 8 de Agosto de 2008. El proyecto se debatió y aprobó el 13 de Agosto de 2008. Para el segundo debate, la ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso No. 557 de 28 de Agosto de 2008. El proyecto se discutió y aprobó en Plenaria, el 18 de Noviembre de 2008.

Por lo anterior, concluye la Corte Constitucional que se cumplió la exigencia de publicación del Numeral 1 del Artículo 157 de la Carta.

1. Quórum y mayorías.

En cuanto al quórum decisorio del Artículo 146 de la Carta Política, teniendo en cuenta las certificaciones de los Secretarios del Senado y de la Cámara, así como las actas de las sesiones correspondientes, las votaciones se dieron por mayoría³⁴ o por unanimidad,³⁵ contándose con el quórum requerido, conforme a la exigencia constitucional.

1. Anuncio previo previsto en el Artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003

En cuanto al cumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003,³⁶ que adicionó el Artículo 160 de la Carta, encuentra la Corte que dicho requisito también se cumplió.³⁷ En efecto, en cuanto a lo ocurrido en el Senado de la República se encontró lo siguiente:

(i) Anuncio para primer debate: El proyecto de ley fue anunciado por primera vez el día 28 de Mayo de 2008, para ser discutido y votado el 3 de Junio de 2008, según el Acta No. 31 de esa fecha, publicada en la Gaceta No. 691 de 3 de Octubre de 2008. En el orden del día de la sesión de 3 de Junio de 2007, se incluyó el Proyecto de Ley No. 271 de 2008 Senado como uno de los proyectos que serían discutidos y votados en esa sesión. El proyecto fue debatido y aprobado, según consta en el Acta No. 32 de esa fecha, publicada en la Gaceta No. 691 de 2008.

En la Comisión Segunda del Senado, el requisito del anuncio previo que establece el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 se cumplió a cabalidad por las siguientes razones: (a) El anuncio lo hizo el Secretario de la Comisión por instrucciones del Presidente; (b) Se empleó la expresión “discusión y votación” para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. Además, según ha señalado esta Corporación, (c) el anuncio para la votación de un proyecto de ley, debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, “siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”.³⁸ En el caso bajo estudio, la Comisión Segunda del Senado señaló el día en el cual tendría lugar la votación del Proyecto de Ley 271 de 2008, por lo cual, para los miembros de la Comisión, era claro cuándo sería discutido y votado el proyecto,³⁹ (d) La votación se hizo efectivamente en la fecha indicada por el secretario al hacer el anuncio, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Carta.

(ii) Anuncio para segundo debate: El 18 de Junio de 2008, el proyecto de ley fue anunciado para ser discutido y aprobado en segundo debate, en la Plenaria del Senado del día 19 de Junio de 2008, según consta en el Acta 56 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 563 de 29 de Agosto de 2008. En efecto, el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado, en sesión del día 19 de Junio de 2008, según consta en el Acta No. 57 de tal fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 564 de 29 de Agosto de 2008.

En la Plenaria del Senado de la República, el requisito del anuncio previo que establece el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 se cumplió de acuerdo a las exigencias constitucionales: (a) El anuncio lo hizo el Secretario del Senado, por instrucciones de la Presidencia de esa Corporación. (b) Si bien ha señalado esta Corporación que lo ideal al hacer el anuncio a que se refiere el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es emplear la expresión “votación”, cuando ello no es así, tal situación no implica un incumplimiento de esta exigencia constitucional, si del contexto general se puede inferir que la expresión empleada para anunciar el proyecto comprende su votación.⁴⁰ En el caso bajo estudio, el anuncio se hizo para

“discutir” y “aprobar” el proyecto, expresiones que se han entendido como sinónimas de los vocablos “deliberar” y “votar”. Por lo tanto, en el contexto en que se anunció el Proyecto de Ley Número 271 de 2008 Senado, los parlamentarios sabían que el anuncio correspondía al exigido por la Constitución. (c) El anuncio para la votación de un proyecto de ley, debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, “siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”.⁴¹ En el caso bajo estudio, la Plenaria del Senado señaló el día en el cual tendría lugar la votación del Proyecto de Ley 271 de 2008, por lo cual, para los miembros de la Plenaria, era claro cuándo sería discutido y votado el proyecto.⁴² (d) La votación se hizo efectivamente en la sesión inmediatamente posterior a aquella en que se hizo el anuncio, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Carta.

En cuanto a lo ocurrido en la Cámara de Representantes se encontró lo siguiente:

(i) Anuncio para primer debate: El proyecto fue anunciado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 12 de Agosto de 2008, para ser discutido y aprobado el día 13 de Agosto de 2008, tal como consta en el Acta No. 2 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 745 de 24 de Octubre de 2008. El proyecto de ley fue aprobado el día 13 de Agosto de 2008, según consta en el Acta 3 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 746 de 2008.

En la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes se dio pleno cumplimiento al requisito que establece el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003: (a) El anuncio lo hizo la Secretaría de la Comisión por instrucciones del Presidente. (b) Se empleó la expresión “estos proyectos serán debatidos y votados” para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. Además, según ha señalado esta Corporación, (c) El anuncio para la votación de un proyecto de ley, debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, “siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”.⁴³ En el caso bajo estudio, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes señaló el día en el cual tendría lugar la votación del Proyecto de Ley 328 de 2008, por lo cual, para los miembros de la Comisión, era claro cuándo sería discutido y votado el proyecto.⁴⁴ (d) La votación se hizo efectivamente en la fecha indicada por el secretario al hacer el anuncio, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Carta.

(ii) Anuncio para segundo debate: El proyecto fue anunciado en la sesión Plenaria del día 11 de Noviembre de 2008, para ser discutido y aprobado el día 18 de Noviembre de 2008, tal y como consta en el Acta número 150 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 13 de 2009.

El proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara el día 18 de Noviembre de 2008, según consta en el Acta 151 de 18 de Noviembre de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 4 de 22 de Enero de 2009.

En la Plenaria de la Cámara de Representantes, el requisito del anuncio previo que establece el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 se cumplió de acuerdo a las

exigencias constitucionales: (a) El anuncio lo hizo el Secretario de la Cámara, por instrucciones del Presidente de esa Corporación. (b) Se empleó la expresión “debatidos y votados” para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas. Además, según ha señalado esta Corporación, (c) El anuncio para la votación de un proyecto de ley, debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, “siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”.⁴⁵ En el caso bajo estudio, la Plenaria de la Cámara de Representantes señaló el día en el cual tendría lugar la votación del Proyecto de Ley 328 de 2008, por lo cual, para los miembros de la Plenaria, era claro cuándo sería discutido y votado el proyecto.⁴⁶ (d) La votación se hizo efectivamente en la sesión inmediatamente posterior a aquella en que se hizo el anuncio, respetando así la cadena de anuncios exigida por la Carta.

Resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios, citaciones y votaciones. El Secretario, autorizado por el Presidente de cada célula legislativa, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en una fecha determinada o determinable; (ii) especificó el número y/o el nombre del proyecto de ley correspondiente a el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007” y (iii) la votación del proyecto se llevó a cabo en las sesiones señaladas en el anuncio previo. En consecuencia, tanto para los congresistas de la correspondiente célula legislativa, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación del proyecto era claramente determinada o determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

En consecuencia, concluye la Corte Constitucional que desde el punto de vista formal, la Ley 1265 de 2008 cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Carta Política y en la Ley 5 de 1992 y por lo tanto será declarada executable.

1. La revisión del Convenio desde el punto de vista material

1. Descripción del contenido material del Convenio⁴⁷

Al presentar el Convenio a consideración del Congreso, el Gobierno señaló en la exposición de motivos cuatro razones de conveniencia para sustentar la aprobación del mismo: (i) La suscripción de acuerdos bilaterales de doble tributación en el sector aéreo, es una práctica común en las relaciones de comercio y transporte aéreo internacional entre los países, que debe ser promovida sin perjuicio de continuar con la agenda internacional y política de suscripción de acuerdos de exención de renta de carácter general. (ii) Es necesario garantizar la igualdad de trato frente a la suscripción de este tipo de convenios con otros países. (iii) Los beneficios para el comercio que generan este tipo de convenios, a través de los cuales se atrae la inversión extranjera y se mejora

las condiciones de competitividad de las empresas nacionales. Finalmente, (iv) el crecimiento y fortalecimiento de las relaciones aerocomerciales entre los dos países.

El convenio consta de 7 artículos relativos a las obligaciones que surgen de este acuerdo internacional y 2 artículos que consagran las cláusulas finales sobre vigencia y modificación del instrumento.

3.1.1. Ámbito de aplicación del Convenio y definición de términos, Artículos 1° y 2°

De acuerdo con el Artículo 1° del Convenio, éste se aplica a la explotación de aeronaves de transporte aéreo internacional que realicen los residentes en cada uno de los Estados Parte. En el Artículo 2° se definen los términos “residente”, “utilidades o renta”, “línea aérea de la otra Parte”, “tráfico aéreo internacional” y “práctica administrativa”.

3.1.2. Contenido específico de las reglas del Convenio; Artículos 3° a 7°

Según el Artículo 4°, el capital y los activos de las líneas aéreas de una Parte, relacionados con la operación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, estarán exentos de impuestos sobre el capital y los activos o patrimonio aplicados por la otra Parte.

De conformidad con el Artículo 5° del Convenio, las líneas aéreas de una Parte estarán exentas de los impuestos complementarios o adicionales a la renta, el capital, los activos o patrimonio aplicado por la otra Parte.

El Artículo 6° señala que las ganancias que las líneas aéreas de una Parte obtengan de la enajenación de aeronaves, operadas en el transporte aéreo internacional y bienes muebles relacionados con la operación de tales aeronaves, estarán exentas de impuestos sobre las ganancias aplicados por el Gobierno de la otra Parte.

Finalmente, el Artículo 7° establece que las autoridades competentes de las Partes deberán intercambiar la información necesaria para aplicar lo dispuesto en el Convenio o en el derecho interno de las Partes, relativo a los impuestos comprendidos en el mismo, entendiéndose que se referirá solamente a residentes dedicados al tráfico aéreo internacional. El artículo también señala que, en ningún caso, esta regla podrá interpretarse en el sentido de imponer a las Partes alguna de las siguientes obligaciones: (i) Adoptar medidas administrativas contrarias a la legislación, a la práctica administrativa de éste o de la otra Parte; (ii) suministrar información que no se pueda obtener sobre la base de la legislación o del ejercicio de la práctica normal administrativa de éste; ni (iii) suministrar información que revele cualquier secreto comercial, industrial o profesional o un procedimiento comercial, o información cuya revelación sea contraria al orden público. El mismo Artículo 7° prevé que cualquier información recibida por las Partes será mantenida en secreto, así como la información obtenida bajo las leyes internas de un Estado, y sólo se comunicará a las personas o autoridades encargadas de la determinación o recaudación de los impuestos comprendidos en el Convenio, de los procedimientos declarativos o ejecutivo relativos a estos impuestos o de la resolución de los recursos en relación con dichos impuestos. Las

personas y autoridades mencionadas solo utilizarán los informes para tales fines, y sólo podrán revelar dicha información en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales.

3.1.3. Disposiciones finales del Convenio; Artículos 8° y 9°

De acuerdo con el Artículo 8°, el Convenio puede ser modificado por mutuo consentimiento de las Partes y deberá constar por escrito. Los instrumentos en que consten las modificaciones o enmiendas aprobadas por ambas Partes, se agregarán con anexos al Convenio y entrarán en vigor después de que surtan los trámites constitucionales y legales de los respectivos países. Por último, el Artículo 9° dispone que el Convenio entrará en vigor, en la fecha en que cada una de las Partes se comuniquen el cumplimiento de sus requisitos constitucionales internos para su entrada en vigor, y permanecerá vigente hasta que una de las Partes comunique por escrito a la otra Parte, por la vía diplomática, su decisión de darlo por terminado, en cuyo caso, dejará de tener efecto 12 meses después del canje de notas respectivo.

1. La constitucionalidad del Convenio

La Corte procede a analizar si el Convenio resulta acorde con la Constitución.

El objetivo principal del Convenio es prohibir la doble imposición para las actividades de explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, desarrolladas por residentes en Colombia y Panamá. Para la Sala este objetivo es constitucional porque materializa los principios de realidad y equidad en materia tributaria. Además, la prohibición de la doble imposición prevista en el Convenio, tiene en cuenta el principio de reciprocidad, sobre todo en la distribución de las cargas fiscales y en la determinación del lugar donde ocurre el hecho generador de los gravámenes.⁴⁸ De este modo, los ciudadanos de uno y otro Estado gozarán de los mismos privilegios, ventajas y facilidades, para evitar la doble tributación con ocasión de las actividades de explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional. Así mismo, las autoridades de ambos países tendrán iguales obligaciones, ventajas y prerrogativas para facilitar a sus ciudadanos el ejercicio de los derechos que este Convenio les confiere.⁴⁹

Igualmente, la prohibición de la doble tributación permite disminuir los costos de la explotación de aeronaves de transporte aéreo internacional, entre Colombia y Panamá. En consecuencia, los sujetos económicos que se dedican a dicha explotación, podrán ofrecer mejores precios en el mercado, lo cual los hará más competitivos, y generará efectos muy positivos en el intercambio comercial, y en general, en el crecimiento económico colombiano. La implementación del Convenio está acorde con los Artículos 333 y 334 de la Constitución Política, que protegen la libertad de competencia y el desarrollo empresarial, y propugnan por la promoción de la productividad y la competitividad en la economía nacional.

Esta Corporación ha señalado que la libertad económica es “la facultad que tienen las personas para llevar a cabo actividades de carácter económico, según sus preferencias

o habilidades y con el propósito de crear, mantener o incrementar su patrimonio".⁵⁰ La libertad económica comprende a las libertades de empresa⁵¹ y de competencia.⁵² Estas libertades son derechos no fundamentales de todas las personas a participar de la vida económica de la nación,⁵³ que el poder público no solo debe respetar sino promover, para lo cual está en la obligación de remover todos los obstáculos que impidan el libre acceso a los mercados de bienes y servicios.⁵⁴ Ahora bien, "es viable predicar la ius fundamentalidad de estos derechos cuando se encuentren en conexidad con un derecho fundamental, esto es, cuando su ejercicio sea el instrumento para hacer efectivo un derecho fundamental".⁵⁵ Como los demás derechos y libertades consagrados en la Constitución de 1991, la libertad económica, - conformada por las libertades de empresa y de competencia-, admite la intervención del Estado, la cual, según lo prevé el canon 334 superior, se lleva a cabo por mandato de la ley, entre otras razones, "para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".

Por otro lado, el Convenio tiene presente el orden jurídico interno vigente, las prácticas administrativas, el orden público y el mutuo consentimiento de cada una de las Partes que lo suscriben. Por consiguiente, armoniza con los postulados constitucionales de respeto a la soberanía nacional, a la autodeterminación de los pueblos y de reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, según lo instituye el Artículo 9 Superior.

En el Convenio se regula de manera clara los temas de modificación y entrada en vigor del mismo, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público, y en particular, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁵⁶

Por lo anterior, desde el punto de vista material el Convenio examinado en nada contraría la normatividad constitucional, por lo que, en consecuencia, procede a declararlo exequible.

4. Conclusión

Realizado el análisis del Convenio, tanto en su aspecto formal como material, estima la Corte que en todo se ajusta a los preceptos constitucionales. Ello es así por cuanto, de una parte, se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la ley para integrar el ordenamiento jurídico interno; y de otra, los objetivos y el contenido del Convenio, que busca facilitar a los ciudadanos y empresas de los países signatarios, los instrumentos que les permitan no ser sujetos de doble imposición tributaria, cuando realicen actividades de explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, también se ajustan a la Carta Política.

I. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007.”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1265 de 2008 aprobatoria del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá para evitar la doble imposición en la explotación de aeronaves en el transporte aéreo internacional, firmado en Bogotá el 13 de Abril de 2007.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Cuaderno principal.

2 Cfr. Folios 9-16, Cuaderno principal.

3 Cfr. Folios 30-31, Cuaderno principal.

4 Cfr. Gaceta del Congreso 142 de 15 de Abril de 2008, pp. 13-14.

5 Cfr. Folios 37-47, Cuaderno principal.

6 Cfr. Folios 1-11 Cuaderno de pruebas 1.

7 Cfr. Folios 49-61, Cuaderno principal.

8 Sentencias C-468 de 1997, C-378 de 1996, C-682 de 1996, C-400 de 1998, C-924 de 2000 de la Corte Constitucional.

9 Sentencias C-468 de 1997, C-376 de 1998, C-426 de 2000, C-924 de 2000 de la Corte Constitucional.

10 Según lo dispuesto en el Artículo 204 del Reglamento del Congreso, los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales se tramitan por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especificidades establecidas en la Carta (sobre la iniciación del trámite de la ley en el Senado de la República, Artículo 154 de la Carta Política) y en el reglamento sobre la posibilidad del presentar propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de tratados y convenios internacionales (Artículo 217 de la Ley 5ª de 1992). En relación con esta posibilidad, en la Sentencia C-227 de 1993, la Corte señaló que durante el trámite de un proyecto de ley que aprueba el tratado, pueden presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de tratados y convenios internacionales.

11 El Artículo 19 de la Convención de 1969 sobre derecho de los tratados dice: “Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trata (...)” En la práctica las soluciones convencionales son diversas: ciertos tratados prohíben cualquier tipo de reservas (como la Convención de Montego Bay de 1982 sobre el Derecho del Mar o las convenciones de Nueva York y Río de Janeiro sobre Diversidad Biológica y Cambios Climático); otros autorizan las reservas sobre ciertas disposiciones únicamente (por ejemplo el Artículo 42 de la Convención sobre Refugiados de 1951) y algunos excluyen

ciertas categorías de reservas (como el Artículo 64 de la Convención Europea de Derechos Humanos que prohíbe las reservas de carácter vago). De manera general, una reserva expresamente permitida por las cláusulas finales del tratado no requiere ser aprobada o aceptada por los demás Estados (Artículo 20 Parágrafo 1 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986).

12 Cfr. Folio 1, Cuaderno principal.

13 Cfr. Folio 3-6, Cuaderno principal.

14 Cfr. Folio 14, Cuaderno de pruebas 1.

15 Cfr. Folio 7, Cuaderno principal. Folio 1, Cuaderno de pruebas 1.

16 Cfr. Gaceta del Congreso 142 de 15 de Abril de 2008, pp. 13-14.

17 Gaceta del Congreso No. 274 de 2008, pp. 1-2.

18 Gaceta del Congreso No. 691 de 2008, pp. 6.

19 Gaceta del Congreso No. 691 de 2008, pp. 6.

20 Gaceta del Congreso No. 691 de 2008, pp. 16-17.

22 Cfr. Folios 1-2, Cuaderno de pruebas 2.

23 Gaceta del Congreso No. 363 de 2008, pp. 21-22

24 Gaceta del Congreso No. 563 de 2008.

25 Gaceta del Congreso No. 563 de 2008.

26 Cfr. Cuaderno de pruebas 3.

27 Gaceta del Congreso No. 507 de 2008, pp. 5-6.

28 Gaceta del Congreso No. 745 de 2008, pp. 19-20.

29 Cfr. Folio 1, Cuaderno de pruebas 6.

30 Gaceta del Congreso No. 557 de 2008, pp. 19 -20.

31 Gaceta del Congreso No. 13 de 2008, pp. 49-50.

32 Cfr. Folio 2, Cuaderno de pruebas 5. Gaceta del Congreso No. 4 de 2009, pp. 28-30.

33 Constitución Política, Artículo 157. "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: || 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (...)"

34 De acuerdo con la certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República, de 16 de Febrero de 2009, el proyecto de ley fue aprobado por mayoría en la Comisión Segunda del Senado. Según la certificación del Secretario General del Senado de la República, de 23 de Febrero de 2009, el proyecto fue aprobado por mayoría en la Plenaria del Senado. Teniendo en cuenta el Acta 151 de 18 de Noviembre de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 4 de 22 de Enero de 2009, el proyecto fue aprobado por mayoría en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

35 Según el Acta 3 de 13 de Agosto de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 746 de 2008, el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

36 El Artículo 160 de la Constitución Nacional fue adicionado por el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de fecha 3 de Julio de 2003 así: "Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: || Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación."

37 Acerca de este requisito dijo la Corte Constitucional en el Auto 089 de 3 de Mayo de 2005, así como en el Auto 038 de 2004 y en la Sentencia C-533 de 2004: "A partir del 3 de julio de 2003, fecha en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2003, debe darse cumplimiento al mandato contenido en el artículo 8 de dicho Acto Legislativo, el cual adicionó con un último inciso el artículo 160 constitucional y según el cual 'Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación. || "La finalidad principal de dicho precepto constitucional es, tal como lo ha reconocido esta Corporación, 'permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas'(...) Adicionalmente, dicha reforma facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 CP.) || "La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable.[Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004] La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se

realizará la votación.”

38 Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004.

39 Sentencia C-576 de 2006 de la Corte Constitucional. Al respecto dijo la Corte: “no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si se hace clara y nuevamente el anuncio, o si del contexto existen elementos que permitan determinar con claridad cuando se realizará la votación.” Ver al respecto la Sentencia C-533 de 2004 de la Corte Constitucional.

40 Ver, entre otras, la Sentencia C-473 de 2005, en la que se dijo lo siguiente: “Por ejemplo, el concepto de primer debate o de segundo debate abarca tanto la discusión como la votación, como lo dice el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992 al definir “debate”.(...) Del mismo modo, la expresión “considerar” implica no solo reflexionar sobre un asunto sino hacerlo para cumplir la función propia de cada célula legislativa, consistente en decidir sobre un proyecto de ley. En este sentido, someter a consideración implica mucho más que discutir o deliberar, puesto que cuando las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias consideran un proyecto lo hacen para votar sobre él, en cumplimiento de su atribución de concurrir a la “formación de las leyes”. De tal manera que, en el contexto de la actividad legislativa, la expresión “considerar” tiene un alcance diferente al que se deriva del uso que puede dársele a este vocablo en el medio académico o en una reunión informal. Por lo tanto, si bien en el ámbito parlamentario discutir y deliberar, de un lado, son categorías diferentes a las de votar y decidir, de otro lado, el concepto “considerar” lejos de ser asimilable a alguna de estas categorías comprende tanto la discusión como la votación, o sea, la consideración, en sentido parlamentario, de los proyectos de ley.”

41 Sentencia C-644 de 2004 de la Corte Constitucional.

42 Sentencia C-576 de 2006 de la Corte Constitucional. Al respecto dijo la Corte: “no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si se hace clara y nuevamente el anuncio, o si del contexto existen elementos que permitan determinar con claridad cuando se realizará la votación.” Ver al respecto la Sentencia C-533 de 2004 de la Corte Constitucional.

43 Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004.

44 Sentencia C-576 de 2006 de la Corte Constitucional. Al respecto dijo la Corte: “no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si se hace clara y nuevamente el anuncio, o si del contexto existen elementos que permitan determinar con claridad cuando se realizará la votación.” Ver al respecto la Sentencia C-533 de 2004 de la Corte Constitucional.

45 Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004.

46 Sentencia C-576 de 2006 de la Corte Constitucional. Al respecto dijo la Corte: “no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si se hace clara y nuevamente el anuncio, o si del contexto existen elementos que permitan determinar

con claridad cuando se realizará la votación.” Ver al respecto la Sentencia C-533 de 2004 de la Corte Constitucional.

47 Cfr. Folios 3-6, Cuaderno principal.

48 Sentencia C-160 de 2000 de la Corte Constitucional. En esta sentencia la Corte revisó y declaró exequible la Ley 502 de 18 de Junio de 1999, por medio de la cual se aprueba el ‘Tratado general de Cooperación entre la República de Colombia y la República Italiana’, concluido en Roma el 29 de Noviembre de 1994. El Artículo 5 de este tratado concreta dos mecanismos para permitir el “flujo de las inversiones”. El primero de ellos, establece que las Partes “se esmerarán en negociar instrumentos bilaterales adecuados” para proteger las respectivas inversiones y evitar la doble tributación; el segundo, utilizando los mismos términos, dice que las Partes se esmerarán en participar en programas de reestructuración productiva e industrial. Sobre la doble tributación, dijo la Corporación: “En cuanto a la posibilidad de suscribir convenios para evitar la doble tributación, esta Corte encuentra se trata de un interés plausible, que busca garantizar los principios de realidad y equidad en materia tributaria. Sin embargo, al negociarse tales tratados, debe tenerse en cuenta también el principio de reciprocidad, sobre todo en la distribución de las cargas fiscales y en la determinación del lugar donde ocurre el hecho generador de los diversos gravámenes.”

49 Sentencia C-383 de 2008 de la Corte Constitucional. En esta sentencia, la Corte revisó y declaró exequible la Ley 1082 de Julio 31 de 2006, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio entre el Reino de España y la República de Colombia para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio’ y su ‘Protocolo’, firmados en Bogotá D.C. el 31 de marzo de 2005”.

50 Sentencia C-385 de 2008 de la Corte Constitucional. Esta sentencia reitera lo dicho anteriormente por la Corte, en relación con la libertad económica. Específicamente, en relación con el concepto de libertad económica, la Corporación reiteró el precedente de la T-425 de 1992.

51 De acuerdo con la sentencia C-524 de 1995, “Por libertad de empresa hay que entender aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial -la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental -a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral”. De acuerdo con la sentencia C-277 de 2006, el objeto de esta libertad es la empresa, definida en el Artículo 25 del Código de Comercio como toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes o para la prestación de servicios. De esta definición vale la pena resaltar el carácter organizado de

la actividad.

52 Sentencias C-616 de 2001 y C-385 de 2008. En la sentencia C- 616 de 2001, esta Corporación se refirió a la libre competencia en los siguientes términos: “(...) la libre competencia se presenta cuando un conjunto de empresarios, en un marco normativo de igualdad de condiciones, invierten sus esfuerzos, en la conquista de un mercado determinado, bajo el supuesto de la ausencia de barreras de entrada o de otras prácticas restrictivas que dificulten el ejercicio de una actividad económica lícita. Bajo estas consideraciones la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (CP art. 88), tiene como finalidad alcanzar un estado que permita la obtención del lucro individual para el empresario, y a la vez que genere beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo.”

53 Sentencia T-468 de 2003 de la Corte Constitucional.

54 Sentencia C-615 de 2002 de la Corte Constitucional.

55 Sentencia SU-157 de 1999 de la Corte Constitucional.

56 Incorporada al derecho interno colombiano mediante Ley 32 de 1985.