

Sentencia C-798/04

CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO EXTERIOR EN MATERIA DE TARIFAS ARANCELARIAS-
Conocimiento del concepto previo del Confis para variación

TARIFA ARANCELARIA-Proceso decisorio mediante el cual se modifican

ARANCELES-Condición para modificación por el Gobierno/TARIFA-Razones por las cuales el
Gobierno adopta una modificación

TARIFA ARANCELARIA-Potestad del Gobierno en materia de modificación según la
jurisprudencia constitucional

ARANCELES, TARIFAS Y DISPOSICIONES CONCERNIENTES AL REGIMEN DE ADUANAS-
Modificación “por razones de política comercial”

TARIFA ARANCELARIA-Alcance de la limitación de objetivos por los cuales el Gobierno puede
modificarlas a aquellos de política comercial

La Constitución, al limitar los objetivos por los cuales el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias a aquellos de política comercial (i) prohíbe que estas medidas, al no ser adoptadas por el Congreso, estén determinadas por “finalidades impositivas”, tengan un “carácter fiscal”, es decir, que se utilicen como “fuente de exacción fiscal” y persigan de manera “primera, principal [o] preponderante” objetivos de orden fiscal, en especial el “recaudo de ingresos para el Estado”; y en sentido contrario, (ii) permite que dichas medidas consulten diversos objetivos de carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior tales como “favorecer la producción nacional [,] promover la estabilidad económica [a través del] aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones [que] pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda”, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión, controlar los precios domésticos, defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL-Funciones y características principales

TARIFA ARANCELARIA-Razones de política comercial en que se funda el Gobierno para decidir
acerca de la variación/TARIFA ARANCELARIA-Decisión sobre variación no prohíbe recibir
información sobre aspectos fiscales

Las razones de política comercial en que ha de fundarse el Gobierno para decidir acerca de la
variación de tarifas arancelarias no implican una prohibición de que se reciba información
sobre otros aspectos económicos como los fiscales, que guarden relación con el significado y
las consecuencias de la decisión a tomar, habida cuenta de que la política de comercio
internacional se inscribe dentro de la política económica general.

TARIFA ARANCELARIA-Temas que incluye “razones de política comercial” para variación

La Corte definió que dentro de las razones de política comercial estaban incluidos temas
relacionadas con la política económica en general, tales como “lograr un ritmo creciente y

sostenido de desarrollo”, “apoyar y facilitar la iniciativa privada”, “otorgarle..una protección adecuada a la producción nacional” y “coordinar las políticas ... en materia de comercio con las políticas arancelaria, cambiaria, monetaria y fiscal”. De otro lado, también se advirtió que era contrario al artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución que las razones de la variación de la tarifa arancelaria fueran “principal” o “preponderantemente” fiscales, en especial de “recaudo de ingresos para el Estado”.

ECONOMIA-VARIABLES están interrelacionadas/POLITICA COMERCIAL Y ECONOMIA FISCAL-Interrelación

VARIABLES COMERCIALES RESPECTO DE ASUNTOS FISCALES-Incidencia

ECONOMIA-Vínculos de los campos comercial y fiscal

COMERCIO INTERNACIONAL-No separación completa de las demás materias económicas

CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO EXTERIOR EN MATERIA DE MODIFICACION DE TARIFAS ARANCELARIAS-Distinción entre información relevante y razones que sustentan la decisión

CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO EXTERIOR EN MATERIA DE TARIFAS ARANCELARIAS-Dentro del proceso decisorio para variación pueden recibirse diversos elementos de juicio

Dentro del proceso decisorio en el Consejo Superior de Comercio exterior relacionado con este asunto pueden recibirse diversos elementos de juicio con miras a adoptar las medidas que mejor promuevan el interés general (artículos 1 y 2 C.P.), como por ejemplo el concepto del Confis; pero la decisión que finalmente se adopte ha de fundarse en “razones de política comercial”. Por lo tanto, el conocimiento de un concepto previo del Confis durante el procedimiento para modificar las tarifas arancelarias no es contrario al artículo 150 numeral 19 literal c de la Carta.

ARANCEL DE ADUANAS-Carácter de tributo

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional el arancel de aduanas es un tributo, específicamente una especie de los impuestos indirectos. En efecto, en la sentencia C-510 de 1992, la Corte señaló que “[e]l arancel de aduanas es una especie de prestación pecuniaria exigida a los particulares por el Estado, sin contraprestación alguna, para atender a las necesidades del servicio público. El arancel reúne a cabalidad los caracteres distintivos de los impuestos y de ahí que en la literatura especializada se lo conozca con el nombre de impuesto de aduanas. Las dos formas del arancel, sobre las importaciones o las exportaciones, revelan en todo caso la presencia de un impuesto, por lo general indirecto en cuanto que como tributo tiende a desplazarse a los consumidores del producto en el mercado doméstico.”

TARIFA ARANCELARIA-Competencia para modificación/TARIFA ARANCELARIA-Razones de política comercial para modificación por el Gobierno no son completamente ajenas a las materias en el concepto del Confis

La doctrina constitucional ha indicado que, en virtud al artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución, el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias siempre y cuando dicha

decisión esté comprendida dentro de la órbita de “razones de política comercial”. En dicho apartado se puso de presente que las “razones de política comercial” exigidas por la Constitución para que el Gobierno decida las modificaciones de tarifas arancelarias no son completamente ajenas a las materias que pueden ser relevantes en el concepto del Confis como, por ejemplo, las atinentes a los principios de procurar el “desarrollo económico”, la “modernización y eficiencia de la producción local”, la “protección de la industria nacional” y el “apoyo a la iniciativa privada”. Estas tienen, entre otras, una dimensión fiscal, sin que ello implique que la modificación de una tarifa arancelaria se funde en razones primordialmente fiscales, que le competen al Congreso Nacional. Por esto, la exigencia de conocer dicho concepto no implica que el Gobierno esté tomando decisiones cuya competencia radica en cabeza del Congreso.

LEY ORGANICA-Ambito de regulación

LEY MARCO-Normas generales del comercio exterior

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-No limita competencia del Congreso en un ámbito material ajeno a lo presupuestal

Referencia: expediente D-5069

Actor: Gabriel Ibarra Pardo

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3 del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil cuatro (2004)

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gabriel Ibarra Pardo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de la disposición objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 39631, es el siguiente (se subraya el enunciado demandado):

Ley 7ª de 1991

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

Artículo 14.- Son funciones del Consejo de Comercio Exterior:

1. Recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país.
2. Fijar las tarifas arancelarias.
3. Asesorar al Gobierno Nacional en las decisiones que éste debe adoptar en todos los organismos internacionales encargados de asuntos de comercio exterior.
4. Emitir concepto sobre la celebración de tratados o convenios internacionales de comercio, bilaterales o multilaterales y recomendar al Gobierno Nacional la participación o no del país en los mismos.
5. Instruir a las delegaciones que representen a Colombia en las negociaciones internacionales de comercio.
6. Proponer al Gobierno nacional la aplicación de tratamientos preferenciales acordados en forma bilateral o multilateral, en particular cuando se sujeten al otorgamiento de reciprocidad entre las partes.
7. Determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones de bienes, tecnología y servicios, sin perjuicio de las funciones que en materia de inversión de capitales colombianos en el exterior y de capitales extranjeros en el país competen al Consejo de Política Económica y Social, Conpes, o las demás que las mismas materias estén específicamente asignadas a otras dependencias del Estado.
8. Sugerir al Gobierno Nacional el manejo de los instrumentos de promoción y fomento de las exportaciones acorde con la política de zonas francas, los sistemas especiales de importación-exportación, los fondos de estabilización de productos básicos y la orientación de las oficinas comerciales en el exterior, sin perjuicio de lo relacionado con otros mecanismos de promoción de exportaciones.
9. Recomendar al Gobierno Nacional, para su fijación, los niveles del Certificado de Reembolso Tributario, CERT, por producto y mercado de destino.
11. Analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional la expedición de medidas específicas y la realización de proyectos encaminados a facilitar el transporte nacional e internacional y el tránsito de pasajeros y de mercancías de exportación e importación, teniendo en cuenta las normas sobre reserva de carga a las cuales deban sujetarse las empresas de transporte internacional de carga que operen en el país.

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

13. Reglamentar las actividades de comercio exterior que realicen las sociedades de comercialización internacional de que trata la Ley 67 de 1979 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

14. Expedir su propio reglamento.

15. Las demás funciones que le asignan a la junta de comercio exterior los Decretos 444 y 688 de 1967, o las normas que los sustituyen y demás disposiciones vigentes sobre la materia, así como las que se determinen en desarrollo de la ley marco de comercio exterior.

Parágrafo 1. Las anteriores funciones se ejercerán por el Consejo Superior de Comercio Exterior sin perjuicio de la atribución constitucional que al Presidente de la República confiere el numeral 20 del artículo 120 de la Constitución Nacional.

Parágrafo 2. Cuando se trate de la toma de decisiones relacionadas con las funciones indicadas en los numerales 3 a 6 del presente artículo, se escuchará previamente el concepto del Ministro de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 3. Igualmente, cuando quiera que hayan de variarse las tarifas arancelarias, se escuchará al Ministro de Hacienda y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal.

Parágrafo 4. Cuando se trate de aplicar el sistema de aranceles variables el Consejo Superior de Comercio Exterior atenderá los criterios objetivos que para su adecuada y automática operación fije el Ministerio de Agricultura.

III. LA DEMANDA

El accionante considera que la norma acusada viola los artículos 150 numeral 12 y numeral 19 literal c, 151 y 338 de la Carta.

1. Según el actor, el literal C del numeral 19 del artículo 150 de la Carta dispone que corresponde al Congreso dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse este último, para modificar “los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”. La norma superior señala que el Gobierno sólo puede decidir acerca de dichas modificaciones con base en “razones de política comercial”. Por esta razón, el demandante estima que “la Constitución Política prohíbe de manera expresa al ejecutivo manejar el arancel de aduanas con criterios, fundamentos o razones de naturaleza fiscal”¹.

Según el demandante, la norma acusada contradice lo establecido en la Constitución pues el parágrafo dice que el Presidente de la República debe tomar en cuenta, de manera previa a la variación de tarifas arancelarias, el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal – Confis, el cual, según las normas que rigen dicho Consejo (Decreto 411 de 1990 y Decreto

111 de 1996), cumple “funciones eminentemente fiscales y presupuestales”.

Adicionalmente el demandante señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado “reconoce que el impuesto de aduanas no se ha de utilizar como fuente de exacción fiscal, sino como instrumento de política económica.” Al respecto el demandante cita la sentencia C-510 de 1992. En palabras del accionante,

“[L]a aplicación del párrafo que se demanda implicaría que en asuntos de comercio exterior, y en particular la modificación de la tarifa del impuesto de aduana, deben tenerse en cuenta consideraciones de carácter fiscal, lo que es contrario a la Carta. Por otro lado, ello podría llevar a que en determinados casos el Confis sin tener en cuenta la política comercial en los términos de la Constitución, podría negar modificaciones al arancel por razones fiscales, contrariando abiertamente el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

(...)

Queda claro entonces que el concepto del Confis no puede ser tenido en cuenta para tomar decisiones relacionadas con los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, aun si esa decisión implica un costo fiscal(...).”³

2. El ciudadano Ibarra Pardo estima que si el Consejo Superior de Comercio Exterior toma decisiones de modificaciones arancelarias con base en el concepto del Confis, se vulnera el principio de legalidad del tributo consagrado en los artículos 150-12 y 338 de la Carta.

El demandante considera que, en virtud de dichas normas constitucionales, el Congreso es el único órgano competente para regular el “tema de tributo de comercio exterior”. De esta manera, dado que el asunto de los ingresos fiscales debe ser tratado por el Congreso, la modificación de las tarifas por Gobierno no puede estar relacionada con estos motivos.

3. Por último el accionante señala que la disposición acusada también desconoce el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), el cual establece las funciones del Confis.

El demandante sostiene que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto no se establece la potestad de emitir conceptos relacionados con la modificación de los aranceles: “Desde este punto de vista, el párrafo demandado al atribuir una nueva función al Confis, quebranta la Constitución, toda vez que el mencionado mandato modifica una disposición de la Ley Orgánica de Presupuesto, modificación que sólo podría realizarse a través de una ley de igual naturaleza, es decir orgánica, o por medio de una ley del presupuesto, tal como lo indica el Estatuto Orgánico”. Por lo tanto, el demandante concluye que la norma acusada es contraria al artículo 151 de la Carta, según el cual las leyes ordinarias no pueden ser contrarias a las orgánicas.

4. Por último, el demandante afirma que el Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior ha tomado decisiones acerca del nivel de tarifas arancelarias con fundamento en conceptos emitidos por el Confis basados en argumentos de tipo fiscal. En particular, el demandante afirma que el Comité mencionado ha negado solicitudes de

“diferimiento arancelario” en consideración al eventual “sacrificio fiscal” generado.⁴

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda, envió a la Corte dos intervenciones, suscritas por diferentes personas, solicitando la exequibilidad de la norma acusada. La Corte resume ambas intervenciones:

1. A través de Antonio Granados Cardona, funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, el Ministerio argumentó lo siguiente:

1.1.1. Los asuntos fiscales hacen parte importante de la política comercial y por ende es normal que los distintos organismos estatales coordinen y cooperen entre sí para tener una visión integral del tema. Por ejemplo, con el objetivo de determinar si existen incompatibilidades entre un acuerdo comercial y un convenio tributario, es relevante la opinión de un “órgano especiali[zado] en el ámbito fiscal, como lo es el Consejo Nacional de Políticas.”⁵

1.1.2. Tanto las funciones fiscales, como las relacionadas con asuntos de comercio exterior tienen un “fundamento esencial [que] viene a ser la economía. Así, en concordancia con el artículo 209 superior según el cual las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”, es legítima la cooperación de los distintos órganos del Estado para asegurar un adecuado desarrollo económico.

1.1.3. La norma acusada, a pesar de haber sido adoptada con anterioridad a la Constitución de 1991, constituye un “adelanto en materia de comercio internacional” pues, incluye aspectos relacionados con las materias “financiera, bursátil y aseguradora” en las decisiones de política comercial, los cuales son inescindibles de ella.

1.1.4. Específicamente, en relación con los cargos esgrimidos por el demandante, el interviniente considera:

(i) En cuanto al cargo según el cual se viola el literal c del numeral 19 del artículo 150 de la Carta, el demandante estima que “no existe coherencia alguna entre el cargo propuesto y el contenido del párrafo acusado, puesto que el demandante no define cuáles serían entonces las razones de política comercial sobre las que quisiera que legislara el Congreso [6], toda vez que incluso las sentencias interpretativas que cita, se referían a un caso muy diferente como lo era el concerniente al saneamiento de bienes ingresados al país, reglamentado por un decreto.”⁷

(ii) La norma acusada no viola los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución porque:

“La función de establecer contribuciones fiscales y (...) parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley, no impiden al Congreso en ningún momento atender

conceptos de un organismo especializado como lo es el Confis, máxime cuando se trata de materias afines, pero que requieren fijación estricta de sus límites en acatamiento a las reglas de especialidad.

(...)

Señala el ordenamiento fundamental que en tiempo de paz, sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. No concreta en este punto el demandante, la razón del cargo (...) puesto que no estamos frente a un decreto reglamentario, ni frente a una norma que imponga contribución alguna, ni frente a un procedimiento.

Se trata sólo de escuchar al Ministro de Hacienda y de conocer con antelación, el Concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal, cuando quiera que hayan de variarse las tarifas arancelarias. Actividad ésta que no deslegitima la actividad del Congreso, ni resta méritos a su función, toda vez que fue él mismo quien señaló esa pauta y es el propio Congreso quien profiere las leyes orgánicas.”

(iii) Por último, en relación con el cargo según el cual la disposición acusada desconoce el artículo 151 superior:

“Las leyes orgánicas, contrario a lo que opina el demandante, no tienen el rango de normas constitucionales, porque no constituyen sino que organizan lo ya constituido por la norma de normas. || Por tanto, la Ley Orgánica como lo afirma la doctrina, no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella sino por la misma Constitución. Extraña entonces el abismo que imagina el demandante, entre las funciones del Congreso.”

1.2. A través de Mario Andrés Soto Angel, asesor del Ministerio de Hacienda, este organismo señaló lo siguiente:

1.2.1. Primero, el interviniente hace un resumen de los antecedentes de la norma acusada, dentro de los que se destacan los siguientes:

(i) En la exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente, se señaló que las funciones del Consejo Superior de Comercio exterior incluían “formular políticas generales y sectoriales de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios y coordinarla con las políticas arancelarias, cambiara, monetaria y fiscal. Con el propósito (...) de unificar la posición colombiana en los distintos foros y negociaciones internacionales (...)”⁸

De lo anterior se concluye que la voluntad del legislador al expedir la norma acusada fue la de dotar al Consejo Superior de Comercio Exterior de funciones que “recog[ieran] una serie de temas relacionados con el comercio exterior, que hacen parte de la nueva concepción de la política comercial en el mundo, la cual no deberá entenderse en la actualidad como un concepto absoluto y único sino por el contrario en un sentido amplio y complementado por diferentes disciplinas.”¹⁰ Por esta razón la norma acusada no viola el artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución.

1.2.2. Segundo, el Ministerio afirma que “la norma demandada complementa y no se

contraponen a la Ley Orgánica del Presupuesto y demás normas concernientes a las funciones del Confis.”¹¹ En concordancia con los artículos 7 y 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el artículo 2º del Decreto 568 de 1996 (por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.) y el artículo 56 del decreto 246 de 2004, la norma acusada establece “en cabeza del Confis una labor de seguimiento permanente de la situación fiscal del país, sin que por ello adquiera la facultad de cambiar los aranceles. || La definición de políticas arancelarias y fiscales no se altera y en el análisis constante de la situación e impacto de tales políticas debe involucrarse la conveniencia de la ejecución de tales medidas. sin que por ello el Confis sea la última instancia de decisión, como erradamente pretende hacerlo ver el demandante.”

1.2.3. En cuanto al cargo formulado por el demandante según el cual la norma acusada viola el principio de legalidad, el Ministerio de Hacienda considera que “los aranceles son impuestos”, y que “al constituirse los aranceles aduaneros en un ingreso corriente de la Nación, las decisiones de modificación de los mismos, directamente afectan las fuentes de ingresos del plan financiero, el cual es aprobado, modificado y evaluado por el Confis.”¹² El interviniente afirma que “las modificaciones al arancel de aduanas que persiguen objetivos de recaudo fiscal prioritariamente sobre las razones comerciales, necesariamente deben ser tramitadas ante el Congreso de la República, ya que exceden las facultades constitucionales otorgadas al Gobierno Nacional.”¹³

Adicionalmente, el Ministerio indica que, en virtud del artículo 150-19 y el artículo 189 superiores, la política arancelaria se maneja de manera “compartida” entre Congreso, quien señala las normas generales, y el Gobierno, quien “desarrolla sus facultades correspondientes, atendiendo oportunamente circunstancias y hechos reales que gocen de plena actualidad”, en concordancia con los parámetros reseñados por el Legislador en la Ley Marco.¹⁴

2. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Martha Lucía Casas, actuando como apoderada del Ministerio Comercio, Industria y Turismo, intervino en el presente proceso solicitando la exequibilidad de la norma acusada, por las siguientes razones:

2.1. No se viola el numeral 19 literal c del artículo 150 de la Constitución, pues la exigencia establecida por la norma demandada de escuchar al Ministro de Hacienda y de conocer previamente el concepto del Confis “de ninguna manera (...) tiene el alcance de que la variación de las tarifas arancelarias, por parte del Gobierno Nacional, es la consecución de recursos fiscales.”¹⁵

Para el interviniente, el Gobierno Nacional decide acerca de los “diferimientos arancelarios” exclusivamente por motivos de política comercial, en aplicación al ordenamiento vigente, en especial el ordenamiento aduanero y los acuerdos comerciales.

2.2. El cargo según el cual la norma demandada es contraria al principio de legalidad no debe prosperar, pues el establecimiento de un “diferimiento arancelario” no implica crear un tributo “ni modificar la tarifa del impuesto a la aduana”¹⁶, por lo que no es cierto que el órgano que regula dicha materia sea el legislador.

2.3. También es controvertible el tercer cargo, de acuerdo al cual la disposición demandada viola el Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues los conceptos del Confis están relacionados con el impacto fiscal de un “diferimiento arancelario”, con el objetivo de determinar la viabilidad de la medida dentro de todo el contexto macroeconómico, sin que lo anterior signifique que dicho criterio es el preponderante.

3. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Claudia Viviana Ferro Buitrago, actuando como apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, intervino en el presente proceso para solicitar la exequibilidad de la norma demandada. Se fundamenta en los siguientes argumentos:

3.1. La norma acusada no desconoce el literal c del numeral 19 del artículo 150 superior. Esto por que (i) “las razones de política comercial no excluyen el impacto fiscal que [la variación de las tarifas] genera”. En este sentido, no se puede desconocer que el arancel de aduanas, tiene, a la vez, una “naturaleza fiscal, que contribuya a darle la connotación de instrumento de recaudo de ingresos” y una naturaleza económica, “que le confiere un papel importante en la protección de la producción nacional, al manejo de la oferta y demanda de bienes y el desarrollo económico del país.”¹⁷ De esta manera, existe una relación estrecha entre la política fiscal y la modificación de las tarifas arancelarias, la cual así mismo incide en consideraciones en materia comercial. (ii) De la jurisprudencia de la Corte, específicamente de la sentencia C-510 de 1992, no se concluye una prohibición para que sean considerados aspectos fiscales dentro de los análisis relacionados con la política comercial. Según la sentencia precitada, si bien las modificaciones arancelarias no pueden tener como fundamento “principal o preponderante” los aspectos fiscales, estos últimos si pueden influir en ellas, “dada su incidencia comercial”¹⁸.

3.2. Tampoco se desconoce el principio de legalidad pues “la injerencia del Confis no consiste en establecer o modificar un arancel sino de estudiar y evaluar el impacto fiscal de las razones de política comercial que soportan las modificaciones hechas en esta materia, en armonía con los principios que rigen el Estado Social de Derecho. || En el evento en que el objeto de la modificación del arancel de aduanas sea fiscal o de recaudo, el Confis juega un papel importante en el análisis del proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso, sin que signifique ello que este consultor esté interfiriendo con el ejercicio de sus funciones, con las facultades otorgadas por la Constitución y la Ley al legislativo en la expedición de leyes.”¹⁹.

3.3. Por último, la norma demandada no modifica las funciones del Confis, ya que éstas “incluyen la (...) de asesorar al Gobierno en las materias relacionadas con política fiscal, lo cual contempla, como se ha reiterado (...) la conceptualización previa para la modificación de la política arancelaria.”²⁰ Se citan al respecto los artículos 7 y 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el artículo 2º del Decreto 568 de 1996 y el artículo 56 del Decreto 246 de 2004. De otra parte, el Ministerio afirma que “el Confis no es un órgano separado del ejecutivo, por cuanto hace parte integrante de él, al igual que los miembros que lo conforman, que resultan ser parte del Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios de Comercio Exterior y del Consejo Superior de Comercio Exterior.”²¹

De manera extemporánea, Juanita Borrero Parra, Secretaria del Consejo Superior de

Comercio Exterior, intervino para solicitar a la Corte que declarara la exequibilidad de la norma acusada. En resumen, la interviniente consideró que los “diferimientos arancelarios” no pueden ser calificados como aspectos distintos a la política comercial, sino como la aplicación de la misma. Por esto, cuando se somete a consideración del Confis un “diferimiento arancelario” ello no tiene como efecto que la política comercial dependa de consideraciones fiscales, “sino que [se] está sujetando las dispensas que prevé el Acuerdo de Cartagena a la disponibilidad de recursos públicos”. De esta manera, no sería acorde a la Constitución que el Gobierno sujetara a consideraciones fiscales decisiones tales como la suscripción de acuerdos comerciales o el incremento de los niveles arancelarios, “pero es muy distinto pretender que la suspensión temporal del cobro de los aranceles debe ser independiente y ajena a la disponibilidad de recursos del Estado.” 22

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador solicita que la norma acusada sea declarada inexecutable y dividió su exposición en dos partes:

1. Primero, el Procurador se muestra en desacuerdo con el argumento esgrimido por el demandante en el sentido de que las funciones del Confis deben estar enunciadas en la Ley Orgánica de Presupuesto, o en su defecto, en las leyes anuales de presupuesto. Señala que, en virtud del principio democrático, no es contrario al principio de unidad de materia que una ley distinta de las precitadas asigne funciones adicionales a dicho organismo. 23 El Procurador afirma que

“[i]ndependientemente que el literal i) del artículo 17 de la Ley 38 de 1989, reiterado por el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994, señale como funciones del Confis las demás que establezca la Ley Orgánica de Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto, no significa que en virtud del principio de unidad de materia no se puedan consagrar otras funciones en otras leyes.

La Ley 7ª de 1991 tanto en su título como en su contenido es una ley general o marco encargada de regular en su momento el comercio exterior. Allí se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior como órgano asesor del Gobierno. Esta norma, expedida al amparo de la Constitución Política de 1886, permitía sin distinción alguna un trato fiscal o de política comercial en relación con las variaciones arancelarias por parte del Gobierno.

Por eso resultaba razonable y proporcionado que en dicha ley introdujera la función de concepto previo del Confis para efectos de analizar la variación de las tarifas arancelarias, sin necesidad de recurrir a norma específica presupuestal para tal efecto. La competencia legislativa para la expedición de leyes se debe analizar de acuerdo con la norma constitucional vigente, que para el presente caso era la de 1886.”

2. La Vista Fiscal solicita a la Corte que declare la inexecutable de la expresión “y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal” contenida en la norma acusada. Esto por las siguientes razones:

2.1. La Constitución de 1991 introdujo un cambio en la manera como se introducían modificaciones a las tarifas de aduanas. De una parte, las variaciones que se realicen con

objetivos fiscales deben ser introducidas por el legislador a través de una ley de iniciativa gubernamental. En cambio, la función de modificar las tarifas por “razones comerciales” fue asignada por la Constitución al Gobierno Nacional, labor que debería ser desarrollada dentro de los parámetros de la Ley Marco correspondiente.

La norma acusada fue expedida bajo el régimen constitucional anterior - ante el cual no existía ninguna incoherencia, pues en él no se distinguía entre las diferentes razones que podrían llevar a modificar las tarifas mencionadas. Sin embargo, al confrontar la disposición bajo análisis con la Constitución actual, se observa la existencia de una inconstitucionalidad sobreviniente. Esto, pues las funciones del Confis son exclusivamente de índole fiscal y presupuestal, lo que excluye un concepto de parte de dicho órgano en el proceso gubernamental de decisión respecto de la modificación de tarifas por razones de política comercial. En palabras del Procurador,

“[E]s claro que existe una inexequibilidad sobreviniente en la exigencia del concepto previo del Confis frente al mandato de la Constitución de 1991 que permite modificarla , vía ley marco, únicamente por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Si las modificaciones son por razones fiscales o presupuestales, se deben tramitar directamente por el Congreso mediante iniciativa gubernamental, donde sí ayudan tales conceptos.”²⁴

El concepto previo referido, así no obligue, es influyente en grado sumo en el aspecto fiscal y presupuestal, lo que va en contra de las razones comerciales que deben incidir en este tipo de decisiones para variaciones arancelarias (...).”²⁵

Adicionalmente, el Procurador estima que con la obligación de escuchar al Ministro de Hacienda, la norma ya prevé que sean tenidos en cuenta aspectos diversos de la política macroeconómica al momento de decidir sobre las variaciones de las tarifas aduaneras. Por esta razón se hace innecesario el concepto previo del Confis.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Cuestión previa. La Corte se pronunciará de fondo únicamente respecto de la expresión “y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal” contenida en la disposición acusada.

El demandante subraya como acusado todo el párrafo 3° del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991, el cual dispone lo siguiente:

Igualmente, cuando quiera que hayan de variarse las tarifas arancelarias, se escuchará al Ministro de Hacienda y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal.

Sin embargo, todos los cargos elevados recaen exclusivamente sobre la expresión según la

cual el Consejo Superior de Comercio Exterior debe conocer previamente el concepto del Confis. El demandante cita las normas que regulan las funciones de dicho organismo y con base en ello concluye que dicha norma viola los artículos 150, 151 y 338 de la Carta.

Así, la Corte estima que el accionante, a pesar de haber subrayado la totalidad del párrafo 3º, sólo demandó por inconstitucional la expresión “y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal”. Por lo tanto, sólo se pronunciará de fondo respecto de dicho enunciado.

3. Problemas jurídicos.

Pasa la Corte a formular los problemas jurídicos que resolverá en la presente sentencia. Cada uno de ellos corresponde a uno de los tres cargos elevados por el actor.

(i) ¿Viola el literal c del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, según el cual el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias en consideración a “razones de política comercial”, una norma que obliga al Consejo Superior de Comercio Exterior a conocer un concepto del Confis antes de decidir acerca de la variación de las tarifas referidas? Esta pregunta será resuelta en el apartado 4 de esta sentencia.

(ii) ¿Desconoce los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución, específicamente el principio de legalidad del tributo, que una norma legal ordene que el Consejo Superior de Comercio Exterior modifique las tarifas arancelarias sólo después de haber conocido un concepto del Confis al respecto? Este problema se solucionará en el apartado 5.

(iii) Por último, ¿es contrario al artículo 151 de la Constitución, que establece que las leyes ordinarias no pueden ser contrarias a las orgánicas, que el párrafo acusado, contenido en una ley marco, asigne al Confis la función de conceptuar ante el Consejo Superior de Comercio Exterior acerca de la variación de las tarifas arancelarias? A este problema se dará respuesta en el apartado 6.

4. Primer cargo. La expresión acusada no desconoce el literal c del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución.

El demandante y el Procurador consideran que la expresión “se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal” viola el artículo 150 de la Constitución numeral 19 literal c, pues obliga al Consejo Superior de Comercio exterior a tener en cuenta la opinión de un órgano de funciones eminentemente fiscales y presupuestales para decidir sobre la modificación de las tarifas de los aranceles, la cual es una función que el Gobierno sólo puede cumplir con base en “razones de política comercial”. Los demás intervinientes estiman que, en resumen, la función en cabeza del Gobierno de modificar las tarifas arancelarias “por razones de política comercial” incluye consideraciones fiscales, que son relevantes para tomar cualquier decisión en el ámbito macroeconómico. Según los intervinientes, el concepto del Confis no significa que las decisiones acerca de modificaciones de tarifas arancelarias sean adoptadas por razones fiscalistas, sino que el Gobierno considera las distintas variables económicas, que por su naturaleza se encuentran interrelacionadas.

Para abordar el cargo se (i) hará una breve descripción del contexto normativo en el que se

inscribe la norma demandada, (ii) examinará la jurisprudencia constitucional relevante para solucionar el problema y (iii) analizará el caso específico relativo al alcance de la expresión “razones de política comercial”.

4.1. Contexto jurídico dentro del cual se inscribe la norma acusada.

La Ley 7ª de 1991, expedida el 16 de enero de 1991, contiene las “normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país”²⁶, creó el Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior y determinó su composición y funciones. El artículo 2º de la Ley 7ª estableció los principios bajo los cuales debía regirse el Gobierno al regular el comercio internacional:

1. Impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo.
2. Promover y fomentar el comercio exterior de bienes, tecnología, servicios y en particular, las exportaciones.
3. Estimular los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen y faciliten las transacciones externas del país.
4. Impulsar la modernización y la eficiencia de la producción local, para mejorar su competitividad internacional y satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor.
5. Procurar una legal y equitativa competencia a la producción local y otorgarle una protección adecuada, en particular, contra las prácticas desleales del comercio internacional.
6. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos en las operaciones de comercio exterior.
7. Coordinar las políticas y regulaciones en materia de comercio exterior con las políticas arancelaria, monetaria, cambiaria y fiscal.

Por su parte, el Capítulo II de la Ley 7ª de 1991 se ocupa de crear y de regular el Consejo Superior de Comercio Exterior, definido “como organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior del país” y el cual está integrado por el Presidente de la República, varios ministros del despacho y el Gerente General del Banco de la República entre otros.²⁸ El artículo 14 de la Ley establece que las funciones del mencionado Consejo incluyen, según el numeral 2º “fijar” las tarifas arancelarias²⁹. En este sentido, el párrafo 3º de dicho artículo, cuya expresión demandada se subraya, dispuso que “cuando quiera que hayan de variarse las tarifas arancelarias, se escuchará al Ministro de Hacienda y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal.”³⁰

En este punto, la Corte advierte lo siguiente respecto de la norma acusada:

(i) El enunciado subrayado del párrafo 3º indica que el Consejo Superior de Comercio Exterior debe “conocer” el concepto previo del Confis, de lo cual se excluye que el legislador

haya optado por darle un carácter obligatorio a la opinión de este organismo acerca de la modificación de las tarifas. Por lo tanto, el concepto del Confis es sólo uno de varios elementos de juicio al alcance del Consejo Superior de Comercio Exterior.

(ii) La norma acusada tampoco exige que dicho Consejo “considere” el concepto del Confis ni que le otorgue un valor determinado. Una vez conocido el concepto del Confis, el Consejo ejerce sus funciones con plena autonomía respecto de la variación de las tarifas arancelarias.

(iii) Por último, la Corte subraya que la disposición bajo análisis únicamente hace referencia al proceso decisorio mediante el cual se modifican las tarifas arancelarias

Ahora bien, el artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) || 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) || c) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; (...).

A su vez, el numeral 25 del artículo 189 superior señala:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) || 25. 25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.³¹

Según estas disposiciones constitucionales, el Gobierno puede modificar los aranceles bajo dos condiciones: (i) que se siga lo dispuesto en la Ley Marco al respecto, y (ii) que las razones de dicha decisión sean atinentes a la política comercial. La Corte advierte que esta disposición constitucional únicamente se refiere a las “razones” por las cuales el Gobierno adopta una modificación tarifaria, y no hace alusión a los diferentes documentos o estudios que pueden ser conocidos durante el proceso para llegar a la respectiva decisión con miras a disponer de elementos de juicio adecuados, pertinentes y suficientes para ejercer sus funciones.

Ahora bien, el accionante y el Procurador opinan que el párrafo 3º del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991, y la norma superior precitada son incompatibles, pues la disposición constitucional impide que al momento de decidir acerca de la modificación de la tarifa arancelaria, el Gobierno tenga en cuenta razones que no sean de “política comercial”. Por lo tanto, el problema a resolver radica en determinar si el concepto del Confis puede ser considerado como un criterio de decisión que sea compatible con las razones de política comercial. La Corte pasa a resumir la jurisprudencia que interpreta el literal c mencionado, y específicamente la expresión “razones de política comercial”.

4.2. La jurisprudencia constitucional permite que las razones de política comercial abarquen aspectos adicionales a los exclusivamente atinentes al intercambio internacional de bienes y servicios.

El alcance de la expresión “razones de política comercial” contenida en el literal c del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución ya ha sido delimitado por la Corte Constitucional. En efecto, mediante sentencia C-510 de 199232 la Corte declaró inexecutable el Decreto 2183 de 1991 por medio del cual el Presidente, en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, modificó el régimen de saneamiento aduanero. La Corte consideró que el Gobierno no tenía competencia para regular una materia de naturaleza impositiva tal como el régimen de saneamiento aduanero a través de un decreto ley expedido en virtud de facultades extraordinarias. Ahora bien, los fundamentos del demandante radicaban en que el Decreto acusado era de naturaleza reglamentaria por haber sido expedido en virtud del literal c numeral 19 del artículo 150 superior. Por ello, esta Corporación consideró necesario diferenciar la materia del saneamiento aduanero –regulada en el Decreto declarado inexecutable, con la modificación del régimen de aduanas por razones de política comercial – artículo 150 de la Constitución -.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional definió la potestad del Gobierno en materia de modificación de tarifas de aranceles a partir de los siguientes criterios:

Primero, estableció que una de las características de las materias que el Gobierno puede regular dentro de los postulados de las leyes marcos es: “que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad.”

Segundo, al referirse acerca del literal c del numeral 19 del artículo 150 precitado, la Corte afirmó:

“El actual texto del artículo 150-19-c, difiere del anterior texto de la Constitución (artículo 76-22) en cuanto supedita expresamente a razones de política comercial las modificaciones que el Gobierno, de conformidad con las pautas generales de la ley marco respectiva, puede introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. La restricción a la competencia gubernamental, inexistente en el régimen anterior, se encuentra suficientemente explicada en los antecedentes de su establecimiento, como se demostrará a continuación. Si bien la exposición de los Constituyentes se refiere a las diferentes leyes marco, las alusiones más precisas se formulan respecto de las que se ocupan del tema aduanero. En esta precisa materia se advierte que el contorno de la competencia del Gobierno no puede, en ningún caso, trascender de lo puramente administrativo, debiéndose impedir que se ingrese en la órbita de lo político y “de las cuestiones de fondo y fundamentales” que por afectar los intereses de la Nación en su conjunto, corresponde al Congreso tratarlas y regularlas. (cfr Ponencia sobre la Función Legislativa, ib p. 4).”

Al analizar distintas intervenciones ante la Asamblea Constituyente la Corporación concluyó que las funciones de regulación gubernativa en materia de aranceles aduaneros no le permitían “arrogarse funciones reservadas por la Constitución a otras ramas del poder como

por ejemplo utilizando algunos instrumentos de política comercial con finalidades impositivas (...).³³

“Los autores coinciden en destacar el doble carácter o función de estos impuestos: fiscal (instrumento de recaudo público) y económico (instrumento de desarrollo y estabilidad económicas). Estos dos elementos normalmente van unidos y dependiendo de la época histórica uno ha prevalecido sobre el otro. Por el aspecto fiscal el impuesto de aduanas provee ingresos fiscales al Estado y obra en su exclusivo beneficio. Por el aspecto económico, el impuesto de aduanas, no se utiliza como fuente de exacción fiscal sino como instrumento de políticas orientadas a favorecer la producción nacional (gracias a su capacidad para discriminar mediante la manipulación de la tarifa y el régimen entre la producción nacional y la extranjera) y promover la estabilidad económica (el aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones, pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda).”

A su vez, respecto del contenido de la expresión “política comercial” la Corte señaló:

“[L]a existencia de razones de política comercial, obligan (...) a excluir la posibilidad de que a través de los decretos que desarrollen la ley marco respectiva se puedan alcanzar finalidades de orden fiscal reivindicadas en favor del Congreso en virtud de la mencionada restricción. Si a través del arancel de aduanas, ya se trate de su establecimiento o modificación, se busca de manera primera y principal un objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, ello sólo se podrá hacer por ley y en ejercicio de la competencia tributaria del Congreso (CP artículo 150-12). La ley marco en esta materia debe necesariamente circunscribirse a dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar - no regular originariamente dado que el presupuesto de la facultad de “modificación” es su previo establecimiento legal - por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Correlativamente, el ámbito del decreto se mueve en el marco del régimen de aduanas - de origen legal - para cuya modificación queda habilitado el Gobierno siempre que sea necesario hacerlo por razones de política comercial.

(...)

“La Constitución al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión “por razones de política comercial” está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de esta estirpe. A este respecto la Ley 6ª de 1971, ilustra correctamente el sentido y alcance que puede tener la competencia que se ofrece al Gobierno en desarrollo de la ley marco. La citada ley luego de fijar las normas generales conforme a las cuales el Gobierno puede actualizar la nomenclatura, reestructurar los desdoblamientos de las posiciones de la misma, adecuar los procedimientos de valoración de las mercancías, restringir o derogar exenciones de derechos, advierte que las variaciones de la tarifa, tendrán los siguientes objetivos:

“- Estimular el crecimiento económico del país.

- Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional.
- Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas.
- Promover la sustitución de las importaciones.
- Promover las inversiones.
- Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el Gobierno en defensa del consumidor y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos.
- Atender las obligaciones del país contempladas en los tratados y convenios internacionales, especialmente las relativas a los programas de integración económica.”³⁴

De los párrafos citados se puede concluir que la Constitución, al limitar los objetivos por los cuales el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias a aquellos de política comercial (i) prohíbe que estas medidas, al no ser adoptadas por el Congreso, estén determinadas por “finalidades impositivas”, tengan un “carácter fiscal”, es decir, que se utilicen como “fuente de exacción fiscal” y persigan de manera “primera, principal [o] preponderante” objetivos de orden fiscal, en especial el “recaudo de ingresos para el Estado”; y en sentido contrario, (ii) permite que dichas medidas consulten diversos objetivos de carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior tales como “favorecer la producción nacional [,] promover la estabilidad económica [a través del] aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones [que] pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda”, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión, controlar los precios domésticos, defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales.³⁵

De acuerdo a estos criterios de interpretación del artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución, pasa la Corte a determinar si se ajusta a ellos el parágrafo 3º del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991, al exigir que previa la decisión de modificar las tarifas arancelarias se conozca un concepto del Confis al respecto.

4.3. Caso concreto. Las razones de política comercial han de ser las preponderantes al decidir sobre la modificación de la tarifa de un arancel lo cual no impide que se conozcan los aspectos fiscales que puedan ser abordados en los conceptos del Confis.

La Corte analizará si la previsión de un concepto previo del Confis acerca de las modificaciones de las tarifas arancelarias se ajusta a las reglas establecidas por la Corte Constitucional al interpretar el literal c precitado. Para ello, (i) se resumirán las funciones del Confis, y (ii) se determinará si existe un vínculo entre ellas y las razones de política comercial por las cuales el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias.

4.3.1. Las funciones y características principales del Consejo Nacional de Política Fiscal – Confis están descritas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996, en adelante EODP). Según el artículo 25 del EODP, el Confis “será el rector de la Política Fiscal y

coordinará el Sistema Presupuestal.”³⁶ Por su parte, el artículo 2637 enumera las funciones del Consejo, las cuales son las siguientes:

1. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.
3. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.
4. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo.
5. Las demás que establezca la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las Leyes Anuales de Presupuesto.³⁸

Estas normas asignan al Confis funciones encaminadas a coordinar la política fiscal y el sistema presupuestal. Esto incluye labores tan diversas como la evaluación de los planes financieros del sector público y del presupuesto general de la Nación, la aprobación de metodologías de análisis de la eficiencia de la gestión pública, la aprobación y modificación de los presupuestos de ingresos y gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta y la determinación de las metas financieras del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.

4.3.2. Las razones de política comercial en que ha de fundarse el Gobierno para decidir acerca de la variación de tarifas arancelarias no implican una prohibición de que se reciba información sobre otros aspectos económicos como los fiscales, que guarden relación con el significado y las consecuencias de la decisión a tomar, habida cuenta de que la política de comercio internacional se inscribe dentro de la política económica general. Esto, por las siguientes razones:

4.3.2.1. Como se señaló en el apartado 4.2. de esta sentencia, la Corte definió que dentro de las razones de política comercial estaban incluidos temas relacionadas con la política económica en general, tales como “lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo”, “apoyar y facilitar la iniciativa privada”, “otorgarle..una protección adecuada a la producción nacional” y “coordinar las políticas ... en materia de comercio con las políticas arancelaria, cambiaria, monetaria y fiscal”. De otro lado, también se advirtió que era contrario al artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución que las razones de la variación de la tarifa arancelaria fueran “principal” o “preponderantemente” fiscales, en especial de “recaudo de ingresos para el Estado”.

El análisis acerca de los efectos de los aranceles en una economía resulta de una ponderación del impacto positivo o negativo del arancel sobre diversos sectores, tales como los consumidores, los productores, la actividad específica eventualmente protegida y las

finanzas estatales, sin perjuicio de los tratados internacionales sobre la materia ratificados por Colombia. A lo anterior en ocasiones se añaden variables no económicas, pero que pueden resultar importantes para los sectores mencionados, como por ejemplo el valor cultural de la producción de un determinado bien o servicio.³⁹ De esta manera, para la decisión de modificar las tarifas arancelarias resultan relevantes una multiplicidad de factores y elementos de juicio de los que se derivan implicaciones no sólo sobre la economía en general sino sobre otros aspectos de la vida nacional.

4.3.2.2. De otra parte, la Corte tiene de presente que las variables de la economía están interrelacionadas, por lo que no es correcto referirse a la política comercial pretendiendo que este es un tema autónomo e impermeable a otros fenómenos que en términos abstractos pertenecen a otros campos, tales como la economía fiscal o las políticas industriales o agrarias.⁴⁰

4.3.2.3. Por su parte, el artículo 2º de la Ley Marco dispone que uno de los principios que rigen la regulación del comercio exterior es el de “estimular los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen faciliten las transacciones externas del país”. En este mismo sentido, se observa que los vínculos económicos descritos anteriormente han provocado que exista una tendencia a coordinar internacionalmente las políticas fiscales de los países que tienen relaciones comerciales estrechas, habida cuenta de los vínculos entre los campos comercial y fiscal de sus economías. Por ejemplo, en el Tratado de Maastricht perfeccionado en 1992, que versa sobre la integración comercial y económica en Europa, los estados de la Unión Europea asumieron el compromiso consistente en que si el déficit fiscal o la deuda pública de estos últimos superaba un nivel del 3% y del 60% de su Producto Interno Bruto respectivamente, dichos estados podían ser objeto de sanciones por parte de los organismos competentes de la Unión Económica.⁴¹

4.3.2.4. Por último, la Ley Marco también señala que son principios que debe seguir el Gobierno al regular el Comercio Internacional, “apoyar y facilitar la iniciativa privada”, “procurar una legal y equitativa competencia a la producción local y otorgarle una protección adecuada”, “impulsar la modernización y la eficiencia de la producción local” y “satisfacer las necesidades del consumidor”. En relación con estos mandatos legales, el intercambio comercial puede llevar a que el Gobierno o el Congreso decidan, en el ámbito de sus competencias, dentro del respeto a los tratados internacionales ratificados por Colombia, dar ayuda a sectores socioeconómicos. Esto, a su vez, puede implicar gastos o menores ingresos futuros, que pueden ser analizados al momento de decidir las variaciones en los niveles de las tarifas. A manera de ejemplo, el Gobierno puede considerar que un descenso de las tarifas aduaneras de un producto determinado puede beneficiar a los consumidores y a la economía colombiana en general, pero significar un impacto negativo para el correspondiente sector productivo.

4.3.2.5. Los ejemplos anteriores muestran que las distintas materias económicas están interrelacionadas y que no es posible separar completamente el área del comercio internacional de las demás materias económicas distintas al flujo de bienes, servicios y capital. Por lo tanto, la Constitución no ordena que las decisiones acerca del nivel de las tarifas de los aranceles estén completamente desligadas de aspectos económicos relativos al nivel de ingresos y gastos fiscales en el periodo correspondiente o a otros elementos de

juicio que el órgano competente estime relevantes.

Las consideraciones relativas a los ingresos y gastos fiscales, al igual que las atinentes a otras áreas de la economía⁴², y a otros aspectos de la vida nacional, podrían llegar a ser relevantes, a juicio del órgano competente, para estimular el crecimiento económico, proteger la producción nacional, incentivar las importaciones, controlar los precios y estimular la competitividad del sistema productivo nacional, todas ellas finalidades que puede perseguir el Gobierno Nacional al tomar decisiones por razones de política comercial.

Estos asuntos, a su vez, guardan correspondencia con los principios que según la ley marco citada rigen el comportamiento del Gobierno al regular el comercio internacional, como el “desarrollo económico”, el “estímulo a los procesos de integración”, la “modernización y eficiencia de la producción local”, la “protección de la industria nacional” y el “apoyo a la iniciativa privada”.

4.3.2.6 Finalmente, es importante distinguir entre información relevante para adoptar una decisión y razones que sustentan la misma decisión. En efecto, si bien de lo expuesto anteriormente se concluye que el literal c del numeral 19 del artículo 150, en concordancia con el artículo 189 numeral 25 de la Constitución no prohíbe que el Gobierno, y en particular el Consejo Superior de Comercio Exterior, conozcan información que pueda complementar los elementos de juicio que han de orientar sus decisiones en materia de modificación de tarifas arancelarias, ello no significa que las razones en que se funden estas decisiones no deban ser las ordenadas expresa y específicamente por la Constitución, es decir, “razones de política comercial”. Como lo ha dicho la Corte y, ahora se reitera, el fundamento principal o preponderante de las decisiones tendientes a “modificar los aranceles” así como “las tarifas” han de ser las “razones de política comercial”. Por lo tanto, esto excluye que el Gobierno invoque razones preponderantemente fiscales para justificar la modificación de las tarifas arancelarias.

De tal manera que dentro del proceso decisorio en el Consejo Superior de Comercio exterior relacionado con este asunto pueden recibirse diversos elementos de juicio con miras a adoptar las medidas que mejor promuevan el interés general (artículos 1 y 2 C.P.), como por ejemplo el concepto del Confis; pero la decisión que finalmente se adopte ha de fundarse en “razones de política comercial”.

Por lo tanto, el conocimiento de un concepto previo del Confis durante el procedimiento para modificar las tarifas arancelarias no es contrario al artículo 150 numeral 19 literal c de la Carta.

5. Segundo Cargo. La norma acusada no viola el principio de legalidad.

Pasa la Corte a dar respuesta al segundo cargo elevado por la demanda de inconstitucionalidad. El accionante y el Procurador opinan que, dado que el Confis únicamente cumple funciones fiscales y presupuestales, la norma acusada permitiría al Gobierno tomar decisiones de modificación de tarifas de aranceles, con fundamentos concernientes a los ingresos públicos. Esto, a su vez, sería contrario al principio de legalidad del tributo según el cual las decisiones tributarias deben ser tomadas por el órgano legislativo. La Corte tiene de presente que el principio de legalidad corresponde a la

definición de los elementos del tributo y no a los fines o razones de la decisión tributaria. Sin embargo, en concordancia del principio pro actione, la Corte estima que el cargo elevado por el demandante se refiere a que la búsqueda de un objetivo fiscal en la decisión de modificar la tarifa arancelaria tendría obvia incidencia en uno de los elementos del tributo arancelario, desconociendo así el principio de legalidad ya que sería el Gobierno y no el Congreso el que adoptaría dicha decisión.

En sentido contrario, los intervinientes consideran que en caso en que la modificación del arancel persiga fines principalmente de recaudo fiscal éstos deben ser decididos por el Congreso. Sin embargo, la exigencia de un concepto del Confis no significa obligatoriamente que las decisiones del ejecutivo acerca de la variación de los aranceles tengan de manera prioritaria o preponderante el objetivo de aumentar o preservar los ingresos fiscales. Por lo tanto, la norma no vulnera el principio de legalidad.

Para solucionar este problema, es relevante señalar que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional el arancel de aduanas es un tributo, específicamente una especie de los impuestos indirectos. En efecto, en la sentencia C-510 de 1992 anteriormente citada, la Corte señaló que “[e]l arancel de aduanas es una especie de prestación pecuniaria exigida a los particulares por el Estado, sin contraprestación alguna, para atender a las necesidades del servicio público. El arancel reúne a cabalidad los caracteres distintivos de los impuestos y de ahí que en la literatura especializada se lo conozca con el nombre de impuesto de aduanas. Las dos formas del arancel, sobre las importaciones o las exportaciones, revelan en todo caso la presencia de un impuesto, por lo general indirecto en cuanto que como tributo tiende a desplazarse a los consumidores del producto en el mercado doméstico.”

Surge entonces la cuestión acerca de cuándo es el Gobierno, y cuándo el Congreso, quien decide variar la tarifa del arancel. Como se ha señalado, en esta sentencia dicho problema también fue solucionado por la Corte. En la sentencia C-510 de 1992 esta Corporación dispuso que son competencia exclusiva del Congreso aquellos asuntos que ingresen “en la órbita de lo político”, persigan “finalidades impositivas”, tengan un “carácter fiscal”, es decir que se utilice como “fuente de exacción fiscal” y busquen de manera “primera, principal [o] preponderante”, objetivos de estirpe fiscal o el “recaudo de ingresos para el Estado.”

Así mismo, en la sentencia C-348 de 1997⁴³ la Corte declaró inexecutable una norma legal que facultaba al Consejo Superior de Comercio Exterior para establecer exenciones tributarias sobre algunas mercancías importadas⁴⁴. Al respecto se señaló:

“La Corte estima que, si bien lo que toca con la política comercial arancelaria debe ser objeto de la regulación a través del mecanismo de leyes marco y, en consecuencia, en aspectos concretos la función gubernativa tiene un amplio campo de potestad reglamentaria, no puede desconocerse que la materia propiamente tributaria, es decir la decisión acerca de la imposición de gravámenes a través del arancel y la consagración, reforma y supresión de exenciones, son temas del exclusivo resorte del Congreso y se encuentran incluidos dentro del ámbito propio de la etapa legislativa del proceso de regulación referido en los artículos 150, numeral 19, y 189, numeral 25, de la Constitución.”

En el mismo sentido, en la sentencia C-194 de 1998⁴⁵ la Corte estimó que:

“[E]n el nuevo ordenamiento superior la expedición de las normas y leyes -así como su derogación, que implica la modificación del estatuto aduanero, y el establecimiento de impuestos- concernientes al saneamiento de mercancías, aprehensión y decomiso de las mismas, entre otras materias, es competencia del Congreso y no del Ejecutivo. Igualmente, las previsiones ajenas a los elementos comerciales del régimen de aduanas, como ocurre con la penalización del contrabando, son atribuciones del resorte del legislador ordinario.

“[L]as normas acusadas no constituyen una modificación al régimen de aduanas, cuya competencia corresponde al Gobierno, sino que por el contrario, son un desarrollo de la función legislativa otorgada al Congreso por el literal c) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política.”

En este orden de ideas, la doctrina constitucional ha indicado que, en virtud al artículo 150 numeral 19 literal c de la Constitución, el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias siempre y cuando dicha decisión esté comprendida dentro de la órbita de “razones de política comercial”. En dicho apartado se puso de presente que las “razones de política comercial” exigidas por la Constitución para que el Gobierno decida las modificaciones de tarifas arancelarias no son completamente ajenas a las materias que pueden ser relevantes en el concepto del Confis como, por ejemplo, las atinentes a los principios de procurar el “desarrollo económico”, la “modernización y eficiencia de la producción local”, la “protección de la industria nacional” y el “apoyo a la iniciativa privada”. Estas tienen, entre otras, una dimensión fiscal, sin que ello implique que la modificación de una tarifa arancelaria se funde en razones primordialmente fiscales, que le competen al Congreso Nacional.

Por esto, la exigencia de conocer dicho concepto no implica que el Gobierno esté tomando decisiones cuya competencia radica en cabeza del Congreso. Lo expuesto es suficiente para considerar que el segundo cargo elevado por el actor no está llamado a prosperar.

6. Tercer cargo. La expresión acusada tampoco desconoce el artículo 151 superior.

Procede la Corte a resolver el tercer cargo expuesto en la demanda. Según el accionante, la disposición acusada desconoce el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual establece las funciones del Confis, sin incluir la de emitir conceptos relacionados con la modificación de las tarifas de los aranceles. A su vez, el artículo 26 no permite que normas distintas a las leyes anuales del presupuesto y sus decretos reglamentarios asignen al Confis funciones adicionales.

Por su parte, los intervinientes afirman que la norma demandada complementa, la Ley Orgánica del Presupuesto y no es contraria a ella. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda cita los artículos 7 y 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el artículo 2º del Decreto 568 de 1996 (por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.) y el artículo 56 del decreto 246 de 2004 para señalar que el Confis tiene una función “de seguimiento permanente de la situación fiscal del país”, que incluye analizar el impacto fiscal de las variaciones arancelarias. Por último, el Procurador sostiene que en virtud del principio democrático no es contrario a la Carta que una ley distinta a la orgánica asigne funciones adicionales al Confis.

La Corte responderá entonces a la siguiente pregunta: ¿es contrario al artículo 151 de la

Constitución, que establece que las leyes ordinarias no pueden ser contrarias a las orgánicas, que el párrafo acusado, contenido en una ley marco, asigne al Confis la función de conceptuar ante el Consejo Superior de Comercio Exterior acerca de la variación de las tarifas arancelarias? El análisis se orientará a delimitar el ámbito de aplicación de la ley orgánica mencionada.

En efecto, en virtud del artículo 151 de la Constitución las leyes orgánicas regulan ámbitos materiales expresamente definidos, como los son el reglamento del Congreso, el Plan Nacional de Desarrollo, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y, finalmente “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”⁴⁶ A su vez, los artículos 1º y 2º del Decreto 111 de 1996 establecen que dicho Estatuto contiene “las disposiciones en materia presupuestal”, “a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política”⁴⁷ y consagra la regulación del “sistema presupuestal”, específicamente de “la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.”⁴⁸

Por lo tanto, el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en el Estatuto descrito, y en especial las funciones de organismos públicos que sean asignadas en él, están directamente relacionados con asuntos y temas de orden presupuestal. Ese es su ámbito material específico.

Sin embargo, la Ley Marco 7ª de 1991 en la cual está contenida la norma demandada en la presente ocasión y que fue descrita anteriormente en esta sentencia, corresponde a un ámbito material distinto al presupuestal. En concordancia con el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, dicha Ley dicta las normas generales del comercio exterior. Por lo tanto, por medio de la mencionada Ley 7ª, bien puede el Congreso, dentro del ámbito de sus competencias, asignar al Confis funciones que considere convenientes en relación con la regulación del comercio exterior, en este caso, atinentes al aporte de los elementos de juicio fiscales o presupuestales que hayan de ser conocidos por el Gobierno al modificar las tarifas arancelarias por razones de política comercial.

En el apartado 4 de esta sentencia la Corte concluyó que el literal c del numeral 19 del artículo 150, al establecer que la variación de las tarifas arancelarias debe obedecer a razones de política comercial no prohíbe que se conozca el concepto del Confis al respecto. De la misma manera, ni la Constitución ni mucho menos la Ley Orgánica del Presupuesto impiden que el Congreso le asigne al Confis la función de utilizar sus conocimientos técnicos en materia fiscal o presupuestal para que el Gobierno cuente con elementos de juicio adicionales al modificar las tarifas arancelarias por razones de política comercial, siempre que se respete lo señalado en el apartado 4.3.2.6. de esta sentencia.

Así, la ley Orgánica del Presupuesto no puede limitar la competencia del Congreso Nacional en un ámbito material ajeno a lo presupuestal, como lo es su competencia específica para expedir una ley marco de comercio exterior. Por lo tanto, la Corte concluye que la norma acusada no es contraria al artículo 151 de la Constitución.

VII. 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

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “y se conocerá, previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Fiscal” contenida en el párrafo 3º del artículo 14 de la Ley 7ª de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Folio 4 del expediente.

2 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. También cita la sentencia del Consejo de Estado proferida el día 15 de mayo de 1997 por la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, CP Juan Alberto Polo.

3 Folios 8 y 9 del expediente.

4 Al respecto, el demandante relaciona varios documentos suscritos por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior y el Confis.

5 Folio 36 del expediente.

6 La Corte constata una confusión del interviniente al interpretar la norma acusada. A lo largo de su escrito el funcionario de la DIAN señala que esta disposición establece que el Congreso debe tener en cuenta exclusivamente las razones de política comercial para modificar las tarifas arancelarias. Sin embargo, de la lectura del párrafo demandado se concluye a primera vista que éste se refiere a las funciones del Consejo de Comercio Exterior y no del Congreso.

7 Folios 37 y 38 del expediente.

8 Anales del Congreso 79/90 de 3 de octubre de 1990, citado por el Ministerio de Hacienda, Folio 71 del expediente.

9 Anales del Congreso 117/90 de 13 de noviembre de 1990, citado por el Ministerio de Hacienda, Folio 72 del expediente.

10 Folio 71 del expediente.

11 Folio 73 del expediente.

12 Al respecto el interviniente cita la sentencia C-510 de 1992, según la cual el arancel de aduanas tiene una doble naturaleza, fiscal y económico. También cita la sentencia C-353 de 1997. Folio 75 del expediente.

13 Folio 76 del expediente.

14 Al respecto, cita las sentencias C-805 y C-1110 de 2000.

15 Folio 45 del expediente.

16 Folio 46 del expediente.

17 Folio 61 del expediente.

18 Folio 61 del expediente.

19 Folio 62 del expediente.

20 Folio 64 del expediente.

21 Folio 65 del expediente.

22 Folio 85 del expediente.

23 Al respecto, cita la sentencia C-170 de 2001.

24 Folio 104 del expediente.

26 El artículo 1º de dicha Ley dice: “Las disposiciones aplicables al comercio exterior se dictarán por el Gobierno Nacional conforme a las previsiones del numeral 22 del artículo 120 de la Constitución Nacional en armonía con lo dispuesto en el numeral 22 de su artículo 76 y con sujeción a las normas generales de la presente Ley. Tales reglas procurarán otorgar al comercio exterior colombiano la mayor libertad posible en cuanto lo permitan las condiciones de la economía.”

27 Adicionalmente, el artículo 2º dispuso que “Los anteriores principios se aplicarán con arreglo a los criterios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción que orientan las actuaciones administrativas.”

28 El artículo 12 de la Ley 7ª de 1991 dice: “Créase el Consejo Superior de Comercio Exterior, como organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior del país. || El Consejo Superior de Comercio Exterior estará integrado por los siguientes miembros: || -El Presidente de la República de Colombia, quien lo presidirá. || -El Ministro de Desarrollo Económico. || -El Ministro de Comercio Exterior. || -El Ministro de Relaciones Exteriores. || -El Ministro de Hacienda y Crédito Público. || -El Ministro de Agricultura. || -El Ministro de Minas y Energía. || -El Jefe del Departamento Nacional de Planeación. || -El Gerente General del Banco de la República. || -El Presidente del Banco de Comercio Exterior de Colombia, el Director General de Aduanas y los Asesores del Consejo Superior, tendrán derecho a voz sin voto. || Parágrafo. En ausencia del Presidente de la República, el Consejo Superior de Comercio Exterior será presidido por el Ministro de Comercio Exterior. || Los miembros restantes del Consejo Superior podrán delegar su representación solamente en los viceministros. A las sesiones del mismo podrán asistir, con voz pero sin voto, los funcionarios públicos que el Consejo Superior de Comercio Exterior considere conveniente invitar para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales él mismo deba tomar decisiones y formular recomendaciones. || Los documentos que sirvan de base para las deliberaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior deberán ser elaborados y presentados por sus asesores a solicitud de cualquiera de sus miembros y por intermedio del Ministro de Comercio Exterior.” Así mismo, el artículo 13 señala: “Los asesores del Consejo Superior de Comercio Exterior en número de dos (2) serán de libre nombramiento y remoción por el Gobierno Nacional. || Su designación recaerá en personas de reconocidas calidades y experiencia en materia económica, en especial en comercio internacional y en integración económica. Sus funciones serán las de prestar asesoría en forma permanente al Consejo Superior de Comercio Exterior y recibirán el soporte necesario del Ministerio de Comercio Exterior. || El Secretario del Consejo Superior de Comercio Exterior será designado por dicho consejo, a iniciativa del Ministro de Comercio Exterior.”

29 Las funciones del Consejo son, en virtud del artículo 14, las siguientes: “1. Recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país. || 2. Fijar las tarifas arancelarias. || 3. Asesorar al Gobierno Nacional en las decisiones que éste debe

adoptar en todos los organismos internacionales encargados de asuntos de comercio exterior. || 4. Emitir concepto sobre la celebración de tratados o convenios internacionales de comercio, bilaterales o multilaterales y recomendar al Gobierno Nacional la participación o no del país en los mismos. || 5. Instruir a las delegaciones que representen a Colombia en las negociaciones internacionales de comercio. || 6. Proponer al Gobierno nacional la aplicación de tratamientos preferenciales acordados en forma bilateral o multilateral, en particular cuando se sujeten al otorgamiento de reciprocidad entre las partes. || 7. Determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones de bienes, tecnología y servicios, sin perjuicio de las funciones que en materia de inversión de capitales colombianos en el exterior y de capitales extranjeros en el país competen al Consejo de Política Económica y Social, Conpes, o las demás que las mismas materias estén específicamente asignadas a otras dependencias del Estado. || 8. Sugerir al Gobierno Nacional el manejo de los instrumentos de promoción y fomento de las exportaciones acorde con la política de zonas francas, los sistemas especiales de importación-exportación, los fondos de estabilización de productos básicos y la orientación de las oficinas comerciales en el exterior, sin perjuicio de lo relacionado con otros mecanismos de promoción de exportaciones. || 9. Recomendar al Gobierno Nacional, para su fijación, los niveles del Certificado de Reembolso Tributario, CERT, por producto y mercado de destino. || 10. Examinar y recomendar al Gobierno Nacional la adopción de normas para proteger la producción nacional contra las prácticas desleales y restrictivas de comercio internacional. || 11. Analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional la expedición de medidas específicas y la realización de proyectos encaminados a facilitar el transporte nacional e internacional y el tránsito de pasajeros y de mercancías de exportación e importación, teniendo en cuenta las normas sobre reserva de carga a las cuales deban sujetarse las empresas de transporte internacional de carga que operen en el país. || 12. Expedir las normas relativas a la organización y manejo de los registros que sean necesarios establecer en materia de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir, el valor de los derechos que haya lugar y las sanciones que sean imponibles por la violación de tales normas. || 13. Reglamentar las actividades de comercio exterior que realicen las sociedades de comercialización internacional de que trata la Ley 67 de 1979 y las normas que la modifiquen o sustituyan. || 14. Expedir su propio reglamento. || 15. Las demás funciones que le asignan a la junta de comercio exterior los Decretos 444 y 688 de 1967, o las normas que los sustituyen y demás disposiciones vigentes sobre la materia, así como las que se determinen en desarrollo de la ley marco de comercio exterior.” (Subraya fuera de texto)

30 A su vez, el artículo 27 del Decreto reglamentario 2553 de 1999 (por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones) estableció lo siguiente: “Consejo Superior de Comercio Exterior. El Consejo Superior de Comercio Exterior es un organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior y la competitividad de las empresas del país. || Son funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior: || 1. Recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, de inversión extranjera y de competitividad en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país. || 2. Recomendar los lineamientos de las políticas arancelaria, aduanera, de valoración, de los regímenes aduaneros y de los procedimientos de importación y exportación. || 3. Asesorar al Gobierno Nacional en las decisiones que éste debe adoptar en los organismos

internacionales encargados de asuntos de comercio internacional. || 4. Emitir concepto, previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre la celebración de tratados o acuerdos internacionales de comercio, bilaterales o multilaterales y recomendar al Gobierno Nacional la participación o no del país en los mismos. || 5. Formular directrices para las negociaciones internacionales de comercio. || 6. Sugerir al Gobierno Nacional la política aplicable a los instrumentos de promoción y fomento de las exportaciones. || 7. Examinar y recomendar al Gobierno Nacional la adopción de normas generales sobre prácticas desleales y restrictivas de comercio internacional y salvaguardias. || 8. Emitir concepto sobre la adopción de medidas de salvaguardia arancelaria y cuantitativa. || 9. Analizar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional medidas y proyectos encaminados a facilitar el comercio y el transporte nacional e internacional de pasajeros y de mercancías de exportación e importación. || 10. Expedir las directrices para la organización y manejo de los registros de comercio exterior, con inclusión de los requisitos que deben cumplir y las sanciones que sean imponibles por la violación de tales normas. || 11. Expedir su propio reglamento. ||

Parágrafo. Cuando las modificaciones a las tarifas arancelarias conlleven un costo fiscal, se conocerá previamente el concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.” Subraya fuera de texto.

31 Subraya fuera de texto.

32 MP Eduardo Cifuentes Muñoz; AC Fabio Morón Díaz.

33 La Corte citó los siguiente apartes de intervenciones en la Asamblea Constituyente: “...Pensamos que el Jefe del Estado en ejercicio de lo preceptuado debería limitarse a complementar los ordenamientos de la ley marco aprobada por el Congreso y abstenerse de ensanchar el fondo de horizontes. Lo anterior en razón de que al desarrollar las pautas generales debe guardar la debida correlación con la función puramente administrativa que le asigna el artículo 120 numeral 22. Y a ello se debería atener el Ejecutivo para evitar entrar en pugna con los principios jerárquicos del orden superior. Sin embargo, la práctica muestra que, en algunos casos, por la vía reglamentaria se han establecido cargas para el Estado o se han asumido obligaciones que afectan directa o indirectamente su patrimonio y, en consecuencia el de los particulares. || ” Por ejemplo, respecto del tema de los aranceles y las tarifas cabría hilvanar reflexiones de diversa naturaleza. A la luz de la técnica fiscal se trata de contribuciones que exclusivamente compete establecer a los órganos de representación ciudadana. Hunden sus raíces en el principio universalmente reconocido y acatado de que no hay impuesto sin representación (...) || ” De manera que en el desarrollo de la norma constitucional se ha ido mucho más lejos que lo previsto y de la filosofía que la inspira (...) Sin ir más lejos nos limitamos a citar la Ley 07 de este año por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país (...) Pero al recorrer su articulado se observa que se habilita al Ejecutivo para establecer los aranceles, sobretasas aplicables a las importaciones y subsidios. Y, también al amparo y dentro del contexto de una ley marco se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias (...)”La rama legislativa al mismo tiempo que impulsa y otorga una cierta libertad a la acción del Estado, orienta y guía al Ejecutivo en su función de regulación (el informe se refiere a las leyes cuadro). Pero, sin que esa habilitación lo autorice a arrogarse funciones reservadas por la Constitución a otras ramas del poder como por ejemplo utilizando algunos instrumentos de política comercial con finalidades impositivas, o

con objetivos de política macroeconómica, tales como el control de la inflación (...) Así se desprende de la sustancia de las materias asignadas a dicha técnica, las cuales involucran intereses fundamentales de la nación, en su conjunto”(Ponencia sobre la Función Legislativa, Gaceta Constitucional No. 51, martes 16 de abril de 1991, pág. 7).

34 Este precedente ha sido reiterado en varias ocasiones. por ejemplo, En la sentencia C-1111 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo), la Corte declaró exequible el artículo 1 de la Ley 6 de 1991, el cual establecía algunas reglas a las cuales debía ceñirse el Gobierno para efecto de modificar el arancel de aduanas. En dicha ocasión, el demandante manifestó que la norma acusada violaba el literal c del numeral 19 del artículo 150 superior, pues las reglas dispuestas en ella omitían limitar la capacidad del Presidente de modificar los aranceles a las razones de política comercial. La Corte reiteró la doctrina jurisprudencial iniciada en por la sentencia C-510 de 1992.

35 Como los objetivos fijados en las leyes de comercio exterior no han sido demandados en este proceso, la Corte no se pronunciará sobre ellos.

36 La totalidad del artículo 25 dice: “Artículo 25. Naturaleza y Composición del Consejo Superior de Política Fiscal. El Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la Política Fiscal y coordinará el Sistema Presupuestal. || El Confis estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro (Ley 38 de 1989, art. 18, Ley 179 de 1994, art. 11).”

37 Adicionalmente, la disposición citada dice: “El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva de este Consejo (Ley 38 de 1989, art. 17, Ley 179 de 1994, art. 10).”

38 Por su parte, el Decreto reglamentario 411 de 1996 (por el cual se reglamenta la ley normativa del Presupuesto General de la Nación en lo referente al Consejo Superior de Política Fiscal - Confis) establece en su artículo 1º que dicho Consejo es “el organismo responsable de la dirección, coordinación y seguimiento del Sistema Presupuestal”. Por su parte el artículo 2º dispone que los objetivos del Confis son: “a) Desarrollar las medidas de carácter fiscal necesarias para asegurar, en concordancia con los planes y programas y la política macroeconómica, el cumplimiento de las prioridades y metas establecidas por el Gobierno en materia de ingresos y gastos públicos; || b) Hacer compatible con la política fiscal, la programación presupuestal y financiera de los organismos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta que se rijan por el régimen de dichas empresas y de las entidades privadas que administren fondos públicos del orden nacional, en lo que respecta a la utilización de estos fondos; || c) Evaluar la gestión de los organismos y entidades a que se refiere el literal anterior, con el fin de lograr una eficaz y eficiente utilización de los recursos públicos.” Por último, el artículo 3º enuncia las funciones del Confis

de la siguiente manera: “a) Emitir concepto sobre el proyecto de Plan Financiero del Sector Público, antes de remitirlo al Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para su estudio y aprobación; || b) Aprobar los planes de desempeño que acuerden sus asesores con las entidades descentralizadas, con el fin de garantizar los objetivos consagrados en los literales b) y c) del artículo anterior. || Para el efecto, el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, constituirá Comités de Planes de Desempeño en los cuales participará el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo titular de la cartera a la cual se encuentren adscritas o vinculadas las entidades descentralizadas objeto de cada plan; || c) Determinar aquellos proyectos de inversión que adelanten las empresas industriales y comerciales del Estado, cuyo seguimiento deba hacer el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación, como requisito para conceptuar sobre sus presupuestos. Para este propósito, las entidades deberán suministrar al Banco de Proyectos de Inversión Nacional, toda la información que éste requiera para hacer dicho seguimiento; || d) Evaluar la ejecución del Plan Financiero del Sector Público y del Presupuesto General de la Nación con base en los estudios que efectúen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación y ordenar los correctivos del caso; || e) Determinar las entidades a que se refiere el literal d) del artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, así como establecer las fechas y el nivel de desagregación con el cual deben presentar sus proyectos de presupuesto; || f) Verificar la compatibilidad y coherencia de los presupuestos presentados por las entidades de que trata el literal anterior, con el Plan Financiero y, en caso de no ajustarse, devolverlos para que se efectúen las correcciones del caso; || g) Aprobar metodologías que permitan el análisis de la eficiencia en la gestión pública; || h) Emitir concepto favorable sobre la cuantía y oportunidad de las emisiones de títulos del Gobierno o de tesorería de que trata el artículo 81 de la Ley 38 de 1989; || i) Autorizar los contratos que comprometan más de una vigencia fiscal || j) Dictar su propio reglamento y fijar la remuneración de los asesores y del personal que requiera para su cabal funcionamiento.”

39 Peter H. Lindert, *Economía Internacional*, Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1994, capítulos 6 y 7.

40 La Corte ya ha puesto de presente que las variables económicas están interrelacionadas y que no es posible diferenciar completamente entre las distintas materias que incluye la política económica. Por ejemplo, en la sentencia C-489 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero), la Corte estableció que la función del Banco de la República de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, no le permitía a dicho organismo desconocer “los objetivos de desarrollo económico y social previstos por la Carta”. La Corte, consideró que “la alta interrelación de los sistemas económicos, que explica que el manejo de una variable económica puede afectar sensiblemente a otras, de manera negativa o positiva. Así, las decisiones monetarias, que corresponden al Banco, pueden tener efectos muy importantes sobre el empleo y el crecimiento económico, en especial en el corto plazo, mientras que, la política fiscal, que corresponde esencialmente al Gobierno, puede a su vez tener una gran influencia sobre la estabilidad en los precios. A su vez, la tasa de cambio, que se encuentra fuertemente influida por las decisiones del Banco, como autoridad cambiaria que es, constituye una variable estratégica, no sólo en relación con los fenómenos monetarios y la inflación, sino que tiene también un influjo decisivo sobre las estrategias de desarrollo, y en especial sobre la evolución de la balanza comercial y de la dinámica de

endeudamiento externo. Así, una sobrevaluación de la moneda disminuye la competitividad de las exportaciones, estimula las importaciones y favorece a quienes se encuentran endeudados en divisas, mientras que las devaluaciones tienen el efecto contrario: favorecen las exportaciones, desestimulan las importaciones y hacen más gravosa las deudas en divisas. Finalmente, el nivel de la tasa de interés, que se ve fuertemente condicionado por las decisiones de la Junta del Banco de la República, tiene también efectos muy importantes sobre las dinámicas de inversión, por lo cual su impacto sobre el crecimiento y el empleo es también considerable.”

41 Un acuerdo parecido se logró en la V reunión del Consejo Asesor de la Comunidad Andina celebrada en junio del 2001. En ella se aprobaron restricciones fiscales de los países miembros en el siguiente sentido: (i) “a partir del año 2002, el déficit del sector público no financiero no excederá del 3% del PIB; transitoriamente durante el período 2002 -2004 el indicado límite podrá alcanzar hasta el 4% del PIB”; (ii) “el saldo de la deuda pública (externa e interna) del sector público consolidado, no excederá del 50% del PIB al final de cada ejercicio económico.” Al respecto ver la página de red de la Comunidad Andina.

42 Por ejemplo, también existe relación entre las variables de política monetaria y las razones de política comercial. Por esa razón el Gerente General del Banco de la República es una de las personas que conforma el Consejo Superior de Comercio Exterior (artículo 12 de la Ley 7ª de 1991).

43 MP José Gregorio Hernández Galindo.

44 El inciso segundo del artículo 37 de la Ley 383 de 1997 (por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando) declarado inexecutable en aquella ocasión decía: “Cuando la producción Subregional Andina sea altamente insuficiente, el Consejo Superior de Comercio Exterior podrá establecer exenciones sobre mercancías mencionadas en este artículo, caso en el cual dichos beneficios tendrán el tratamiento establecido en el artículo 6 de la Ley 218 de 1995”

45 MP Hernando Herrera Vergara. En esta sentencia, la Corte declaró executable una serie de normas que establecían sanciones a comportamientos relacionados con el delito del contrabando.

46 Artículo 151 de la Constitución: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

47 El artículo 352 de la Constitución se refiere a la Ley Orgánica del Presupuesto de la siguiente manera: “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de

Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

48 Los artículos 1º y 2º citados dicen: Artículo 1º: “La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.” Artículo 2º: “Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto.”