

Sentencia C-140/07

SOLIDARIDAD Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Distinción en cuanto a la exigibilidad del pago de la obligación

Explicando en qué consiste concretamente la solidaridad tributaria, la Corte también ha señalado que si bien la relación jurídica tributaria sustancial nace entre el Estado y los directamente responsables, el efecto de la solidaridad consiste en extender el ámbito de la responsabilidad tributaria, de manera que pueda ser exigida directamente a otros sujetos distintos del principalmente obligado. De manera similar, la subsidiariedad en materia tributaria implica que hay un sujeto llamado por la ley a responder de obligaciones o deberes tributarios ajenos, en caso de incumplimiento del principalmente obligado. De esta manera, puede afirmarse que, si bien ambas figuras extienden la responsabilidad tributaria a personas diferentes del directamente responsable, es distinta la exigibilidad del pago a los deudores solidarios y subsidiarios en materia tributaria, pues respecto de los primeros la exigibilidad de la obligación surge coetáneamente para ellos y para el deudor principal, mientras que para el deudor subsidiario la obligación sólo se hace exigible cuando la Administración ha intentado infructuosamente cobrar al deudor principal, y ya no existe forma procesal de obtener el pago de manera forzada. De cualquier manera, tanto la solidaridad como la subsidiariedad, al ser dispuestas por la ley, tienen el efecto de hacer radicar obligaciones en cabeza de terceros diferentes al principalmente obligado.

RESERVA DE LEY MARCO EN REGIMEN CAMBIARIO-No aplicación en norma que establece solidaridad en obligación cambiaria

A juicio del demandante, el artículo 13, por su materia, corresponde a un tema cambiario que no es general sino particular y concreto, por lo cual estaba por fuera de las facultades legislativas del Congreso. No obstante, para la Corte la solidaridad en el pago de las obligaciones que surgen de la infracción al régimen cambiario no es un asunto que pueda verse afectado por las variables económicas que influyen en los cambios internacionales. Para establecer esta solidaridad cambiaria, o para eliminarla, no hace falta información técnico económica actualizada y permanentemente cambiante, ni es una medida que deba adoptarse para responder ágilmente a las mutantes necesidades del mercado cambiario. Por todo lo anterior, no hay razones para estimar que el Congreso no esté en capacidad técnica ni operativa para implantar la solidaridad en materia cambiaria, que sería el argumento definitorio para establecer que, por la carencia de esas capacidades, y por lo particular y cambiante del asunto, no caiga dentro de sus facultades legislativas ordinarias, sino que en este punto deba utilizarse la técnica de las leyes marco.

RESERVA DE LEY EN MATERIA DE INFRACCION CAMBIARIA-Establecimiento de solidaridad y subsidiariedad en obligación cambiaria

En el presente caso se trata de la extensión a personas distintas del directamente obligado de la responsabilidad por el pago de obligaciones provenientes de la infracción del régimen cambiario. Por tal razón, a juicio de la Corte, la reserva de ley es aún más clara, pues no sólo implica la afectación de los derechos individuales, sino la extensión de una responsabilidad sancionatoria. En virtud de lo anterior, el cargo de inconstitucionalidad conforme al cual el establecimiento de la solidaridad y la subsidiariedad en materia cambiaria sería un asunto preciso sobre aspectos cambiarios y aduaneros, cuya regulación correspondería a la competencia exclusiva del Gobierno Nacional, carece de un fundamento constitucional adecuado.

RESERVA DE LEY MARCO EN REGIMEN DE ADUANAS-No aplicación en norma que establece solidaridad y subsidiariedad en obligación aduanera

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución en el literal c) del numeral 19 del artículo 150, al Congreso le corresponde dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para “modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”. Se pregunta entonces la Corte si dentro de tales facultades regulatorias gubernamentales puede estimarse incluida la de extender la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras, con el fin de asegurar el recaudo de la cartera pública por este concepto. Al respecto estima que la respuesta es negativa, por las siguientes razones: - La extensión de la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras no implica una modificación del arancel ni de las tarifas aduaneras, toda vez que no incide en la determinación de los derechos que han de pagarse por las operaciones aduaneras, ni en la tarifa para la fijación de los mismos. - La extensión de la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras podría ser entendida como una modificación de “las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.” Empero, en este caso tal modificación no obedece a “razones de política comercial”, sino al objetivo de regularizar o garantizar el recaudo de la cartera pública, como arriba se vio. Este es un objetivo fiscal, que no es del resorte del ejecutivo, sino que tiene reserva estricta de ley. En tal virtud, la medida no corresponde a aquellas que deban ajustarse a la técnica de las leyes marco o leyes cuadro.

LEY MARCO-Concepto

LEY MARCO-Objeto

LEY MARCO-Materias de las que se ocupa

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS
EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-
Competencia/ DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE
LEYES MARCO-Naturaleza**

Las leyes marco no implican una delegación al ejecutivo de facultades extraordinarias de tipo legislativo. Por esta razón los decretos que expide el Ejecutivo para desarrollar las leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decreto ejecutivos, cuyo control de constitucionalidad y legalidad compete al Consejo de Estado

**DECRETO REGLAMENTARIO Y DECRETO EXPEDIDO EN
DESARROLLO DE LEYES MARCO-Distinción**

REGIMEN CAMBIARIO-Competencia

OBLIGACION TRIBUTARIA-Deudores solidarios

**PROCESO COACTIVO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS-
Vinculación de deudores solidarios**

**SOLIDARIDAD NO CONVENCIONAL-Sometimiento a reserva de
ley**

OBLIGACION TRIBUTARIA-Solidaridad y subsidiaridad

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Claridad en concepto
de violación/PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE
INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación**

Referencia: expediente D-6463

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 la Ley 1066 de 2006, “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Humberto Aníbal Restrepo Vélez.

Magistrado ponente:
Dr. MARCO GERARDO MONROY
CABRA.

Bogotá, veintiocho (28) de febrero de dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, 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, el ciudadano Humberto Aníbal Restrepo Vélez demandó la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, *“por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”*

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada, tal como aparece publicada en el Diario Oficial No. 46.344 del 29 de julio de 2006:

“Artículo 13. Solidaridad en materia cambiaria y aduanera. En materia aduanera y cambiaria se aplicará sobre el monto total de las obligaciones, la solidaridad y subsidiaridad en la forma establecida en el Estatuto Tributario. La vinculación se hará conforme al procedimiento señalado en el Título VIII del Libro Quinto de dicho ordenamiento y demás normas que lo adicionen y complementen.”

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, la norma que acusa desconoce los numerales b) y c) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, así como el numeral 25 del artículo 189 *ibídem*.¹

¹ **ARTICULO 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:*

...

b) *Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*

c) *Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;*

ARTICULO 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

...

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.*

Para explicar las razones por las cuales se produciría la violación de las citadas normas superiores, expone que ellas contienen un mandato claro: “en materia de aduanas y de cambios internacionales, el Congreso dicta las leyes marco que fijan los objetivos y criterios generales y el Gobierno Nacional expide, con sujeción a ellas, las disposiciones que la regulan. Sin embargo, la disposición legal acusada no respeta ese mandato constitucional”.

Profundizando el anterior argumento afirma que, en el artículo que acusa, el legislador reguló “directamente aspectos muy puntuales relacionados con el régimen de aduanas y de cambios internacionales”, a tal punto que se ocupó de “de hacerles extensivas las disposiciones que en materia de solidaridad y subsidiariedad regulan las obligaciones tributarias previstas en el Estatuto Tributario”.

Agrega que dicho artículo está insertado dentro de una ley que por su título no puede ser entendida como una de aquellas que establecen disposiciones generales llamadas a ser desarrolladas por el Gobierno. Tampoco el título del artículo mismo ni su contenido material permiten entenderlo como una norma de pautas generales. Todo lo contrario, “es una norma precisa sobre aspectos cambiarios y aduaneros, cuya regulación es competencia exclusiva del Gobierno Nacional y no del legislativo.”

Afirma entonces la demanda, que sobre el régimen de cambios internacionales esta Corporación judicial se ha pronunciado en varias oportunidades, dejando entrever que, aparte de la atribución legislativa de dictar leyes marco en materia cambiaria y aduanera, el legislador conserva sus atribuciones generales de dictar leyes ordinarias sobre la misma materia.² No obstante, afirma no compartir esa posición jurisprudencial, por las razones que expone así:

- La Constitución hizo expresamente una distinción, señalando un régimen especial en materia cambiaria y aduanera, régimen en el cual la función legislativa se circunscribe a la expedición de normas generales que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ejercer facultades regulatorias propias en la misma materia.
- La Carta excluye la función legislativa ordinaria en la materia, puesto que le confiere al Gobierno una función regulatoria sujeta sólo al límite de la ley marco.
- Congruentemente con el señalamiento al legislativo de facultades para expedir únicamente leyes marco en materia aduanera y de comercio exterior, la Constitución Política en el numeral 25 del artículo 189 asigna al Presidente

² El actor menciona las sentencias C-615 de 1996 y C-343 de 2006.

de la Republica funciones de regulación y no de reglamentación en tales materias.

- Por simple respeto a la técnica jurídica, no puede recaer simultáneamente, en dos ramas distintas, la misma función de regulación de una materia.

- La razón de ser de la técnica legislativa de las leyes marco no es caprichosa y obedece a la necesidad de regular ciertas materias de manera ágil y oportuna, a fin de responder eficazmente a las particulares variables del régimen de cambios internacionales.

- Si esa función reguladora es ejercida mediante una ley ordinaria, el legislador no sólo se está arrogando una competencia que no tiene en esta materia, sino que le niega la posibilidad al Gobierno de regular en forma diferente estos aspectos e incluso de modificarlos, pues entraría en conflicto con la regulación legislativa ordinaria que fuera contraria.

Por todo lo anterior, el demandante pide declarar la inexecutable del artículo 13 de la Ley 1066 de 2006.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Oportunamente intervino dentro del proceso la Unidad Administrativa Especial de la referencia, para oponerse a la demanda.

En fundamento de su oposición, la DIAN sostiene que “visto que el argumento central, el cual no es otro que la disposición acusada no debe ser objeto de una ley ordinaria, sino de decretos expedidos en virtud de leyes marco de aduanas y de cambios, es palmaria la insuficiencia de la argumentación para apoyar la pretensión de inconstitucionalidad.” Para la entidad administrativa, el actor no explica por qué el Congreso no puede expedir leyes en materia tributaria, de cambios internacionales y de aduanas, “las cuales van dirigidas como en el presente caso al recaudo de una cartera que ha dejado el Estado de recuperar.” Destaca que la ley acusada tuvo como único propósito unificar el procedimiento de cobro para todas las entidades, a fin que apliquen el establecido en el Estatuto Tributario, con miras a mejorar el recaudo de la cuantiosa cartera pública. Dicho procedimiento recogido en tal Estatuto, fue considerado como uno de los más ágiles y efectivos en términos de mayor recaudo.

Ahora bien, afirma la DIAN que si se observa el contenido general de la Ley 1066 de 2006, se tiene que ella regula asuntos tales como los acuerdos de pago, imputación de pagos a las obligaciones tributarias, límite de embargabilidad de los deudores en cuantas de ahorro, por lo cual resulta obvio que se trata de una ley que preferentemente reguló el tema de la cartera

pública, entre ella la de origen cambiario y aduanero, por lo cual “no se entiende por qué la norma acusada vulnera los literales b) y c) del numeral 19 del artículo 150 y el numeral 25 del artículo 189 de la Carta, cuando dicha disposición se encuentra dentro de una ley ordinaria que está unificando un procedimiento de cobro a favor del Estado.”

En definitiva, la DIAN estima que “el artículo acusado no es una norma precisa sobre aspectos cambiarios y aduaneros cuya regulación corresponda exclusivamente al Gobierno Nacional, ya que como se ha dicho la ley 1066 de 2006 fue creada para asegurar el recaudo de las obligaciones a favor del Estado y a la vez unificar el procedimiento llevado por todas las entidades públicas, al procedimiento señalado en el Estatuto Tributario...”

Adicionalmente, la intervención hace ver que “en materia de cambios y aduanas la función del Congreso de dictar normas generales a las que deba sujetarse el Gobierno ya fue cumplida mediante la expedición de las leyes llamadas marco de aduanas (Ley 6 de 1971) y marco de comercio exterior (Ley 7 de 1991)”. Agrega que la solidaridad en materia cambiaria y aduanera es un tema que no tiene relación con el comercio exterior, con aranceles ni con tarifas, ni tampoco con las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, e indica que son varias las leyes de carácter tributario que contienen disposiciones relacionadas con el control y que tratan aspectos aduaneros. Al respecto cita las leyes 223 de 1995, 383 de 1997, 488 de 1998, 915 de 2004 y 1004 de 2005. En todas estas, dice la DIAN, “se observa la coexistencia armónica de aspectos administrativos, financieros, de procedimiento tributario, de control de evasión y de contrabando, normas sobre disposición de mercancías extranjeras, de registro de usuarios, de solicitud de información”, etc., adoptadas como leyes ordinarias.

Finalmente la DIAN destaca que “en materia de solidaridad podemos señalar que dicho tema está contenido en el –estatuto Tributario el cual es una ley, lo que hace el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 fue derogar y ampliar la solidaridad en materia cambiaria que había sido regulada por el decreto 1092 de 1996, decreto que fue dictado con base en las facultades concedidas en el artículo 180 de la Ley 222 de 1995.

2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Oportunamente intervino dentro del proceso el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, quien por conducto de su presidente, doctor Luis Miguel Gómez, presentó el concepto elaborado por el académico Juan Pablo Godoy Fajardo.

Para el Instituto, “**la modificación del régimen aduanero por razones de política comercial** es materia que debe ser objeto necesariamente de una ley conocida por la doctrina con el nombre de “ley marco”. Por lo tanto, “la materia de la ley marco no es todo aquello que se refiera al régimen aduanero, sino solamente lo concerniente a la modificación de éste por razones de política comercial”... “Todos los temas aduaneros adicionales que se

encuentren por fuera de este campo, seguirán siendo, de acuerdo con la Constitución Política, competencia del Congreso Nacional”.

Destaca también el Instituto, que la ley marco está llamada a contener las normas generales y señalar los objetivos y criterio a los cuales debe sujetarse el Gobierno para **modificar** el régimen de aduanas, y no para regular originariamente el asunto. Agrega que los antecedentes del literal c) del numeral 19 del artículo 150 superior demuestran que la competencia del Gobierno no puede trascender lo puramente administrativo, debiéndose impedir que ingrese en la órbita de lo político y en “cuestiones de fondo fundamentales”.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el Instituto entra a examinar el artículo 13 acusado y señala que a su parecer “se limita a extender la solidaridad y subsidiariedad del régimen tributario a las obligaciones en materia aduanera y cambiaria, para los solos efectos del proceso coactivo. En este orden de ideas, la disposición acusada no regula el comercio exterior no modifica las disposiciones concernientes al régimen de aduanas.”

En lo relativo a los asuntos cambiarios, el concepto del Instituto interviniente pone de presente que es la misma Constitución la que distribuye las funciones que deben desarrollar el Congreso, el Gobierno y el Banco de la República. Al primero corresponde expedir las leyes marco que señalan las normas generales, los objetivos y los criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución otorga a la junta directiva del Banco de la República. (C.P. art. 150-29) También Compete al Congreso, mediante ley ordinaria, “determinar la moneda legal, la convertibilidad, y el alcance del poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.” (C.P. art. 150-13)

Así mismo, debe “expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a la Junta Directiva.” (C.P. art. 150-22)

Por su parte, de conformidad con lo reglado por el artículo 371 de la Carta, al Banco de la República corresponde regular la moneda nacional, los cambios internacionales y crédito, así como la emisión de moneda legal, funciones estas que debe ejercer en coordinación con la política económica general. La junta directiva de dicho entes es “la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley”. El Congreso debe dictar la ley a la cual debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expide los estatutos del Banco, en los que se determinan, entre otras cosas, los asuntos de estabilización cambiaria y monetaria.

Tras hacer este recuento de las competencias de los entes mencionados, el Instituto expresa que si bien es cierto que al Congreso le corresponde señalar, mediante ley marco, los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el régimen de cambios internacionales, esto no significa que en la regla acusada,

por estar relacionada con el tema, el legislativo haya invadido automáticamente la órbita de competencia del Congreso. Por el contrario, dado que su materia es regular aspectos propios del cobro coactivo de obligaciones cambiarias, sus disposiciones pueden contenerse en una ley ordinaria.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estando dentro del término, intervino el ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez a nombre del Ministerio de la referencia, que pidió a la Corte desechar los cargos de inconstitucionalidad expuestos en la demanda.

En sustento de esta oposición a la demanda, la Cartera ministerial señala que el objeto de la Ley 1066 de 2006, y de su artículo 13, no es el régimen cambiario y aduanero, sino el establecimiento de disposiciones vinculantes para el manejo de la cartera pública. En consecuencia, el fundamento jurídico para la expedición de tal Ley no es el numeral 19 del artículo 150 de la constitución, sino la cláusula general de competencia del Congreso de la República.

No obstante, señala que aun si se considerara que el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 incluye asuntos propios del régimen cambiario o aduanero, el cargo no estaría llamado a prosperar, pues el Congreso está ampliamente facultado para determinar las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno en estas materias, competencia dentro de la cual se encuadraría el artículo demandado, el cual “simplemente se limita a establecer en términos generales la provisión legal de la solidaridad para este tipo de obligaciones.”

4. Intervención del Banco de la República.

En representación del Banco de la República, intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Alberto Boada Ortiz, quien abogó por la constitucionalidad del artículo acusado. En sustento de esta posición expuso los siguientes argumentos:

En cuanto al alcance de la norma acusada, destaca que la Ley 1066 de 2006 tiene como objeto primordial brindar un marco legal para el manejo y recaudo de los créditos a favor del Tesoro Público. Explica enseguida que “las obligaciones a favor del tesoro público en materia cambiaria son el resultado de la facultad de inspección y vigilancia del régimen cambiario por parte de entidades distintas del Banco de la República o de su Junta Directiva. Dentro de este contexto, el artículo 13 acusado extiende el principio de solidaridad al cobro de las sanciones por infracciones cambiarias”.

En lo relativo autonomía de la Junta Directiva del Banco de la República, la intervención recuerda cómo esta Corporación ha reiterado que el legislador puede “establecer parámetros a la autoridad cambiaria de manera general y abstracta mediante leyes marco pero le está vedado establecer regulaciones puntuales y particulares, so pena de interferir, reducir o anular la iniciativa de

la Junta Directiva en lo que concierne con el estudio y ponderación de las circunstancias de orden económico y social que en un momento dado ameritan la adopción de una determinada medida de carácter cambiario.”³

Dicho esto, el Banco emisor sostiene que, conforme a la doctrina anterior, “el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 contraviene la Constitución sólo si la norma regula de manera particular y concreta asuntos de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.” No obstante, en opinión de la entidad, “ello no es así como quiera que la norma no aborda temas propios del régimen cambiario.” Lo anterior por las siguientes razones:

a) La Constitución establece dos principios sobre la regulación de los cambios internacionales: (i) conserva la figura de la ley marco, a la cual llama ley general, y (ii) asigna al Banco de la República y a su junta Directiva la calidad de autoridad cambiaria, conforme a las funciones que le asigne la ley.

b) Para la expedición del régimen cambiario, la Constitución consagra una participación tripartita: el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. En efecto: (i) conforme al literal b) del numeral 19 del artículo 150, corresponde al Congreso mediante la expedición de una ley marco, dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el comercio exterior y señalar el cambio internacional en concordancia con las funciones que la misma Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República. Igualmente, de conformidad con el numeral 22 del artículo 150 superior, le corresponde al Congreso mediante ley ordinaria expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva. (ii) El artículo 150, numeral 19, literal b) le asigna al Presidente de la República la función de señalar el régimen cambiario, función que ejerció con la expedición del Decreto 1735 de 1993. (iii) El artículo 371 superior asigna al Banco de la República la función de regulación de los cambios internacionales y del crédito, y la administración de las reservas internacionales, en coordinación con la política económica. (iv) El artículo 372 constitucional le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Esta misma norma le otorga competencias al Congreso de la República para dictar la ley a la cual debe ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, las reglas para la constitución de reservas, entre ellas las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades. (No obstante, la intervención hace ver que la Ley 9ª de 1991, como primera ley marco en materia de cambios internacionales, fue aprobada en desarrollo del artículo 76 numeral 22 de la Constitución anterior.)

c) “La Ley 31 de 1992 precisó las facultades previstas en la Ley 9 de 1991 respecto de la regulación de cambios internacionales teniendo en cuenta el

³ La intervención cita en seguida la sentencia C-208 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

nuevo arreglo institucional fijado por la Constitución de 1991.” Dicha Ley en su artículo 16 atribuyó a la Junta Directiva del Banco “*h) Ejercer las funciones de regulación cambiaria previstas en el parágrafo 1 del artículo 3 y en los artículos 5° a 13, 16, 22, 27, 28 y 31 de la Ley 9 de 1991.*” De acuerdo con tales facultades de regulación, la Junta Directiva expidió la Resolución Externa 8 de 2000, que contiene el Régimen Cambiario Vigente.

Así pues, el Banco emisor sostiene que la Ley 9ª de 1991 “es el punto de referencia para establecer cual es el ámbito de competencia de la regulación cambiaria.” En especial, señala que el artículo 4° de dicha Ley es importante para esos efectos, pues define, dentro de las limitaciones propias de una ley marco” las operaciones sujetas al régimen de cambiario.

Congruentemente con la norma anterior, y en desarrollo de la misma y de las competencias consagradas en la Ley 31 de 1992, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1735 de 1993, “por el cual se dictan normas en materia de cambios internacionales”, cuyo artículo 1° define y señala las operaciones de cambio y el 4 las operaciones obligatoriamente canalizables a través del mercado cambiario.

Del estudio de las normas anteriores se desprende, dice la intervención, que “dentro de las facultades de regulación del régimen de cambios no se encuentra la de gestión del recaudo de la cartera pública derivada del control a las infracciones del régimen cambiario”. Agrega que “si bien la Junta Directiva del Banco de la República define el contenido de las infracciones cambiarias, la inspección y vigilancia y control de régimen cambiario no es competencia de la Junta Directiva del Banco de la República sino de la Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Sociedades o DIAN. Recuerda la intervención que esta Corporación, en la Sentencia C-564 de 2000⁴, “trató de manera comprehensiva la estructura del régimen sancionatorio cambiario y el procedimiento correspondiente”, indicando que el régimen cambiario tiene un origen diverso (normas expedidas por el Banco de la República y normas expedidas por el Gobierno Nacional), al cual corresponde una vigilancia tripartita por parte de las tres entidades mencionadas. Dentro de este contexto, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 180 de la Ley 223 de 1995 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1092 de 1996, “por el cual se establece el Régimen Sancionatorio y el Procedimiento Administrativo Cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN”, modificado por el decreto 1074 de 1999. Dicho Decreto en su artículo 2° define qué se entiende por infracción cambiaria, y establece que corresponde a la DIAN la administración de las sanciones derivadas de las normas cambiarias. Señala también que la tipificación de las actividades violatorias del régimen de cambios no corresponde a la DIAN sino al Banco de la República. Respecto de esta estructura de tipificación cambiaria, la intervención resalta que en la precitada Sentencia C-564 de 2000 la misma fue considerada por esta Corporación compatible con el principio de legalidad.

⁴ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En resumen, el Banco de la República sostiene que, contrario a lo invocado por el actor, la norma acusada, que tiene como propósito extender el principio de solidaridad al cobro de sanciones por infracciones cambiarias, no contraviene la Constitución, “ya que no regula materias propias del régimen de cambios internacionales de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 de la ley 9 de 1991, ni modifica la estructura funcional de la inspección y vigilancia del régimen cambiario... ni define conductas propias de sanción del régimen cambiario de competencia de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad cambiaria.”

5. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Intervino también en forma oportuna el ciudadano Juan Jacobo Calderón Villegas, profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, quien igualmente defendió la exequibilidad de la norma acusada.

Expone el catedrático que el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 se ocupa de “regular aspectos asociados con las obligaciones derivadas de las relaciones jurídicas cambiarias y aduaneras”, y que su finalidad es determinar que a ellas es aplicable el régimen de solidaridad y subsidiariedad contemplado en el Estatuto Tributario, así como las reglas procedimentales establecidas en el mismo para establecer la correspondiente vinculación de los obligados subsidiarios o solidarios. En tal virtud, para estos propósitos viene a resultar aplicable, de manera concreta, el artículo 828-1 del mencionado Estatuto. De esta manera, el legislador pretende regular asuntos cambiarios y aduaneros.

Ahora bien, entrando a referirse a las facultades del Congreso de la República en materia de cambios internacionales y régimen aduanero, la intervención recuerda la jurisprudencia vertida sobre el tema por esta Corporación, especialmente la contenida en las Sentencias C-054 de 1998 y C-579 de 2001, y concluye que, conforme a ella, las razones para explicar la existencia de leyes marco son de tipo político y técnico. De una parte, “las leyes marco comportan un intento de coordinación competencial entre los poderes legislativo y ejecutivo con la finalidad de garantizar que aquellas materias cuya movilidad y variación exigen cambios periódicos y precisos, puedan ser reguladas por ambos poderes atendiendo a su capacidad técnica y operativa así como a los niveles de información con los que cuentan.” Agrega que de tal jurisprudencia puede inferirse también que “es la amplitud de la norma que se analice la que determina su condición de disposición marco con independencia, incluso, del tipo de estatuto en que se encuentre incorporada...”. De lo anterior concluye que “la evaluación de la constitucionalidad de una disposición que, por su materia, debe ostentar la condición de marco, requiere concentrarse en el nivel de amplitud o generalidad de la misma a la luz del tipo de cuestiones cobijadas por su ámbito normativo”. Si la norma en cuestión ostenta un nivel de especificidad que elimina la competencia de regulación asignada al Presidente de la República, o de otras autoridades, debe considerarse inconstitucional. Sin embargo, dicho

examen de amplitud no puede llevarse a cabo con independencia de la materia específica regulada por la norma marco correspondiente.

Prosigue la intervención afirmando que en este caso no cabe duda de que la norma acusada regula “una cuestión marco”. Así, lo que quedaría por establecer es el “grado de dilatación competencial”, es decir “el tipo de cuestiones reguladas por la disposición demandada a efectos de definir el grado de dilatación de la competencia del legislador en relación con el ejecutivo”.

Al parecer del interviniente, es posible afirmar que la competencia del legislador es más amplia en materia de responsabilidad patrimonial de los sujetos y de procedimientos para hacer efectiva esa responsabilidad. Es decir, el legislador, sin llegar a anular la competencia del Presidente, puede ocuparse aquí de regular de manera menos abstracta y general el asunto, por cuanto tal tipo de regulación involucra la posible afectación de derechos constitucionales importantes.

Establecido lo anterior, el ciudadano interviniente sostiene que en el caso de la norma acusada, el presidente conserva un espacio para “completar, precisar o reglamentar” las materias por ella reguladas. A su parecer, “los supuestos en que tal solidaridad y subsidiariedad debe aplicarse así como el alcance con que ello debe ocurrir no es una cuestión agotada, dado que la diversidad de regimenes exigirá que el Presidente de la República no solo reglamente el asunto sino que, al mismo tiempo, lo precise y complete.”

Otro tanto sucede con la remisión al Estatuto Tributario para asuntos de procedimiento, en donde la regulación contenida en la norma “no limita, de manera alguna, las posibilidades del Presidente de la República en orden a precisar, completar o reglamentar la materia relacionada con el proceso ejecutivo.

Por todo lo anterior, el interviniente dice que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Dentro del término procesal establecido, el señor Procurador General de la Nación (e), doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, por ineptitud sustancial de la demanda, y en subsidio declarar la exequibilidad de la disposición, únicamente por el cargo formulado. En sustento de estas peticiones expuso los siguientes argumentos:

En primer lugar, la Procuraduría estima que la demanda no genera una verdadera controversia constitucional en relación con el cargo planteado, puesto que el ataque formulado no es claro. Recordando lo dicho por esta

Corporación en la Sentencia C-1052 de 2001, sostiene que la acusación no desarrolla las razones por las que el legislador sobrepasa el ámbito de su competencia, restringida a la expedición de “leyes marco”, y en tal sentido invade la órbita reguladora del Gobierno Nacional para los temas a que alude el artículo acusado. Concretamente, señala que la demanda “no establece cuál debió ser el ámbito de competencia del congreso y el del gobierno al respecto, ni cómo la actuación del primero invadió la competencia del segundo. Es más, se echa de menos la determinación previa de si dichas normas regulan, *per se*, asuntos de comercio exterior o de régimen de aduanas en sentido estricto.”

Por lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de la demanda, por ineptitud sustantiva en relación con el cargo indicado, por falta de claridad en la formulación del mismo.

Sin embargo, por si la Corte decidiera entrar a examinar en el fondo la acusación, la vista fiscal expone que “una cosa es la competencia del gobierno para regular el comercio exterior y el régimen de cambio internacional y para modificar el régimen aduanero y, otra, la competencia del legislador para establecer determinados procedimientos para el cobro de obligaciones y, en especial, la solidaridad pasiva en materia fiscal”. Tras recordar el alcance de los literales b) y c) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, concluye que “no toda disposición que tenga relación con el tema de aduanas o de cambios internacionales, necesariamente debe ser objeto de ley marco y, en el mismo sentido, regulada por el gobierno”. Por lo anterior, es obvio que sólo desconocen las competencias constitucionales del Gobierno las leyes “que tiendan a modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas o que, regulen el comercio exterior o señalen el régimen de cambio internacional.”

En el caso presente, debe tenerse en cuenta que la disposición acusada no tiene por objeto configurar un marco legal para que el Gobierno proceda a modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, ni mucho menos regula la política cambiaria, crediticia o monetaria a la cual deba sujetarse el Banco de la República. De otro lado, el establecimiento de un régimen solidario en asuntos aduaneros y cambiarios es un tema propio del resorte del legislador, pues la solidaridad y la subsidiariedad sólo operan en virtud de la ley; se trata además, de un asunto que sólo responde a necesidades de normalización de la cartera pública, tal y como lo indica el objeto de la ley 1066 de 2006.

Por todo lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, por ineptitud sustantiva de la demanda; y, en subsidio, declarar exequible dicha disposición, únicamente por el cargo de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que forma parte de una Ley de la República, al tenor de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

2. El problema jurídico que plantea la demanda.

2.1 Conforme se explicó en el acápite de Antecedentes, el demandante estima que la disposición que acusa, que extiende a las obligaciones cambiarias y aduaneras la solidaridad y subsidiariedad prevista en la Ley para las obligaciones tributarias, desconoce la Constitución; lo anterior por cuanto en materia aduanera y de cambios internacionales, conforme a lo dispuesto por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y el numeral 25 del artículo 189 *ibídem*, al legislador sólo le corresponde expedir “leyes marco”, que fijen objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ejercer facultades regulatorias propias en la misma materia. A su parecer, la norma legal que demanda, que por su materia debería corresponder a una ley marco, no es de carácter general, sino muy puntual y particular, al punto que extiende a asuntos aduaneros y cambiarios las disposiciones concretas que en materia de solidaridad y subsidiariedad regulan las obligaciones tributarias.

2.2 Varios de los intervinientes ponen de presente que, más que una regulación de asuntos cambiarios o aduaneros, la norma acusada forma parte de una ley cuyo objeto principal es facilitar el recaudo de la cartera pública, unificando el procedimiento de cobro para todas las entidades, que en lo sucesivo deberán aplicar lo establecido para ello en el Estatuto Tributario. Destacan que dentro de esa cartera pública se incluyen obligaciones de origen cambiario y aduanero. Es decir, estos intervinientes niegan que la norma acusada regule asuntos que pudieran calificarse como cambiarios o aduaneros, por lo cual no resultaría aplicable la restricción que exige que en tales materias el Congreso solo expida “leyes marco”.

La DIAN, por ejemplo, pone de presente que la solidaridad en materia cambiaria y aduanera es un tema que no tiene relación con el comercio exterior, con aranceles ni con tarifas, ni tampoco con las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Agrega que mediante leyes ordinarias se han regulado múltiples asuntos administrativos, financieros, de procedimiento tributario y de control de evasión y de contrabando. En similar sentido se pronuncia el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, para quien no todos los asuntos referentes al régimen aduanero deben ser objeto de la técnica de las leyes marco, sino solamente los concernientes a la modificación de éste por razones de “política comercial”. Tampoco cualquier materia relativa a asuntos cambiarios debe responder a esta técnica, sino solamente lo que pueda considerarse propiamente como el “régimen de cambios internacionales”, asunto dentro del cual no cae la regulación sobre aspectos propios del cobro coactivo de obligaciones cambiarias y aduaneras. Así mismo, el Banco de la República estima que dentro de las facultades de regulación del régimen de

cambios no se encuentra la facultad de regular la gestión del recaudo de la cartera pública derivada del control a las infracciones del régimen cambiario, que sería el objeto de la norma acusada.

Una de las intervenciones sostiene que, aun considerando que la norma acusada, por su materia, debía haberse acomodado a la técnica de las leyes marco, en todo caso ella se mantiene en un nivel de generalidad adecuado, que no impide la Gobierno ejercer sus facultades regulatorias.

2.3 Por su parte, el señor Procurador estima que la demanda es inepta por cuanto el cargo no es claro, pero que si la Corte decidiera entrar en el fondo del asunto planteado, tendría que tener en cuenta que la norma acusada no tiene por objeto configurar un marco legal para que el Gobierno proceda a modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, ni fijar la política cambiaria, crediticia o monetaria a la cual deba sujetarse el Banco de la República, sino que persigue establecer procedimientos para el cobro de obligaciones. Por tal razón no tendría que respetar el carácter general de las leyes marco. Además, el Procurador hace ver la solidaridad y la subsidiariedad sólo operan en virtud de la ley, por lo que estos asuntos no pueden ser de la órbita de la regulación gubernamental.

2.4 Así las cosas, la presente demanda plantea los siguientes problemas jurídicos que deben ser resueltos por la Corte: en primer lugar, si la disposición legal acusada, por su materia, debe ser objeto de la técnica de las leyes marco, y en tal virtud debe limitarse a señalar políticas o pautas generales llamadas a ser desarrolladas por el Gobierno, o a las cuales deba quedar sujeto el Banco de la República para ejercer sus atribuciones constitucionales. Y, si lo anterior fuera resuelto en sentido positivo, en segundo lugar la Corte tendría que evaluar si el legislador excedió el ámbito de sus competencias, entrando a regular asuntos particulares y concretos reservados a la regulación gubernamental, o si invadió el ámbito de las facultades autónomas del ente emisor.

Antes de llevar a cabo el anterior ejercicio, la Corte considera oportuno recordar los criterios jurisprudenciales relativos a las llamadas leyes marco o leyes generales, especialmente en materia cambiaria y aduanera.

No obstante, primero debe referirse a la afirmación del señor Procurador, para quien la demanda no genera una verdadera controversia constitucional, puesto que el cargo formulado no es claro.

3. Cuestión previa: Aptitud de la demanda:

Según se acaba de decir, para el Ministerio Público el cargo planteado en la demanda no es claro, por lo cual la Corte debería proferir un fallo inhibitorio.

La claridad en la formulación del cargo debe cumplirse para que pueda entenderse agotado el requisito de “*exponer las razones por las cuales los textos constitucionales se estiman violados*”, al cual se refiere el numeral 3°

del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Es decir, la claridad de la acusación es necesaria para que pueda estimarse materialmente cumplida la obligación de presentar “*el concepto de la violación*”.

La claridad en el cargo, ha dicho la Corte, “*es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”*⁵, no lo excusa del deber de *seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*”⁶ (Negrillas y subrayas fuera del original).

De lo anterior se tiene que un cargo es claro si la argumentación expuesta en la demanda permite comprender el sentido de la misma, es decir cuál es la presunta contradicción entre el texto legal y el constitucional que plantea el actor, y las razones o justificaciones que se aducen para sustentar esa contradicción.

En el caso presente, la demanda plantea que existe una confrontación entre el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 y el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, y entre ese mismo artículo de la citada ley y el numeral 25 del artículo 189 de la Carta. Lo anterior, por cuanto la materia sobre la que versa la disposición acusada (asuntos cambiarios y aduaneros) es de aquellas sujetas a la técnica de las leyes marco, en las cuales el legislador debe limitarse a dar pautas generales al Gobierno, cosa que, según afirma la demanda, no sucede en esta oportunidad. El actor aporta también razones para explicar por qué el legislador habría excedido el ámbito de sus facultades legislativas, al señalar que el carácter de la disposición es concreto y particular, por cuanto para extender la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones cambiarias y aduaneras, remite a normas del Estatuto Tributario que se regulan pormenorizada y detalladamente estos asuntos.

Aunque tal vez hubiera sido posible al demandante profundizar en la argumentación, abundando en razones que explicaran por qué la norma acusada regulaba materias cambiarias y aduaneras, y por qué era de carácter concreto o particular y no general, la Corte considera que los motivos de violación expuestos son suficientemente claros como plantear un debate de rango constitucional. En especial estima que, dado el título de la norma - *Solidaridad en materia cambiaria y aduanera*-, no es del caso hacer exigencias exhaustivas de argumentación enderezadas a demostrar que la norma versaba sobre tales asuntos.

⁵ Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3ª de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Recuérdese que también que a la hora de examinar cómo presenta el actor el concepto de la violación, el juez de control de constitucionalidad, en aplicación del principio *pro actione*, debe evitar un exceso de rigor que impida ejercer el derecho de acceso a la justicia; al respecto la Corte ha dicho:

“...con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”⁷”⁸

Por todo lo anterior, la Corte entrará a estudiar en el fondo la presente demanda.

4. Las leyes marco o leyes generales.

4.1 Concepto. En diversas oportunidades la Corte se ha referido a las llamadas leyes generales, también conocidas como “leyes marco” o “leyes cuadro”. En la Sentencia C-054 de 1998⁹, explicó cómo esta figura, procedente del derecho público francés, tuvo su primera recepción en nuestro ordenamiento superior en la reforma constitucional de 1968, e implica “*un nuevo tipo de relación entre el Legislativo y Ejecutivo: las leyes ordinarias deben ser simplemente acatadas y ejecutadas por el Gobierno - el cual solamente tiene potestad para reglamentar su mejor puesta en vigor, a través de los decretos reglamentarios -, mientras que en el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de precisar, de completar la regulación del asunto de que se trata. Para el caso colombiano ello ha significado que diversos temas que hasta la reforma constitucional de 1968 eran regulados exclusivamente por el Congreso, se asignen ahora conjuntamente al Legislativo y al Ejecutivo*”.

4.2 Razón de ser. La razón de ser de la técnica legislativa acogida con la noción de las “leyes marco” radica en la naturaleza de la materia sobre la cual versa este tipo de leyes. Se trata de asuntos cambiantes, que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e

⁷ Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Sentencia C-480 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño

⁹ M.P. Fabio Morón Díaz.

información pertinente; regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir. De esta manera, para responder a tales necesidades cambiantes de regulación, el Congreso se reserva el señalamiento de pautas generales sobre el asunto, llamadas a ser desarrolladas por el Gobierno.

En efecto, sobre la razón de ser de las leyes generales, la Corte ha vertido los siguientes conceptos:

“El objetivo de las leyes cuadro es el de permitirle al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad moderna diversas materias. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes es necesario contar con la información necesaria - suficiente y actualizada - y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarla del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo de acuerdo con las orientaciones generales que imparta el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones.”¹⁰

En el mismo sentido, en la Sentencia C-013 de 1993¹¹ esta Corporación recordó de la siguiente manera las razones que llevaron al constituyente adoptar para ciertos asuntos la técnica de las leyes marco:

“La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación”.

...

¹⁰ Sentencia C-054 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“El argumento práctico que se esgrimió para justificar la filosofía y la técnica que inspiran la norma, se fundó en motivos de rapidez y evolución. En esa forma el Gobierno se reserva la posibilidad de intervenir por decreto en aquellos sectores que exigen una decisión pronta y oportuna y que, además, son susceptibles de permanente evolución como ocurre con los sectores de la enseñanza y del trabajo, lo cual hace aconsejable que el Ejecutivo cuente con un amplio margen de maniobras...” (Informe-Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional N° 51, abril 16 de 1991).

“Con la reforma constitucional de 1968 se determinó entonces que para la regulación de diversas materias se debía utilizar el procedimiento de las leyes marco. Entre ellas se encontraban la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y su servicio, la regulación del cambio internacional y el comercio exterior, la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, la determinación de la estructura de la administración nacional, la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, etc.

“La Constitución de 1991 decidió ampliar el espectro de los temas que debían ser objeto de las leyes cuadro. De esta manera, ahora son también objeto de ley marco las materias relacionada con la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y la determinación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.”

4.3 Materias objeto de ley marco. Ahora bien, las materias en las cuales la Constitución adopta la técnica de las leyes marco o leyes generales están señaladas expresamente en el numeral 19 del artículo 150 superior en los siguientes términos:

“ARTICULO 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:

a) *Organizar el crédito público;*

b) *Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;*

c) *Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;*

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.” (Negrillas fuera del original)

4.4 Trámite ordinario de las leyes marco y naturaleza de los decretos gubernamentales que desarrollan dichas leyes.

4.4.1 Pese a que las leyes marco, como se ha dicho, se limitan a fijar las pautas generales o las directrices que deben guiar la regulación gubernamental de una materia determinada, no difieren por su trámite de las leyes ordinarias. Por esa razón, la Corte ha explicado que no resulta inconstitucional la inclusión de normas marco en leyes que prevalentemente no lo son, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia y el grado de amplitud que debe caracterizar a las normas que regulan las materias objeto de leyes generales.¹² En este sentido, por ejemplo, la jurisprudencia ha vertido los siguientes conceptos:

"El Congreso de la República está facultado para promulgar, bajo el trámite general señalado en los artículos 145, 154, 157, 159, 160, 161 y 162 de la Carta, entre otros, todas aquellas leyes que no sean objeto de requisitos especiales. Significa esto que a los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las

¹² Sobre este tema pueden consultarse las sentencias C-668 de 2006, C-579 de 2001, C-955 de 2000, C-1370 de 2000 y C-133 de 1993.

leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales (art. 150, Num. 19 C.P.), toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación".¹³

4.4.2. De manera particular, la Corte ha hecho ver que las leyes marco o leyes generales no equivalen a las que otorgan facultades extraordinarias al Gobierno para legislar. Lo anterior, por cuanto las competencias gubernamentales para regular aquellas materias objeto de ley marco no son facultades de naturaleza legislativa, sino propiamente administrativas o ejecutivas: *"en este tipo de leyes lo que queda para la actividad de regulación del Gobierno solamente puede ser de índole administrativa, pues en virtud de ellas no está investido el Presidente de la República de la atribución de legislar, a la manera como sí acontece con las leyes de facultades extraordinarias."*¹⁴

Así pues, los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de leyes marco son de naturaleza ejecutiva o administrativa aunque no corresponden propiamente a la potestad reglamentaria del Gobierno, que por su naturaleza es más restringida; en tal virtud, el control de constitucionalidad de este tipo de decretos corresponde al Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto en el numeral segundo del artículo 237 de la Constitución.¹⁵

Finalmente, en lo que concierne a la relación que existe entre las llamadas leyes marco y los decretos administrativos que las desarrollan la Corte ha explicado que una vez que el Congreso expide esa categoría de leyes, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia. Por lo cual, las normas contenidas en ellas *"pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente."*¹⁶

4.5 Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo en aquellos asuntos que deben ser objeto de ley marco. La técnica de las leyes marco implica, como se ha dicho, un reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo que hace que el legislador sólo pueda ocuparse de indicar pautas generales sobre la materia de la ley, para reservar un espacio a las facultades regulatorias del ejecutivo. En tal virtud, el Congreso no puede regular exhaustivamente el asunto de que se trate, pues ello significaría el vaciar de contenido tales facultades gubernamentales. Sobre este punto la Corte ha dicho que *"en estos casos ocurre que el legislador tiene un límite, es decir, no puede agotar la materia, sino que, por el contrario, está obligado a que el ejecutivo complete la regulación pertinente, y si esto no ocurre, la ley puede devenir en inconstitucional"*.¹⁷ En el mismo sentido ha vertido los siguientes conceptos:

¹³ Sentencia C-579 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett;

¹⁴ Sentencia C-955 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁵ Sobre la naturaleza administrativa de los decretos expedidos en desarrollo de leyes generales, ver las sentencias C-608 de 2000, C-710 de 1999, C-955 de 2000 y C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ Sentencia C- 489/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-481/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero C-208/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

¹⁷ Sentencia 399 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sobre este mismo asunto pueden consultarse también las sentencias C-1111 de 2000, C-955 de 2000, C-432 de 2004, entre otras.

“También debe la Corte señalar que el artículo 150, numeral 19, de la Constitución contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo, puesto que, en los campos enunciados en dicha disposición –el crédito público; el comercio exterior; el régimen cambiario; la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones aduaneras; las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública; y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales- las atribuciones reguladoras del Congreso son limitadas. En efecto, el Legislador sólo está autorizado para fijar pautas generales, sin que le sea posible rebasar ese ámbito, puesto que a su vez la Carta reconoce al Presidente de la República la facultad de desarrollar ese marco previamente definido por el Congreso.

“Es así como las denominadas "leyes marco o cuadro", en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, suponen una distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo, en cuanto al primero le corresponde, por medio de la Ley, determinar las pautas generales, los objetivos y criterios con arreglo a los cuales las enunciadas materias deben ser reguladas, mientras que el segundo está llamado a concretar esas disposiciones legales a través de decretos que, aun cuando en efecto gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar- no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva.”¹⁸

De todo lo dicho hasta ahora pueden extraerse las siguientes conclusiones válidas, sentadas por la jurisprudencia de esta Corporación en las sentencias a que se ha hecho referencia en esta providencia:

a. La técnica de las leyes marco permite desarrollar una forma de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para la regulación de ciertas materias constitucionalmente señaladas.

b. En materia de leyes marco, el papel del Congreso se limita a fijar las pautas generales o directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, y el Ejecutivo se encarga de precisar y completar la regulación del asunto de que se trata.¹⁹

¹⁸ Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹ Sentencia C-054 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

c. Por lo anterior, la competencia del legislador en estas materias se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente la materia, sino que tiene que limitarse a sentar las mencionadas pautas generales. En este sentido la Corte ha dicho que en las leyes marco se “contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al órgano legislativo”.²⁰

d. Las leyes marco no implican una delegación al ejecutivo de facultades extraordinarias de tipo legislativo. Por esta razón los decretos que expide el Ejecutivo para desarrollar las leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decretos ejecutivos, cuyo control de constitucionalidad y legalidad compete al Consejo de Estado. También por esta razón una vez que el Congreso expide esa categoría de leyes, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia, por lo cual, las normas contenidas en ellas *“pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente.”*²¹

e. Los decretos que expide el Presidente en desarrollo de las leyes marco se distinguen de los decretos reglamentarios en la mayor amplitud de las facultades regulatorias reconocidas constitucionalmente al Ejecutivo en esos asuntos. Por ello la jurisprudencia ha explicado que *“gozan de una mayor generalidad que los decretos reglamentarios expedidos con base en el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política -dada la naturaleza, mucho más general, de las leyes que pretende desarrollar-”*²² pero que *“no por eso pierden su naturaleza meramente ejecutiva.”*²³

f. La razón de ser de las leyes marco radica en la existencia de asuntos cambiantes que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente; regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir²⁴, y en los cuales el Ejecutivo, en cambio, sí dispone de las capacidades para reaccionar prontamente adecuando las regulaciones. Esta razón de ser es un criterio que contribuye a delimitar hasta donde van las facultades legislativas y las ejecutivas en asuntos sujetos a leyes marco.

d. Las leyes marco no difieren por su trámite de las leyes ordinarias, por lo cual no resulta inconstitucional la inclusión de normas marco en leyes que prevalentemente no lo son.

5. Las leyes marco en materia cambiaria y aduanera.

5.1 Leyes marco en materia cambiaria: Por lo que concierne al problema jurídico que plantea a la Corte la presente demanda, es necesario decir que la

²⁰ Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²¹ Sentencia C- 489/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-481/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero C-208/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

²² Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²³ *Ibidem*

²⁴ *Ibidem*.

técnica de las leyes generales o leyes marco fue expresamente prevista por el constituyente para la regulación del régimen de cambios internacionales (régimen cambiario) (C.P. Art.150 numeral 19, literal). Sin embargo, en lo que concierne al régimen cambiario, las leyes marco tienen connotaciones especiales, puesto que aquí la potestad regulatoria no se comparte únicamente entre el legislativo y el ejecutivo, sino que también involucra facultades de esta naturaleza, constitucionalmente reconocidas al Banco de la República. Por esta razón, el literal b) del numeral 19 del artículo 150 superior indica que al Congreso de la República le corresponde *“dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ... señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”*. Por su parte, el artículo 371 de la Carta indica que será función del Banco de la *“regular los cambios internacionales”*.

Nótese cómo en materia cambiaria las facultades legislativas generales coexisten con las reguladoras del ejecutivo, que deben ejercerse *“en concordancia”* con las funciones también regulatorias asignadas en la materia al Banco emisor. En efecto, en armonía con lo prescrito en el artículo 150 superior, el canon 371 *ibídem* asigna a este Banco la función básica de regular *“los cambios internacionales”*, ...*“en coordinación con la política económica general”*.

Así pues, dado que las facultades legislativas del Congreso de la República en materia cambiaria deben ejercerse exclusivamente para la expedición de leyes marco, en ejercicio de las mismas no puede *“sustituir a dicho ente en el ejercicio concreto de sus atribuciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o dictar disposiciones específicamente destinadas a regular casos concretos, ya que al actuar de esa manera el legislador abandona su función propia -la de expedir normas generales y abstractas a las cuales debe sujetarse el Banco- y asume la de un órgano distinto al cual la Carta Política ha querido confiar la decisión en las aludidas materias de dirección económica.”*²⁵

Sobre esta competencia regulatoria tripartita en materia de régimen cambiario, ya la jurisprudencia había explicado lo siguiente.

“8. La Constitución Política de 1991 estableció dos principios sobre la regulación de los cambios internacionales: en primer lugar, conservó la figura de la ley marco a la cual denomina ley general (C.P. arts. 150, numeral 19, literal b) y, en segundo lugar, asignó simultáneamente a la Junta Directiva del Banco de la República la calidad de autoridad cambiaria, conforme a las funciones que le asigne la ley (C.P., arts. 371 y 372).²⁶ Es necesario indicar que si bien el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución de 1991 no le

²⁵ Sentencia C-489 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

²⁶ Para la expedición del régimen cambiario la Constitución de 1991 consagró una participación tripartita: el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. Sobre este asunto ver, por ejemplo, la sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

asigna expresamente al Presidente de la República la función de señalar el régimen cambiario, esta función está contemplada en el artículo 150, numeral 19, literal b) de la Carta.

“De esta manera, la Constitución de 1991 distribuyó las funciones que deben cumplir las tres autoridades encargadas ahora de la regulación cambiaria, como se observa en las disposiciones que se citan en seguida:

“De conformidad con el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República por medio de las también llamadas “ley marco”, “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) b) Regular el comercio exterior y señalar el cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. Igualmente le compete, mediante ley ordinaria, "Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas" (C.P., art. 150-13), y "Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva" (C.P., art. 150-22). En el artículo 371 le asigna al Banco de la República, entre otras, las funciones de regulación de la moneda, de los cambios internacionales y del crédito, la emisión de la moneda legal y la administración de las reservas internacionales, las cuales ejercerá en coordinación con la política económica general. Así mismo, en el artículo 372 le otorga a la Junta Directiva del Banco de la República el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley; señala también este artículo que el Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, las reglas para la constitución de reservas, entre ellas las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.”²⁷

5.2 En materia aduanera

El artículo 150 numeral 19 literal c) de la Constitución establece que corresponde al Congreso hacer las leyes, y por medio de ellas “(d)ictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ... (m)odificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...)”. Por su parte, el numeral 25 del artículo 189 superior señala que

²⁷ Sentencia C-781 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

“(c)orresponde al Presidente de la República ... modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”.

La Corte ha explicado que, 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.”*²⁸

6. Estudio de la norma demandada.

Según se dijo, el demandante aduce que la norma legal acusada, por su materia, corresponde a una ley marco. No obstante, afirma que no es de carácter general, sino muy puntual y particular, por lo cual vulnera la Constitución.

En las líneas anteriores, la Corte ha recordado su jurisprudencia relativa a las leyes marco o leyes generales, de manera particular en materia cambiaria y aduanera. Corresponde ahora examinar el artículo demandado, para establecer si, como el actor indica, regula una materia propia de la técnica de las leyes marco; si ello fuera así, la Corte tendría que estudiar si no respeta el carácter general que dichas leyes deben observar, y por lo tanto invade la órbita de las facultades del Gobierno o del Banco de la República en dichos asuntos.

6.1 El objeto de la ley

La disposición acusada se inserta dentro de la Ley 1066 de 2006, *“por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”* La citada Ley persigue de manera general que los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público realicen su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el fisco nacional (Ver Art. 1º). Entre los asuntos que por medio de ella se regulan están, por ejemplo, el de los intereses moratorios sobre obligaciones correspondientes a la cartera pública, el de la facultad de cobro coactivo y el procedimiento respectivo a adelantar por las entidades públicas acreedoras, el de la competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro, el del límite de inembargabilidad para efecto de los embargos a cuentas de ahorros librados por la DIAN dentro de los procesos administrativos de cobro que esta entidad adelanta contra personas naturales, etc.

Como puede observarse, se trata de una ley ordinaria cuyo objetivo, como bien lo hacen ver varios de los intervinientes, es el de unificar el procedimiento de cobro a favor del Estado, a fin de hacerlo más eficiente. Al revisar los antecedentes legislativos del proyecto de ley en el Congreso de la República, se encuentra que en la exposición de motivos el Gobierno explicó lo siguiente:

“...el Gobierno Nacional quiere presentar a la consideración del congreso de la República el presente proyecto e ley que tiene

²⁸ Sentencia C-798 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

como objetivo primordial brindar un marco legal para que los servidores públicos que tengan a su cargo el manejo y recaudo de créditos a favor del Tesoro Público puedan gestionarlo eficientemente, definir los principios y reglas básicas de la función de recaudo y establecer los mecanismos para flexibilizar, facilitar y mejorar su función.”²⁹

6.2 El alcance de la norma demandada.

6.2.1 El artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, demandando en esta oportunidad, reza lo siguiente que conviene ahora recordar.

“Artículo 13. Solidaridad en materia cambiaria y aduanera. En materia aduanera y cambiaria se aplicará sobre el monto total de las obligaciones, la solidaridad y subsidiaridad en la forma establecida en el Estatuto Tributario. La vinculación se hará conforme al procedimiento señalado en el Título VIII del Libro Quinto de dicho ordenamiento y demás normas que lo adicionen y complementen.”

Como la simple lectura de la norma transcrita lo pone de presente, ella pretende extender respecto de las obligaciones de dar cambiarias y aduaneras, el régimen de la solidaridad y subsidiariedad previsto en el Estatuto Tributario para las obligaciones tributarias. En tal virtud, para dilucidar el verdadero alcance normativo de la disposición acusada, se hace necesario referirse brevemente a la solidaridad y la subsidiaridad tributaria.

6.2.2 Deudores principales y deudores solidarios en materia tributaria. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 792 del Estatuto Tributario, son sujetos pasivos de las obligaciones tributarias los contribuyentes o responsables directos del pago del tributo, “*respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación tributaria sustancial*”. Por su parte, las normas que definen quiénes responden solidariamente por las obligaciones tributarias de otros están contenidas especialmente en los artículos 793 y 794 del Estatuto Tributario, que se refieren a muy diversas hipótesis, cuales son todos los casos de responsabilidad solidaria de (i) los socios por los impuestos de la sociedad, (ii) de los socios de sociedades disueltas por el mismo concepto, (iii) de la sociedad absorbente respecto de las obligaciones tributarias incluidas en el aporte de la absorbida, (iv) de las sociedades subordinadas solidariamente entre sí y con su matriz domiciliada en el exterior que no tenga sucursal en el país por las obligaciones de ésta, (v) de los herederos y los legatarios por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, (vi) de los titulares del respectivo patrimonio asociados o copartícipes, solidariamente entre sí, por las

²⁹ Alberto Carrasquilla Barrera. Exposición de motivos al proyecto de ley 296 de 2005 Cámara. Gaceta del congreso N° 61 de febrero 23 de 2005. Págs. 8 y sigs.

obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica y (vii) de los terceros que se comprometan a cancelar obligaciones del deudor.³⁰

Adicionalmente el artículo 795 regula otro caso de solidaridad legal por obligaciones tributarias al indicar que *“(c)uando los no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o los contribuyentes exentos de tal gravamen, sirvan como elementos de evasión tributaria de terceros, tanto la entidad no contribuyente o exenta, como los miembros de la junta o el consejo directivo y su representante legal, responden solidariamente con el tercero por los impuestos omitidos y por las sanciones que se deriven de la omisión.”*

Finalmente, los artículos 796 y 797 del E.T. contemplan otros casos adicionales de responsabilidad solidaria por obligaciones tributarias. Según el primero, los representantes legales de las entidades del sector público responden solidariamente con la entidad por el impuesto sobre las ventas no consignado oportunamente que se cause a partir de diciembre 24 de 1986, y por sus correspondientes sanciones. Según el segundo, existe responsabilidad solidaria cuando varias personas aparezcan como beneficiarios en forma conjunta, o bajo la expresión y/o, de un título valor, caso en el cual serán solidariamente responsables del impuesto correspondiente a los respectivos ingresos y valores patrimoniales.

En principio, y según la naturaleza de las obligaciones, en virtud de lo dispuesto por la norma acusada a todos estos sujetos se extiende la responsabilidad cambiaria o aduanera.

6.2.3 Vinculación de los deudores solidarios al proceso de cobro coactivo de las obligaciones tributarias. Por su parte, la vinculación de los deudores solidarios al proceso de cobro coactivo de las obligaciones tributarias está regulada por el artículo 828-1 del Estatuto Tributario, cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 828-1. (Adicionado por el artículo 83 de la Ley 6ª de 1992 y por el artículo 9º de la Ley 788 de 2002º). **Vinculación de deudores solidarios. La vinculación del deudor solidario se hará mediante la notificación del mandamiento de pago. Éste deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del estatuto tributario.***

“Los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán contra los deudores solidarios y subsidiarios, sin que se requiera la constitución de títulos individuales adicionales.”(Negrillas y subrayas fuera del original)

³⁰ La responsabilidad sustancial solidaria en materia tributaria de los socios por las obligaciones tributarias de la sociedad, que regula el artículo 794 del Estatuto Tributario, fue objeto de examen de constitucionalidad en la sentencia C-210 de 2000 (M.P Fabio Morón Díaz), oportunidad en la cual la Corte entendió que dicha responsabilidad no desconocía la Constitución.

La anterior disposición fue examinada por esta Corporación, que mediante Sentencia C-1201 de 2003³¹ la declaró ajustada a la Constitución.³² A ella remite el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, ahora bajo examen, para efectos de la vinculación al proceso de cobro coactivo de los deudores solidarios o subsidiarios en materia cambiaria o aduanera.

Así las cosas, el alcance de la disposición acusada consiste en (i) remitir a las normas pertinentes del Estatuto Tributario para efectos de extender las figuras de la solidaridad y la subsidiaridad tributaria a las obligaciones cambiarias y aduaneras, y (ii) remitir a las mismas normas tributarias, para efectos de regular la vinculación de los deudores solidarios o subsidiarios en materia cambiaria y aduanera.

6.2.4. Naturaleza de la solidaridad. La solidaridad no convencional tiene reserva de ley.

En relación con la solidaridad como modalidad de las obligaciones la Corte ha expresado lo siguiente:

“Dentro de las obligaciones modales, se encuentran aquéllas cualificadas según el sujeto. Dentro de éstas están las obligaciones solidarias pasivas las que se caracterizan porque, a pesar de tener objeto divisible y pluralidad de sujetos, colocan a cada deudor en la necesidad de pagar la totalidad de la deuda³³, y, por tanto, impide la divisibilidad de ésta³⁴.

“Las fuentes de este tipo de obligaciones son taxativas. Sólo se contemplan como tales la ley y la convención, según lo dispuesto en el artículo 1568 del Código Civil de acuerdo con el cual:

“En general cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota en la deuda, y cada uno de los acreedores, en el segundo, sólo tiene derecho para demandar su parte o cuota en el crédito.

³¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³² En la parte considerativa de la Sentencia C-1201 de 2003, la Corte expuso que la norma respetaba la Constitución “sobre el supuesto de que al deudor solidario haya sido citado al proceso de determinación de la obligación tributaria, donde ha podido ejercer su derecho de defensa y contradicción en las mismas condiciones que el deudor principal”.

³³ OSPINA Fernández, Guillermo, *Régimen General de las Obligaciones*, Bogotá, Temis 1987, p. 257

³⁴ *Ibíd.*, p. 258; CUBIDES Camacho, Jorge, *Obligaciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 3ª edición 1996, p. 47

Pero en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse a cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum.

La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley” (subrayas ajenas al texto)

“La excepción a la regla general de la necesidad de declaración expresa, o no presunción, de la solidaridad³⁵ la constituyen ciertas obligaciones comerciales (artículo 825 Código de Comercio), en las cuales ésta se presume. En el resto del ordenamiento jurídico se aplica lo dispuesto en el artículo 1568 del Código Civil.

“La finalidad de la solidaridad pasiva es buscar que con la multiplicación de sujetos pasivos se multipliquen igualmente los patrimonios que directamente respondan por el cumplimiento total de la obligación³⁶.

“Por último, es preciso fijar que el establecimiento de la responsabilidad solidaria es un mandato a todas luces de carácter sustantivo, toda vez que impone obligaciones en cabeza del responsable solidario frente a los sujetos activos de la relación jurídica.”³⁷ (Negrillas y subrayas fuera del original)

En el caso en estudio la solidaridad se estableció por la ley, lo cual está dentro del ámbito de la competencia del legislador, dado que como lo ha advertido la doctrina y la jurisprudencia, la solidaridad no se presume.

6.2.4 La solidaridad y la subsidiariedad no son asuntos procesales sino sustanciales, sujetos a reserva de ley cuando no son convencionales.

Como se dijo en el Acápite de Antecedentes de la presente Sentencia, algunos de los intervinientes sostienen que el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, ahora bajo examen, regula tan sólo asuntos administrativos, financieros, o de procedimiento de cobro de las obligaciones a favor del fisco, pero no materias propias del régimen de cambiario o aduanero. Con ello pretenden rebatir la acusación del demandante según la cual la norma legal acusada, que por su materia debería corresponder a una ley marco, no es de carácter general, sino muy puntual y particular, al punto que extiende a asuntos aduaneros y

³⁵ OSPINA Fernández, *op. cit.*, p. 258; CUBIDES Camacho, Jorge, *Obligaciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 3ª edición 1996, p. 48

³⁶ OSPINA Fernández, *op. cit.*, p. 260. En el mismo sentido, CUBIDES Camacho, Jorge, *Obligaciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 3ª edición 1996, p. 54

³⁷ Sentencia SU-881 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

cambiar las disposiciones concretas que en materia de solidaridad y subsidiariedad regulan las obligaciones tributarias.

Al parecer de la Corte, no es cierto que el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 regule asuntos solamente administrativos, financieros o de procedimiento de cobro de la cartera pública. En efecto, cuando dicha norma señala que en materia aduanera y cambiaria se aplicará la solidaridad y subsidiariedad en la forma establecida en el Estatuto Tributario, radica en cabeza de personas distintas a los directamente obligados por la ley al cumplimiento de las obligaciones de dar cambiarias o aduaneras, una responsabilidad personal por el pago tal categoría de obligaciones legales. Lo anterior no es tan sólo una disposición exclusivamente administrativa diseñada para el cobro de obligaciones a favor del tesoro público, un procedimiento para dicho cobro, o una norma de carácter financiero, sino, más allá de todo ello, una norma de carácter eminentemente sustancial, constitutiva de obligaciones que surgen *ex lege*. Ciertamente, la obligación *in solidum* implica que a cada deudor puede exigirse el total de la deuda (Código Civil, art. 1568); por su parte, la subsidiariedad legal implica también el deber de responder, pero únicamente si el obligado principal no lo hace; en este sentido se asimila a una fianza.

Es importante recordar también que, a propósito del tema de la responsabilidad solidaria de los socios por las obligaciones tributarias de la sociedad, consagrada en el artículo 794 del Estatuto Tributario, en la Sentencia C-210 de 2000³⁸ esta Corporación explicó que esa disposición era una norma sustancial, aunque tuviera por objeto asegurar la efectividad del sistema tributario. Ciertamente, sobre el particular dijo entonces la Corte:

“En este orden de ideas, la Corte no puede perder de vista la intención del legislador al introducir en el ordenamiento tributario el artículo cuestionado, que **es una norma sustancial que consagró la responsabilidad solidaria con miras a asegurar la efectividad del sistema tributario sustancial, vale decir, el pago efectivo de los impuestos que se determinen a cargo de las sociedades y otros entes asimilados a tales**, con el propósito de contrarrestar la evasión fiscal o tributaria, que al parecer se ha venido presentando desde el año 1987, cuando algunos ciudadanos constituían sociedades para evadir impuestos, amparados en el velo de la personalidad jurídica de la sociedad y en la falta de eficacia de la administración tributaria, para lograr el efectivo cobro de los impuestos, tasas y contribuciones. En consecuencia, **la circunstancia de que el propio legislador, dentro de su soberanía fiscal, califique el régimen jurídico como de "responsabilidad solidaria", indica que el socio debe responder al lado de la sociedad y no en el lugar de ésta, como sucede en el evento de las obligaciones *in solidum* propias del régimen civil**, relativas a ese tipo de obligaciones que, por

³⁸ M.P.Fabio Morón Díaz.

analogía, se aplican al régimen tributario.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

Explicando en qué consiste concretamente la solidaridad tributaria, la Corte también ha señalado que si bien la relación jurídica tributaria sustancial nace entre el Estado y los directamente responsables, el efecto de la solidaridad consiste en extender el ámbito de la responsabilidad tributaria, de manera que pueda ser exigida directamente a otros sujetos distintos del principalmente obligado.³⁹ De manera similar, la subsidiariedad en materia tributaria implica que hay un sujeto llamado por la ley a responder de obligaciones o deberes tributarios ajenos, en caso de incumplimiento del principalmente obligado. De esta manera, puede afirmarse que, si bien ambas figuras extienden la responsabilidad tributaria a personas diferentes del directamente responsable, es distinta la exigibilidad del pago a los deudores solidarios y subsidiarios en materia tributaria, pues respecto de los primeros la exigibilidad de la obligación surge coetáneamente para ellos y para el deudor principal, mientras que para el deudor subsidiario la obligación sólo se hace exigible cuando la Administración ha intentado infructuosamente cobrar al deudor principal, y ya no existe forma procesal de obtener el pago de manera forzada. De cualquier manera, tanto la solidaridad como la subsidiariedad, al ser dispuestas por la ley, tienen el efecto de hacer radicar obligaciones en cabeza de terceros diferentes al principalmente obligado.

Sobre la naturaleza de la solidaridad y la subsidiariedad tributaria, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en concepto N° 40423 de 4 de Julio de 2003, ha vertido estas ilustrativas explicaciones:

“La responsabilidad del pago de una obligación fiscal según el artículo 792 del estatuto tributario, es de los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación tributaria sustancial. Esta responsabilidad abarca igualmente las cargas que se deriven del incumplimiento en el pago. Por la cancelación de las sanciones impuestas al incumplimiento de obligaciones fiscales sustanciales o formales, responde el sancionado, sea o no el sujeto respecto de quien se realiza el hecho generador de la obligación tributaria sustancial.

“Las figuras que extienden a otros sujetos las obligaciones propias de uno de ellos, son conocidas como solidaridad o subsidiariedad. Estas surgen de la voluntad de las partes, de las disposiciones legales o de la decisión judicial, pero siempre debe ser expresa. Al respecto, es de advertirse que en las obligaciones de orden fiscal solo en virtud de la ley, puede haber cabida a la solidaridad o a la subsidiariedad, por la imposibilidad del obligado principal, de disponer voluntariamente de estas cargas.

³⁹ Sentencia C-1201 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

“Es de precisar que la responsabilidad solidaria hace referencia a la obligación conjunta sobre una misma prestación, aunque en materia fiscal esta se encuentra limitada, de modo que cada uno de los responsables, principal o solidario, puede ser reconvenido desde la exigibilidad de la obligación sustancial y con ello, nace la posibilidad de ejercer en su contra el cobro coactivo.

“En cambio, la responsabilidad subsidiaria como su nombre lo indica, aunque esté previamente determinada en la ley, solo opera de manera residual, al cumplimiento de una condición, que es la de que el deudor principal no pague. En el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Quinta Edición, Ediciones Santillana, se define la responsabilidad subsidiaria como: “La escalonada, de modo tal que la insolvencia o incumplimiento de una persona o de una clase de responsables, determina la posibilidad de dirigirse contra otra, a fin de exigir la responsabilidad que no ha resultado factible satisfacer en todo o en parte por los principales obligados”. Significa lo anterior, que no puede iniciarse proceso de cobro contra el deudor subsidiario, sino cuando esté demostrado en la actuación, que la labor de cobro en contra del deudor principal ha sido fallida”. (Negritas fuera del original)

Las anteriores explicaciones sobre la naturaleza de las figuras de la solidaridad y la subsidiariedad en materia tributaria son suficientes para descartar que la disposición demandada, que extiende dichas figuras a las obligaciones cambiarias o aduaneras, pueda ser considerada como de carácter simplemente procedimental, administrativo o financiero. En efecto, aunque dicha norma esté insertada dentro de una Ley que tiene como propósito unificar el procedimiento de cobro de la cartera pública para todas las entidades, a fin de hacerlo más eficaz, por lo cual dispuso que aplicaran lo establecido en el Estatuto Tributario, ello no le resta el carácter sustancial de que se reviste por el hecho de hacer surgir obligaciones en cabeza de ciertos sujetos.

Lo anterior es importante para la definición del problema jurídico que plantea la presente demanda, puesto que algunos intervinientes niegan que el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 regule materias propias del régimen cambiario o aduanero, afirmando que su carácter es meramente administrativo, financiero o de procedimiento de cobro de obligaciones a favor del fisco. Para la Corte, esta consideración no es de recibo, pues ha concluido que la disposición es de carácter sustancial, y que en cuanto establece obligaciones en cabeza de ciertos sujetos, tiene reserva de ley.

6.2.5. El Artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 es una norma sustancial, que no forma parte del régimen cambiario y aduanero.

6.2.5.1 El Artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 no forma parte del régimen cambiario. Según se acaba de decir, el artículo bajo examen es una norma sustancial y no procedimental o administrativa, que extiende la solidaridad y la subsidiaridad tributaria a las obligaciones cambiarias.

No obstante, este carácter sustancial no es suficiente para afirmar que se trata de una disposición cuya materia sea propiamente “*cambiaría*”. En efecto, el régimen cambiario está conformado por aquellas disposiciones que regulan el mercado cambiario⁴⁰, el señalamiento por el Gobierno de la tasa de cambio⁴¹, y la regulación de los cambios internacionales por parte del Banco de la República.⁴² Las potestades regulatorias tripartitas reconocidas por la Constitución al Congreso, el Gobierno y el Banco de la República en relación con los asuntos cambiarios implican que el legislador siente un marco legal general para que el Gobierno proceda a “*señalar el cambio internacional*” y la Junta Directiva del Banco de la República “*regule los cambios internacionales.*” (C.P. Art. 150 numeral 19 literal , C.P. art. 371, C.P. Art. 372)

Ahora bien, la obligaciones a favor del fisco en materia cambiaria cuyo pago se pretende asegurar mediante la extensión de las figuras de la solidaridad y la subsidiaridad tributarias proceden de las sanciones impuestas por infracción

⁴⁰ El concepto de mercado cambiario está legalmente definido. El artículo 6° de la Resolución Externa número 08 de 2000 emanada de la Junta Directiva del Banco de la República, por medio de la cual se compendió el régimen de cambios internacionales -conocido como Estatuto Cambiario-, señala que el mercado cambiario está constituido por la totalidad de las divisas que deben canalizarse obligatoriamente por conducto de los intermediarios autorizados para el efecto o a través del mecanismo de compensación, así como las divisas que, no obstante estar exentas de esa obligación, se canalicen voluntariamente a través del mismo. El mismo Estatuto Cambiario en su artículo 4° señala también cuáles son las operaciones que deben canalizarse obligatoriamente a través del mercado cambiario: “Los intermediarios autorizados del mercado cambiario también están definidos por el artículo 58 ibídem. Por fuera del mercado cambiario opera el llamado “mercado libre”, legalizado a partir de la Ley 9a de 1991.

⁴¹ Estatuto Cambiario **Artículo 80o. TASA DE CAMBIO REPRESENTATIVA DEL MERCADO.** Para los efectos previstos en esta resolución, se entiende por “tasa de cambio representativa del mercado” la de las operaciones de compra y venta de divisas que calcula y certifica la Superintendencia Bancaria con base en la información disponible, conforme a la metodología establecida por el Banco de la República. Para el cálculo de dicha tasa se deberán excluir las operaciones de ventanilla y las de derivados...

⁴² Estatuto Cambiario **Artículo 73o. INTERVENCION EN EL MERCADO.** El Banco de la República podrá intervenir en el mercado cambiario con el fin de evitar fluctuaciones indeseadas tanto en la tasa de cambio como en el monto de las reservas internacionales de acuerdo con las directrices que establezca su Junta Directiva, mediante la compra o venta de divisas, directa o indirectamente, de contado y a futuro, a los bancos comerciales, bancos hipotecarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras, la Financiera Energética Nacional -FEN- y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A. -BANCOLDEX-, así como a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Banco de la República deberá comprar y vender las divisas a tasas de mercado.

Así mismo, el Banco de la República podrá emitir y colocar títulos representativos de divisas conforme a las regulaciones que expida la Junta Directiva.

Parágrafo. El Banco de la República podrá realizar las operaciones de que trata el presente artículo mediante los distintos sistemas y mecanismos a través de los cuales se realicen operaciones interbancarias de divisas.

del régimen cambiario. En efecto, dicho régimen establece múltiples obligaciones a cargo de quienes realicen operaciones cambiarias, pero este tipo de obligaciones son de hacer, como presentar una declaración de cambio, conservar los documentos que acrediten el monto, características y demás condiciones de la operación y el origen o destino de las divisas, canalizar a través del mercado cambiario las divisas provenientes de operaciones de cambio, etc.⁴³. Estas obligaciones de hacer no generan a favor del fisco nacional cartera morosa cuyo pago pueda garantizarse mediante las figuras de la solidaridad y subsidiariedad, por lo cual al Corte concluye que el artículo 13, ahora bajo examen, no extiende la solidaridad y subsidiariedad respecto de ellas, sino respecto de las obligaciones de dar (concretamente de pagar multas) que proceden de sanciones por infracción del régimen cambiario.⁴⁴ Ciertamente, el incumplimiento de estas obligaciones de hacer genera sanciones pecuniarias a favor del tesoro nacional⁴⁵; por lo tanto, puede concluirse que las obligaciones a las que el artículo 13 acusado extiende la solidaridad y subsidiariedad son obligaciones provenientes del régimen sancionatorio cambiario y no del régimen cambiario propiamente dicho.

La extensión a terceros de la responsabilidad por el pago de las obligaciones cambiarias provenientes del régimen sancionatorio es un mecanismo jurídico para garantizar el pago de dichas obligaciones a favor del tesoro público. Sin embargo, la adopción de este mecanismo no implica ni el señalamiento de pautas generales para la *fijación del cambio internacional* por parte del Gobierno, ni para la *regulación de los cambios internacionales* por parte de la Junta del Banco de la República. Luego la materia de la que trata el artículo 13 de la Ley 1066 de 2000 no corresponde a lo que en el lenguaje de la Constitución y de las normas que en este punto la desarrollan pudiera entenderse constitutivo de la regulación propiamente *cambiaría*, a pesar de que ella tiene efectos sustanciales respecto de las obligaciones que surgen como sanción por la infracción del régimen cambiario.

Adicionalmente, según se hizo ver anteriormente, la razón de ser de la técnica de las leyes marco radica en la necesidad de adecuar ágilmente la legislación, ante los cambios acelerados que en ciertas materias presentan las sociedades modernas. Esta labor de adecuación regulatoria exige contar con información necesaria, suficiente y actualizada, y con procedimientos expeditos para la reformulación de las normas. La rama legislativa usualmente no posee esta información ni la capacidad técnica de evaluarla, y tampoco opera a través de procesos legislativos ágiles. En tal virtud, en estos asuntos se reserva para el Congreso la facultad de sentar los principios y pautas generales que han de

⁴³ Ver Estatuto Cambiario, Resolución Externa 08 de 2000, emanada de la junta directiva del Banco de la República.

⁴⁴ El Decreto 1074 de 1999 contiene el Régimen Sancionatorio en materia cambiaria.

⁴⁵ A esta realidad se refiere el artículo 4º del Estatuto Cambiario cuando señala que “*Quien incumpla cualquier obligación establecida en el régimen cambiario, en especial la de presentar correctamente la declaración de cambio por las operaciones de cambio que realice, se hará acreedor a las sanciones previstas en las normas legales pertinentes, sin perjuicio de las sanciones tributarias, aduaneras y penales aplicables. También se deducirá responsabilidad en los términos de la ley, cuando la respectiva autoridad o un particular interesado desvirtúe la presunción de que trata el inciso cuarto del artículo 1o. de esta resolución.*”

guiar la regulación de la materia, y al Ejecutivo se lo faculta para adecuar las normas respectivas que requieren de ajustes permanentes, ágiles y técnicos, que respondan a cambiantes necesidades sociales. Ahora bien, a juicio del demandante, el artículo 13, por su materia, corresponde a un tema cambiario que no es general sino particular y concreto, por lo cual estaba por fuera de las facultades legislativas del Congreso. No obstante, para la Corte la solidaridad en el pago de las obligaciones que surgen de la infracción al régimen cambiario no es un asunto que pueda verse afectado por las variables económicas que influyen en los cambios internacionales. Para establecer esta solidaridad cambiaria, o para eliminarla, no hace falta información técnico económica actualizada y permanentemente cambiante, ni es una medida que deba adoptarse para responder ágilmente a las mutantes necesidades del mercado cambiario. Por todo lo anterior, no hay razones para estimar que el Congreso no esté en capacidad técnica ni operativa para implantar la solidaridad en materia cambiaria, que sería el argumento definitorio para establecer que, por la carencia de esas capacidades, y por lo particular y cambiante del asunto, no caiga dentro de sus facultades legislativas ordinarias, sino que en este punto deba utilizarse la técnica de las leyes marco.

Por todo lo anterior, la Corte descarta que la materia sobre la que versa el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 sea propiamente *cambiaria*, en la cual el Congreso sólo podía limitarse a sentar pautas generales para que el Gobierno fijara los cambios internacionales y la junta directiva del Banco de la República los regulara. Luego este argumento del demandante no es de recibo.

6.2.5.2 La solidaridad cambiaria es una asunto sustancial sujeto a reserva de ley. Adicionalmente a lo anterior, la Corte ha entendido que el establecimiento de la solidaridad por parte del ordenamiento jurídico es un asunto que tiene reserva de ley, en cuanto afecta directamente derechos individuales. Ciertamente, en la Sentencia C-210 de 2000⁴⁶, arriba citada, al referirse a la solidaridad tributaria, la Corte indicó que la figura de la solidaridad era de creación legal, y también el establecimiento de sus excepciones. Lo anterior obedece a que el principio de legalidad exige que las limitaciones a los derechos de las personas sean establecidas directamente por el legislador. En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia C-343 de 2006⁴⁷ se explicó que *“del principio de legalidad propio del Estado de Derecho, en su acepción más amplia, se deriva el postulado conforme al cual sólo la ley puede imponer gravámenes, limitaciones o restricciones a las personas. Ello quiere decir que, sin perjuicio de las especiales facultades de regulación que la Constitución o la ley asignen a determinados órganos del Estado, el reglamento no puede ser fuente autónoma de obligaciones o restricciones para las personas”*⁴⁸.

⁴⁶ M.P. Fabio Morón Díaz

⁴⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁸ Sobre esta significación general del principio de legalidad, la Corte en sentencia C-790 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) expresó que “desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se consideró que la reserva de ley, en virtud de la cual los derechos y libertades ciudadanas sólo pueden ser restringidos por la ley en cuanto expresión legítima de la voluntad popular, constituye un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad”.

Ahora bien, en el presente caso se trata de la extensión a personas distintas del directamente obligado de la responsabilidad por el pago de obligaciones provenientes de la infracción del régimen cambiario. Por tal razón, a juicio de la Corte, la reserva de ley es aún más clara, pues no sólo implica la afectación de los derechos individuales, sino la extensión de una responsabilidad sancionatoria. En la Sentencia C-346 de 2006 la Corte hizo ver cómo *“la reserva de ley en materia de derecho sancionatorio cambiario existe para la definición de los elementos básicos de la infracción cambiaria, el procedimiento sancionador, los entes encargados para imponer las sanciones y la definición misma de éstas últimas.”* Por similares razones, existe reserva de ley para la extensión a terceros de la responsabilidad sancionatoria cambiaria.

En virtud de lo anterior, el cargo de inconstitucionalidad conforme al cual el establecimiento de la solidaridad y la subsidiariedad en materia cambiaria sería un asunto preciso sobre aspectos cambiarios y aduaneros, cuya regulación correspondería a la competencia exclusiva del Gobierno Nacional, carece de un fundamento constitucional adecuado.

6.2.5.3 El Artículo 13 de la Ley 1066 de 2006 es una norma sustancial, que no forma parte del régimen aduanero modificable por el Gobierno por razones de política comercial. Como se ha hecho ver, el artículo bajo examen es una norma sustancial y no procedimental o administrativa, que extiende la solidaridad y la subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras. Sin embargo, como en el caso de las obligaciones cambiarias, ello no significa *per se* que la materia de la disposición sea de aquellas que conforman el régimen aduanero, que deba ser adoptada siguiendo la técnica de las leyes marco o leyes generales.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución en el literal c) del numeral 19 del artículo 150, al Congreso le corresponde dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para *“modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”*.

Es decir, en desarrollo de esta técnica legislativa de las leyes marco, al Gobierno le corresponde modificar los aranceles y tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, siguiendo en ello las pautas fijadas por el legislador. Se pregunta entonces la Corte si dentro de tales facultades regulatorias gubernamentales puede estimarse incluida la de extender la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras, con el fin de asegurar el recaudo de la cartera pública por este concepto. Al respecto estima que la respuesta es negativa, por las siguientes razones:

- La extensión de la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras no implica una modificación del arancel ni de las tarifas aduaneras,

toda vez que no incide en la determinación de los derechos que han de pagarse por las operaciones aduaneras, ni en la tarifa para la fijación de los mismos.

- La extensión de la solidaridad y subsidiariedad tributaria a las obligaciones aduaneras podría ser entendida como una modificación de *“las demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.”* Empero, en este caso tal modificación no obedece a *“razones de política comercial”*, sino al objetivo de regularizar o garantizar el recaudo de la cartera pública, como arriba se vio. Este es un objetivo fiscal, que no es del resorte del ejecutivo, sino que tiene reserva estricta de ley. En tal virtud, la medida no corresponde a aquellas que deban ajustarse a la técnica de las leyes marco o leyes cuadro.

Ciertamente, el Gobierno sólo tiene facultades para modificar el régimen de aduanas por *“razones de política comercial”*; en cuanto a lo que ha de entenderse por *“razones de política comercial”*, la Corte ha vertido una jurisprudencia que, en la Sentencia C-798 de 2004, fue resumida así:

“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 1992⁴⁹ 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*

⁴⁹ MP Eduardo Cifuentes Muñoz; AC Fabio Morón Díaz.

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 (...).”*⁵⁰

⁵⁰ 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. Hundes 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

Tercero, la Corte destacó la doble naturaleza del arancel de aduanas. Al respecto, dijo:

“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

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).

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.*”⁵¹

“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.⁵²”

La jurisprudencia transcrita es elocuente cuando explica qué tipo de modificaciones del arancel, de las tarifas, o de las obligaciones aduaneras caen bajo las facultades regulatorias del ejecutivo en desarrollo de leyes marco, y cuáles no. En ella se ilustra con claridad meridiana que las disposiciones aduaneras persiguen dos fines diferentes, que son de un lado los de tipo comercial y de otro los de tipo fiscal o tributario. También se aclara que las potestades ejecutivas para modificar la normatividad aduanera sólo pueden ser ejercidas con finalidades de política comercial, pero no de política fiscal, entre otras cosas porque esta última categoría de fines se reserva al legislador en virtud del principio de legalidad del tributo.

La norma acusada extiende la responsabilidad por el pago de obligaciones aduaneras de tipo dinerario a personas distintas del principalmente obligado. Lo hace con la finalidad de asegurar el recaudo de las mismas, a fin de regularizar el pago de la cartera pública. Este es un objetivo de rango fiscal, y no de política comercial. Su efecto es el de radicar en cabeza de terceros

⁵¹ 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.

⁵² Como los objetivos fijados en las leyes de comercio exterior no han sido demandados en este proceso, la Corte no se pronunciará sobre ellos.

obligaciones aduaneras que pueden ser de naturaleza tributaria (pago de aranceles o impuestos aduaneros) o de naturaleza sancionatoria (sanciones por violación al régimen aduanero). En cualquiera de los dos casos, la extensión de esta responsabilidad no puede ser establecida sino por el legislador, bien en razón del principio de legalidad del tributo, bien en virtud del principio de reserva de ley en materia de derecho sancionatorio.

Finalmente, como se dijo al analizar la norma acusada frente a la solidaridad en materia cambiaria, de manera general el establecimiento de la solidaridad por parte del ordenamiento jurídico es un asunto que tiene reserva de ley, en cuanto afecta directamente derechos individuales.

6.2.5.4 Por todo lo anterior, la Corte no puede aceptar el argumento de la demanda, conforme al cual la extensión de la solidaridad y la subsidiariedad tributaria a las obligaciones cambiarias y aduaneras era un asunto propio de las facultades regulatorias del Gobierno y no del Congreso. Las consideraciones expuestas a lo largo de esta providencia demuestran que, por cuanto la norma acusada no regula asuntos cambiarios y aduaneros sujetos a la técnica de las leyes marco, ella podía ser expedida al amparo de la cláusula general de competencia del Congreso de la República, sin límites por razones de respeto a competencias regulatorias compartidas con el Gobierno Nacional o con la Junta directiva del Banco de la República.

En resumen, la disposición remite a las normas pertinentes del Estatuto Tributario para efectos de extender las figuras de la solidaridad y la subsidiariedad tributaria a las obligaciones cambiarias y aduaneras, y para efectos de regular la vinculación de los deudores solidarios o subsidiarios en materia cambiaria y aduanera. Pero no pretende dar pautas al Gobierno ni al emisor para fijar los cambios internacionales ni para regular el mercado cambiario, por lo que tenía que ser expedida como una ley marco, sino como una ley general al amparo de la cláusula general de competencia legislativa.

VII. DECISION

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

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 13 la Ley 1066 de 2006.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado
CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-140 DE 2007 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo
(Aclaración de voto)

SOLIDARIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Solo puede
establecerla el legislador (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-6463

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, *“por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY
CABRA

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia, en relación con dos puntos de la parte motiva de este fallo que considero necesario precisar, como a continuación prosigo a consignar:

1. En primer lugar, en relación con el ámbito de regulación de las leyes marco, me permito reiterar mi posición jurídica a este respecto⁵³:

La Constitución Nacional en su Art. 150, Num. 19, establece que el Congreso de la República tiene la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para los siguientes efectos: i) organizar el crédito público; ii) regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; iii) modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; iv) regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; v) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; vi) regular el régimen de prestaciones sociales

⁵³ Ver Sentencia C-668 de 2006 M.P.: Jaime Araújo Rentería.

mínimas de los trabajadores oficiales. Esta disposición consagra la figura de las llamadas leyes marco o leyes cuadro.

Para los ámbitos de regulación determinados para estas leyes generales, materias cuya regulación se caracterizan por su complejidad y evolución constante, existe por tanto una distribución de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, según la cual, al Legislador le es encomendado dictar las normas generales señalando en ellas los objetivos y criterios, los cuales sirven de parámetro para la implementación de la política estatal en el ámbito respectivo, y al Ejecutivo se le concede la potestad reglamentaria en virtud de la cual expide las normas de desarrollo y concreción de dichos criterios prefijados. En este sentido, se conjugan la competencia legislativa del Legislativo para regular de manera general las materias y ámbitos jurídicos establecidos por la propia Constitución, con la potestad reglamentaria del Ejecutivo de carácter administrativo para desarrollarlos.

De otra parte, en cuanto al trámite de estas leyes, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que las leyes marco tienen un trámite idéntico al de las leyes ordinarias y que sólo se diferencian de éstas por razón de su contenido o materia. Por esta razón ha concluido que la inclusión de normas marco en leyes que contienen disposiciones ordinarias no es contraria a los preceptos constitucionales, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia.

2. En segundo lugar, en relación con el concepto de solidaridad que se desarrolla en la parte motiva de esta sentencia, considero que este concepto es aplicable en materia civil y comercial, más en materia tributaria no existe por regla general y sólo puede establecerla el Legislador.

Adicionalmente, aclaro mi voto en el sentido de que en las consideraciones respecto de este tema, la presente sentencia se remite a la sentencia C-343 de 2006 frente a la cual discrepé en su momento, así como disentí igualmente frente a la sentencia 827 del 2001, argumentos a los que me remito por considerar que son válidos también en el presente caso, los cuales hacen referencia al principio de reserva legal y al principio de legalidad en materia cambiaria.⁵⁴

Con base en lo expuesto, aclaro mi voto a la presente decisión.

Fecha *ut supra*,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

⁵⁴ Ver Salvamentos de Voto a la Sentencia C-343 de 2006 y C-827 del 2001.

