

**Sentencia C-622/04**

**COSA JUZGADA MATERIAL-Inexistencia**

**PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO-Oportunidad para allegar pruebas**

**ACUERDOS INTERNACIONALES-Celebración con el debido respeto al trámite interno**

**TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de requisitos de trámite interno**

*La Corte Constitucional, en desarrollo de los artículos 241, numeral 10, y 150, numeral 16, de la Constitución, ha establecido en su jurisprudencia que contrarían la Constitución todos aquellos tratados celebrados sin el lleno de los requisitos del trámite interno, a saber, existencia de ley aprobatoria del tratado y análisis de constitucionalidad de ésta y el tratado que contiene, por parte de la Corte.*

**PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO-Acuerdos interinstitucionales con agencias de gobiernos extranjeros**

**FORMACION DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento de requisitos internos**

**ACUERDOS INTERNACIONALES-Requisitos internos para la celebración/ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES CON AGENCIAS DE GOBIERNOS EXTRANJEROS-Inconstitucionalidad por incumplimiento de requisitos internos de formación de los tratados internacionales**

**SERVIDOR PUBLICO EN EL SECTOR TRIBUTARIO-Extralimitación de funciones por acuerdos con agencias de gobiernos extranjeros sin el lleno de los requisitos de un tratado**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo incierto**

Referencia: expediente D-5043

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44, numerales 8 y 9, parciales, de la Ley 633 de 2000

Actora: Diana Catalina Torres Artunduaga

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de junio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Clara Inés Vargas Hernández - quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Uprimny Yepes y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

## **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Diana Catalina Torres Artunduaga, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 44, numerales 8 y 9, parciales, de la Ley 633 de 2000.

## **II. NORMAS DEMANDADAS**

Se transcribe el texto de la norma acusada con la advertencia de que se subraya el aparte demandado.

**“LEY 633 DE 2000  
(diciembre 29)**

***por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.***

***El Congreso de Colombia***

**DECRETA:**

(...)

***Artículo 44. Oportunidad para allegar pruebas al expediente.***  
*Adiciónase el artículo 744 del Estatuto Tributario con los siguientes numerales:*

***"8. Haber sido obtenidas y allegadas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales recíprocos de intercambio de información, para fines de control fiscal con entidades del orden nacional o con agencias de gobiernos extranjeros.***

9. Haber sido practicadas por autoridades extranjeras a solicitud de la Administración Tributaria, o haber sido practicadas directamente por funcionarios de la Administración Tributaria debidamente comisionados de acuerdo a la ley".

### **III. LA DEMANDA**

La accionante considera que los apartes demandados vulneran los artículos 150, numeral 16, 189, numeral 2º, 224 y 21, numeral 10, de la Constitución, en virtud de que una ley ordinaria como la demandada permite aplicar un acuerdo internacional, sin que se hayan surtido los trámites constitucionales de rigor, a saber, la expedición de la ley aprobatoria de tratado por parte del Congreso y el análisis de su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Indica que el Estado colombiano sólo puede obligarse legítimamente una vez se hayan surtido los trámites internos de aprobación del tratado, lo que no sucede en el presente caso.

Afirma que si bien existen excepciones a la aplicación de este procedimiento interno, solamente se pueden aplicar en caso de convenios económicos y comerciales adoptados por organismos internacionales que lo dispongan así, según lo establecido en el artículo 224 constitucional, y la aplicación de tal excepción es restringida. Afirma que, incluso tratándose de estas excepciones, una vez entre en vigor provisionalmente el Convenio, el Presidente lo deberá someter al Congreso y, en caso de que no sea aprobado, se suspenderá su aplicación. Como ejemplo de la restricción en la aplicación de la excepción, la demandante cita la Sentencia C-896 de 2003.

Agrega que la norma permite aplicar un acuerdo internacional así no lo denomine como tal, puesto que, como señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-789 de 1999, *“es claro que no es el nombre o denominación de un instrumento internacional sino su contenido lo que define la naturaleza del tratado. (...)”*.

Por otro lado, afirma que en nuestro ordenamiento jurídico no existen tratados simplificados o convenios ejecutivos, como lo indicó la Corte en la Sentencia C-400 de 1998. En esa medida, el Presidente, en respeto del principio de legalidad, si bien por atribución constitucional dirige las relaciones internacionales, no puede usurparle al Congreso o a la Corte Constitucional sus facultades en el trámite de formación del tratado.

Por último, añade que no existen tratados celebrados por Colombia de los cuales la norma demandada pueda considerarse como desarrollo posterior.

### **IV. LAS INTERVENCIONES**

#### **1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**

En representación de la DIAN, intervino la abogada Nidia Amparo Pabón Pérez, en su calidad de funcionaria de la oficina jurídica, para solicitar la exequibilidad de la norma demandada.

Señala la interviniente que el artículo demandado sólo se refiere al momento para allegar las pruebas al expediente y no regula el procedimiento de recaudo probatorio. Si la administración desea allegar pruebas obtenidas de acuerdos interinstitucionales lo hará en virtud de la existencia previa de acuerdos celebrados entre los países intervinientes.

Afirma que, para un cabal desarrollo de los programas de fiscalización, las autoridades tributarias necesitan de la cooperación judicial internacional, puntualizada en el intercambio de información con agencias de gobiernos extranjeros.

Indica que según el artículo 95, numeral 9, de la Constitución es un deber ciudadano “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Agrega que para el control y vigilancia del sistema fiscal, en cuya cabeza está la DIAN, se hace indispensable obtener pruebas que demuestren la verdadera capacidad económica del contribuyente, las que en muchas ocasiones no pueden ser recepcionadas por la entidad, por lo cual se necesita de la aplicación de las normas demandadas. Asevera que de no permanecer vigente la norma demandada, se estaría abriendo un espacio para la actuación de los evasores.

Además, considera que el contenido del numeral 9 del artículo demandado no es nuevo, porque el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 56, remite al Código de Procedimiento Civil en relación con la admisibilidad de las pruebas y el artículo 187 del CPC contempla la posibilidad de valorar pruebas obtenidas fuera del territorio nacional. Según el mencionado artículo: “cuando el proceso civil exija la práctica de diligencias en territorio extranjero, el juez, según la naturaleza de la actuación y la urgencia de la misma, podrá:

1. Enviar carta rogatoria por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores...
2. Comisionar por medio de exhorto....”

Por último, agrega que el estudio de pruebas obtenidas por acuerdos intergubernamentales hace parte de las funciones propias del ejecutivo para la procura de la estabilidad económica y la conservación de la misma.

## **2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario**

A pesar de que la intervención fue presentada de manera extemporánea, toda vez que se allegó el 11 de marzo de 2004, habiendo vencido el término el 1 de marzo, el despacho reseñará el concepto presentado.

El abogado Alfredo Lewin Figueroa, actuando como miembro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, solicitó la inexecutable del numeral 8 del artículo demandado en aplicación del precedente constituido por la Sentencia C-896 de 2003 en la cual una norma con texto semejante al ahora demandado fue sacada del ordenamiento jurídico. Sin embargo, con respecto a lo estipulado en el numeral 9 del artículo cuestionado, solicita se declare la executable, toda vez que regula un aspecto procedimental de traslado de pruebas o comisión para la práctica de éstas en el exterior, de acuerdo a los lineamientos del Código de Procedimiento Civil, aplicables, por remisión expresa, al aspecto tributario.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.**

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, considera que con respecto al numeral 8 existe cosa juzgada material, en virtud de que una expresión de igual tenor, contenida en el artículo 89 de la Ley 788 de 2002, que adicionó el artículo 742 del Estatuto Tributario, fue analizada en la sentencia C-896 de 2003, encontrándose inexecutable. Lo anterior por hallar que el artículo demandado propiciaba la celebración de acuerdos interinstitucionales con agencias de gobiernos extranjeros por quienes no tienen la representación internacional de Colombia, al igual que la celebración de acuerdos interinstitucionales en materia de valoración de pruebas no avalados por el Congreso y la Corte.

Así las cosas, en virtud de que el numeral 8 se refiere a la oportunidad para allegar pruebas al expediente cuando han sido obtenidas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales recíprocos de intercambio de información con agencias de gobiernos extranjeros para fines fiscales, se permite que funcionarios sin competencia firmen acuerdos sin el correspondiente trámite interno.

Por otro lado, estima que la expresión contenida en el numeral 9 del artículo 44 no tiene relación alguna con la celebración de acuerdos simplificados, toda vez que se refiere a la oportunidad para allegar pruebas al expediente cuando han sido practicadas por autoridades extranjeras a solicitud de la administración tributaria. Al no tener relación alguna con el cargo de la demanda, carece del requisito de pertinencia y, por tanto, procede un fallo inhibitorio frente a tal numeral.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

### **2. Inexistencia de cosa juzgada material**

El Procurador General solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-896 de 2003, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, con respecto al numeral 8 del artículo 44 de la Ley 633 de 2000, en virtud de la existencia de identidad material entre la norma analizada en tal fallo y el numeral ahora demandado.

La Sala estima que tal identidad de los artículos no es predicable, en la medida que la norma analizada en la sentencia mencionada se refería a la forma de valoración de algunas pruebas en los procedimientos tributarios y el numeral 8 ahora cuestionado está relacionado con las condiciones en que deben ser allegadas las pruebas al expediente para ser sujetas a valoración.

Lo anterior no obsta para considerar como válidos los fundamentos expuestos en la Sentencia C-896/03 para el análisis de la presente demanda, como se expondrá posteriormente.

### **3. Problema jurídico por analizar**

En la presente ocasión, la Sala debe determinar si los apartes demandados, referentes a la oportunidad de allegar pruebas en los procedimientos tributarios, contrarían la Constitución por conferir facultades para la celebración de acuerdos simplificados, obviando el trámite interno de la ley aprobatoria de tratado y el control oficioso de la Corte Constitucional.

### **4. Necesidad de celebración de acuerdos internacionales con el debido respeto al trámite interno en su aprobación –reiteración de jurisprudencia-**

4.1. La Corte Constitucional, en desarrollo de los artículos 241, numeral 10, y 150, numeral 16, de la Constitución, ha establecido en su jurisprudencia que contrarían la Constitución todos aquellos tratados celebrados sin el lleno de los requisitos del trámite interno, a saber, existencia de ley aprobatoria del tratado y análisis de constitucionalidad de ésta y el tratado que contiene, por parte de la Corte. Al respecto, ha señalado la Corporación que:

*“El Estado colombiano sólo puede legítimamente obligarse a nivel internacional una vez se hayan surtido los trámites internos de aprobación del tratado, tal y como lo ordena la Carta. Es una norma fundamental sobre competencia de nuestro ordenamiento que debe haber previamente aprobación del Congreso y revisión constitucional por esta Corte para que el Ejecutivo pueda manifestar internacionalmente el consentimiento de Colombia.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia C-400/98, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta ocasión la Corte analizó la exequibilidad de la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales". En virtud de que la regla general en Colombia era el lleno de los requisitos del trámite interno, la Corte declaró exequible el artículo 25 de la Convención según el cual "1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor: a) si el propio tratado así lo dispone; o b) si los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras o, según el caso, las organizaciones negociadoras han convenido en ello de otro modo. 2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de él respecto de un Estado o de

4.2. Antes de entrar a analizar el aparte demandado, la Corte considera necesario establecer que el numeral 8 del artículo 40, contenido de la expresión “o con agencias de gobiernos extranjeros” contiene dos partes.

La primera se refiere a las pruebas obtenidas y allegadas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales celebrados entre entidades nacionales colombianas. Este aparte, en criterio de la Corporación no tiene ninguna objeción constitucional.

La segunda se refiere a pruebas obtenidas y allegadas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales con agencias de gobiernos extranjeros, parte de la norma cuya constitucionalidad se procede a estudiar.

4.3. Una norma de alcance semejante a la que ahora se estudia fue analizada en la Sentencia C-896 de 2003, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería. En esta ocasión, se cuestionaba la constitucionalidad del artículo 89 de la ley 788 de 2002 según el cual: *“Las pruebas obtenidas y allegadas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales recíprocos de intercambio de información con agencias de gobiernos extranjeros, en materia tributaria y aduanera, serán valoradas de conformidad con las reglas de la sana crítica con el cumplimiento de los requisitos y condiciones que se establezcan en los respectivos acuerdos”*. La Corporación estimó que esa norma era contraria a la Constitución en la medida en que permitía dar valor jurídico a acuerdos interinstitucionales que no cumplieran con los requisitos internos de formación de los tratados y, simultáneamente, facultaba a servidores públicos relacionados con temas tributarios a celebrar acuerdos con agencias de gobiernos extranjeros, sin el lleno de los requisitos de un tratado. Dijo la Corporación:

*“La norma permite dar valor jurídico a acuerdos interinstitucionales que no cumplan con los requisitos exigidos por la Constitución para obligar al Estado colombiano y que han sido reiterados por la jurisprudencia de esta Corte; esto es, que sean celebrados por quien tiene la representación internacional del Estado (pues no todos los funcionarios tienen la representación del Estado); que sean aprobados por el Congreso Nacional; sometidos al control de constitucionalidad de la Corte Constitucional y si ésta los declara constitucionales, efectuar el canje de notas.*

*En esta perspectiva, los servidores públicos colombianos relacionados con los temas tributarios o aduaneros estarían*

---

*una organización internacional terminará si ese Estado o esa organización notifica a los Estados y a las organizaciones con respecto a los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores y las organizaciones negociadoras o, según el caso, las organizaciones negociadoras hayan convenido otra cosa al respecto.”* bajo el entendido de que sólo son susceptibles de aplicación provisional por Colombia, sin previa aprobación por el Congreso y revisión por la Corte Constitucional, los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan.

*facultados para celebrar acuerdos con agencias gubernamentales de Estados extranjeros, que versen sobre el método o procedimiento a seguir para valorar pruebas obtenidas en, y allegadas de, un país extranjero. No obstante, sin que sean aprobados por el Congreso y luego sometidos al control de la Corte Constitucional, y por ésta declarados exequibles, esos acuerdos resultan contrarios a la Constitución, razón por la cual esta norma debe expulsarse del orden jurídico.*

*Para la Corte es claro que el artículo 89 de la ley 788 de 2002 crea una atribución directa en cabeza de funcionarios que carecen de competencia para celebrar tratados o convenios de carácter internacional a nombre de la República de Colombia, con el subsiguiente quebranto de los cánones superiores que radican tal competencia en el Presidente y sus agentes diplomáticos debidamente acreditados para el efecto.”*

Si bien el artículo cuya constitucionalidad ya se estudió se refiere a la forma de valoración de las pruebas provenientes del cumplimiento de acuerdos interinstitucionales con gobiernos extranjeros y el que ahora se analiza a las condiciones en que este tipo de pruebas deben obrar en el expediente para ser valoradas, tanto en uno como en otro artículo se hace mención a la valoración de una prueba - en su forma y condición -, *en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales con agencias de gobiernos extranjeros*. Esto hace que ambas normas den pie a la celebración de acuerdos sin el lleno de los requisitos internos como la existencia de ley aprobatoria del tratado y el control constitucional llevado a cabo por esta Corporación, y a la extralimitación de funciones de los servidores públicos vinculados en el sector tributario.

Es necesario señalar que el aparte demandado no hace referencia a acuerdos de ejecución porque estos suponen la existencia de un tratado anterior. La norma demandada permite, sin que exista un tratado celebrado con el lleno de requisitos constitucionales, obtener y allegar pruebas en cumplimiento de acuerdos con agencias de gobiernos extranjeros.

En consecuencia, el numeral 8 del artículo 44 de la Ley 633 de 2000 será declarado inexecutable.

## **5. Inhibición frente al cargo presentado contra el numeral 9 del artículo 44 Ley 633 de 2000**

La demandante señala que el numeral 9, al igual que el 8, contiene autorización para aplicar acuerdos simplificados, los cuáles no están permitidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Los intervinientes coinciden en señalar que el numeral 9 no tiene vicio de constitucionalidad, puesto que se trata, simplemente, de un aspecto procedimental tocante con la recepción de pruebas practicadas en el



extranjero, sin que se esté celebrando acuerdo internacional alguno para tal fin. Lo anterior les lleva a afirmar que la norma debe ser declarada exequible.

Por su parte, el Procurador General indica que la Corte debe declararse inhibida frente al cargo presentado por la actora por falta de pertinencia, porque no se observa que la norma contenga referencia alguna a acuerdos simplificados. Así las cosas, el cargo por ella presentado no coincide con el contenido real de la norma.

La Corte encuentra que el numeral demandado no se refiere de manera expresa o tácita a la celebración, autorización para la celebración o aplicación de un acuerdo simplificado. El numeral demandado sólo señala que si una prueba obra en el expediente habiendo sido practicada por autoridades extranjeras a solicitud de la administración tributaria podrá ser valorada. La única facultad que se encuentra inmersa es la de autoridades nacionales de solicitar pruebas en el exterior, facultad que, de manera independiente, no fue cuestionada en los cargos de la demanda.

La Corte ha considerado que la demanda debe recaer *“sobre una proposición jurídica real y existente<sup>2</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>3</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>4</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto;”<sup>5</sup>. Como se analizó, tal presupuesto no es cumplido por la norma demandada.*

Al no reflejarse en el texto del numeral demandado el contenido cuestionado por la actora, el cargo único presentado en el líbello demandatorio se torna incierto - mas no impertinente como señaló el Procurador- y esta Corporación deberá declararse inhibida frente a la demanda presentada contra el numeral 9.

## VII. DECISION

---

<sup>2</sup> Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

<sup>3</sup> Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>5</sup> Ver Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda

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

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.- DECLARAR INEXEQUIBLE** la expresión “o con agencias de gobiernos extranjeros” contenida en el numeral 8 del artículo 44 de la Ley 633 de 2000.

**SEGUNDO.- INHIBIRSE** frente a la demanda presentada contra el aparte demandado del numeral 9 del artículo 44 de la Ley 633 de 2000.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA  
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO  
Secretario General (e)

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-622/04**

**NORMA LEGAL**-No autoriza que compromisos internacionales se modifiquen por una vía distinta al tratado/**ACUERDOS SIMPLIFICADOS GENERADORES DE NUEVOS COMPROMISOS Y DE MERA EJECUCION O ACUERDOS COMPLEMENTARIOS**-Distinción (Aclaración de voto)

*Es indudable, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, que una norma legal no puede autorizar que los compromisos internacionales del Estado colombiano sean modificados por una vía distinta a un tratado, aprobado por el Congreso y revisado por el juez constitucional, antes de que el Presidente pueda ratificarlo. Por ello, en el ordenamiento jurídico colombiano, es posible distinguir entre los llamados “acuerdos simplificados generadores de nuevos compromisos” y los “acuerdos simplificados de mera ejecución o acuerdos complementarios”. Los primeros, que son admitidos por otros ordenamientos, son inconstitucionales en Colombia, con excepción de la aplicación provisional de ciertos tratados de naturaleza económica y comercial, pues la Carta exige que todo tratado sea aprobado por el Congreso y revisado por la Corte, para que el Gobierno pueda prestar el consentimiento de Colombia a nivel internacional. Por el contrario, los acuerdos puramente complementarios son posibles, en la medida en que no impliquen modificaciones de los compromisos internacionales de Colombia y sean únicamente un desarrollo de obligaciones preexistentes contenidas en otro tratado.*

**NORMA LEGAL**-Inexequibilidad por autorizar acuerdos simplificados que generen nuevas obligaciones internacionales (Aclaración de voto)

**SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA**-Procedencia (Aclaración de voto)

**PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO**-Alcance (Aclaración de voto)

*Conforme al principio de conservación del derecho, el juez constitucional debe preferir la decisión que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, a aquella que supone su inmediata anulación.*

**PRECEDENTE CONSTITUCIONAL**-Respeto (Aclaración de voto)

**JUEZ**-Preservación, en lo posible, de la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico (Aclaración de voto)

1- Comparto plenamente la parte resolutive y la orientación básica de la presente sentencia. Sin embargo, y con el debido respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a aclarar parcialmente mi voto, pues discrepo de la decisión de declarar inexecutable la expresión “o con agencias de gobiernos

*extranjeros*”, por cuanto considero que era más adecuado condicionar el alcance de ese aparte, en vez de retirarlo del ordenamiento. Si de todos modos adherí a la parte resolutive fue esencialmente por respeto al precedente. En efecto, en la reciente sentencia C-896 de 2003, la Corte declaró inexecutable, por razones idénticas, una disposición de contenido semejante, por lo que el condicionamiento en el presente caso introducía una indebida incoherencia en la regulación de esta materia, sin que la fuerza del principio de conservación del derecho justificara esa inconsistencia. Brevemente procedo a sustentar las anteriores consideraciones.

2- Es indudable, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, que una norma legal no puede autorizar que los compromisos internacionales del Estado colombiano sean modificados por una vía distinta a un tratado, aprobado por el Congreso y revisado por el juez constitucional, antes de que el Presidente pueda ratificarlo<sup>6</sup>. Por ello, en el ordenamiento jurídico colombiano, es posible distinguir entre los llamados “*acuerdos simplificados generadores de nuevos compromisos*” y los “*acuerdos simplificados de mera ejecución o acuerdos complementarios*”. Los primeros, que son admitidos por otros ordenamientos, son inconstitucionales en Colombia, con excepción de la aplicación provisional de ciertos tratados de naturaleza económica y comercial (CP art. 224), pues la Carta exige que todo tratado sea aprobado por el Congreso y revisado por la Corte, para que el Gobierno pueda prestar el consentimiento de Colombia a nivel internacional (CP arts 150 ord 16, 189 ord 2, 224 y 241 ord 10). Por el contrario, los acuerdos puramente complementarios son posibles, en la medida en que no impliquen modificaciones de los compromisos internacionales de Colombia y sean únicamente un desarrollo de obligaciones preexistentes contenidas en otro tratado. La Corte ha explicado esa diferencia en los siguientes términos:

*“Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados ya incorporados a la legislación colombiana corresponden a una de las clases de los llamados procedimientos simplificados que como se ha dicho y surge del texto de Convenio sujeto a análisis son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente y que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas por el Estado colombiano; la otra clase de procedimientos simplificados se integra por aquellos acuerdos relativos a materias que son de la órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales.*

*A juicio de la Corporación, si se trata de un instrumento internacional que no genera nuevas obligaciones para Colombia, por ser desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política ( artículos 189, numeral 2., 150, numeral 16., 241, numeral 10) puede prescindirse del trámite de aprobación parlamentaria y ponerse en vigor por el Presidente de la*

---

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-400 de 1998, C-363 de 2000 y C-896 de 2003.

*República, en ejercicio de la competencia que posee para la dirección de las relaciones internacionales*”<sup>7</sup>.

3- Conforme a lo anterior, es inexecutable una disposición legal que autorice acuerdos simplificados que generen nuevas obligaciones internacionales para Colombia, y por esa razón, la presente sentencia tiene razón en cuestionar la constitucionalidad del aparte “*o con agencias de gobiernos extranjeros*” del ordinal 8° del artículo 744 del Estatuto Tributario, tal y como fue modificado por artículo 44 de la Ley 633 de 2002, pues podría entenderse que esa expresión faculta a las autoridades tributarias o al Presidente a suscribir acuerdos simplificados con agencias de otros Estados, que modifiquen las obligaciones internacionales de Colombia, y eso es inconstitucional. Sin embargo, también puede considerarse que esa expresión hace referencia a acuerdos complementarios, que desarrollan tratados preexistentes, y entendida de esa manera, dicha expresión resulta constitucional. Por ello, tal vez lo más adecuado hubiera sido condicionar el alcance del aparte acusado, en vez de haberlo declarado inexecutable. En efecto, conforme al principio de conservación del derecho, el juez constitucional debe preferir la decisión que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, a aquella que supone su inmediata anulación<sup>8</sup>.

4- A pesar de lo anterior, decidí adherir a la parte resolutive, que declaró inexecutable esa expresión, por las siguientes dos consideraciones: de un lado, por respeto al precedente; y de otro lado, por cuanto la eficacia jurídica que podría tener la expresión acusada, con el condicionamiento propuesto, era muy limitada, por lo cual no procedía un cambio de jurisprudencia en este preciso aspecto. Procedo a explicar ambos aspectos.

5- La reciente sentencia C-896 de 2003, MP Jaime Araujo Rentería declaró inexecutable, por razones idénticas, el artículo 89 de la Ley 788 de 2002, que establecía que las “*pruebas obtenidas y allegadas en cumplimiento de acuerdos interinstitucionales recíprocos de intercambio de información con agencias de gobiernos extranjeros, en materia tributaria y aduanera, serán valoradas de conformidad con las reglas de la sana crítica con el cumplimiento de los requisitos y condiciones que se establezcan en los respectivos acuerdos*”. En tal contexto, no resulta muy coherente que la Corte condicionara la expresión acusada en la presente oportunidad, cuando muy recientemente había declarado inexecutable una regulación muy semejante.

6- Considero entonces que en esa sentencia C-896 de 2003, la Corte también debió recurrir a una sentencia condicionada y no a una decisión de inexecutable del artículo 89 de la Ley 788 de 2002. Pero no lo hizo. Y no creo que se justifique variar la técnica de decisión, que equivaldría a una puntual variación de jurisprudencia, por cuanto los cambios de jurisprudencia

---

<sup>7</sup> Sentencia C-363 de 2000, MP Alvaro Tafur Galvis, Fundamento 5.

<sup>8</sup> Sobre este principio, ver, entre otras, las sentencias C-273 de 1999, C-955 de 2001 y C-1255 de 2001.

son remedios extremos, que exigen una justificación especial. Así, ha dicho al respecto esta Corporación:

*“En ese orden de ideas, un tribunal puede apartarse de un precedente cuando considere necesario hacerlo, pero en tal evento tiene la carga de argumentación, esto es, tiene que aportar las razones que justifican el apartamiento de las decisiones anteriores y la estructuración de una nueva respuesta al problema planteado. Además, **para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior**, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario **es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente** en un Estado de derecho (subrayas no originales).<sup>9</sup>*

7- Ahora bien, y conforme a los anteriores criterios, considero que en el presente caso una variación de la técnica de decisión frente a la sentencia C-896 de 2003 no se justifica, pues introduce una incoherencia en la regulación de la materia, sin que existan ganancias decisivas en términos de desarrollo del principio de conservación del derecho. Y la razón es la siguiente: un condicionamiento del aparte acusado permitiría que se allegaran pruebas obtenidas en cumplimiento de acuerdos desarrollados con agencias de gobiernos extranjeros, siempre y cuando se tratara de acuerdos complementarios que desarrollaran tratados ratificados por Colombia, y no de acuerdos simplificados que generen nuevas obligaciones para Colombia. Sin embargo, esa posibilidad se encuentra en gran parte cubierta por el ordinal 6 del mismo artículo 744 del Estatuto Tributario, que prevé que las pruebas pueden *“haber sido obtenidas y allegadas en desarrollo de un convenio internacional de intercambio de información para fines de control tributario.”*

8- Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que una decisión condicionada introduciría inconsistencias frente a la decisión de inexecutable de la sentencia C-896 de 2003, sin que existieran ventajas claras en términos de desarrollo del principio de conservación del derecho, adherí a la parte resolutoria y me limité a aclarar el voto, pues considero que es deber de los jueces intentar preservar, en lo posible, la integridad y coherencias del ordenamiento jurídico.

---

<sup>9</sup> Sentencia C-400 de 1998. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 57. En el mismo sentido ver sentencia SU-047 de 199, fundamento 46.



Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES  
Magistrado (e)