

SENTENCIA C-459/23 (1 DE NOVIEMBRE)
M.P. DIANA FAJARDO RIVERA
EXPEDIENTE LAT-485

ES INCONSTITUCIONAL LA LEY APROBATORIA DEL “CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA”, PORQUE EL INSTRUMENTO INTERNACIONAL CONSAGRABA BENEFICIOS TRIBUTARIOS Y EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO NO SE CUMPLIÓ CON LA EXIGENCIA DE ANALIZAR SU IMPACTO FISCAL

1. Norma revisada

“Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España”, suscrito en Madrid, Reino de España, el 3 de marzo de 2015, y de su Ley aprobatoria 2274 de 2022.

El texto de la Ley y el convenio pueden consultarse en el siguiente enlace:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2274_2022.htm

|

2. Decisión

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

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

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control integral del convenio y de su Ley aprobatoria 2274 de 2022. Inicialmente, en relación con los aspectos de forma, concluyó que el Estado colombiano fue representado válidamente durante la negociación, celebración y suscripción del acuerdo. No obstante, al estudiar el trámite legislativo de la ley, identificó que el convenio contenía cláusulas que establecían beneficios tributarios y determinó que se incumplió lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en cuanto a la obligación de analizar su impacto fiscal.

La Corte reiteró, en primer lugar, que la exigencia de análisis de impacto fiscal sobre las leyes aprobatorias de tratados es aplicable siempre que se cumplan los presupuestos material y temporal, establecidos por la jurisprudencia constitucional. El primero está referido a que alguna de las disposiciones del tratado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario. El segundo corresponde a que el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional inicie su trámite, esto es, sea radicado con posterioridad al 30 de julio de 2021, fecha en la cual se notificó la Sentencia C-170 de 2021, según la unificación de la regla adoptada en la Sentencia C-126 de 2023, en cuanto al momento para la verificación de este requisito.

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

Por su parte, el artículo 12 del Convenio extiende: (i) al personal de estas dependencias los privilegios e inmunidades que prevé la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para el personal administrativo y técnico; y (ii) al director o coordinador de las Unidades de Cooperación en el Exterior de la AECID, aquellos que se otorgan al personal diplomático de las misiones extranjeras acreditadas en Colombia. La Corporación constató que los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena que se hicieron extensivos en virtud del artículo 12 del Convenio, consisten en la exención de impuestos de los gravámenes personales o reales, nacionales, regionales o municipales del personal administrativo y técnico, así como la exención de los derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos de los objetos destinados al uso oficial de la misión y de los objetos destinados al uso personal del agente diplomático o de los miembros de su familia que formen parte de su casa.

En esa medida y teniendo en cuenta que las normas referidas exoneran del pago de impuestos y gravámenes nacionales a algunos actos y sujetos pasivos que normalmente estarían gravados, se consideró que estas

consagran beneficios tributarios que debieron ser analizados durante el trámite legislativo del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2274 de 2022, a la luz de los deberes y mandatos de actuación que se derivan del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En cuanto al supuesto temporal, la Sala concluyó que la Ley sometida a control inició su trámite en el Congreso de la República el 12 de agosto de 2021, es decir, con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021. Por lo tanto, era exigible para su aprobación el estudio de impacto fiscal respecto de los artículos señalados y conforme a la jurisprudencia constitucional.

Al analizar dicho trámite legislativo, se encontró que ni al presentar el proyecto de ley que dio origen a la Ley 2274 de 2022 ni durante su trámite legislativo, el Gobierno nacional presentó un análisis relativo al costo fiscal de los beneficios tributarios previstos en el Convenio.

En tal sentido, estimó que el vicio afectaba toda la ley, pues la omisión del análisis del impacto fiscal en los proyectos de ley aprobatoria de tratados internacionales constituye un vicio de inconstitucionalidad de carácter insubsanable, en la medida en que: (i) cuando son de iniciativa gubernamental, como sucede en el caso bajo análisis, el examen del cumplimiento de las cargas y responsabilidades en cabeza del Gobierno nacional es estricto; (ii) la exigencia del análisis es transversal al procedimiento en el Congreso de la República y, por consiguiente, su omisión se proyecta frente a la totalidad del trámite legislativo; y (iii) tiene incidencia en el principio de publicidad en el trámite ante el Congreso de la República.

Además, advirtió que el hecho de que se haya realizado un análisis del impacto fiscal durante los trabajos de concertación previos a la radicación del proyecto de ley ante el Congreso de la República y que éste haya sido remitido a la Corte Constitucional durante el trámite del control de constitucionalidad, no implica el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003; ya que este vicio no puede ser subsanado en sede del control automático e integral.

Por último, al concluir la configuración del referido vicio de procedimiento insubsanable, la Sala declaró la inexecutable de la Ley aprobatoria en su totalidad, en consideración a que el contenido de las cláusulas con alcance tributario fueron aprobadas por el Congreso de la República en forma global, sin que sea viable un alcance parcial de la decisión por vicios de procedimiento, pues con ella se impactaría la integralidad de aquel y se afectaría el marco competencial del propio Congreso y del presidente de la República, especialmente en el ámbito del derecho internacional. No

obstante y en consideración a la importancia de la cooperación entre el Reino de España y la Republica de Colombia, la Corte exhortó al Gobierno nacional a radicar, lo más pronto posible, el proyecto de ley aprobatorio del “*Convenio Marco de Cooperación entre la República de Colombia y el Reino de España*” ante el Congreso de la República, incorporando el respectivo análisis del impacto fiscal, en cumplimiento de del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conforme lo señalado en la parte motiva de la providencia.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron su voto.