

Sentencia C-448/22

Expediente: LAT-475

Revisión de constitucionalidad de la Ley 2145 de 2021, *“Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre Importación Temporal’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”*

Magistrado ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de la previstas en el artículo 241.10 de la Constitución Política y 44 del Decreto 2067 de 1991, profiere la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. Trámite procesal

1. Mediante comunicación del 19 de agosto de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte copia autenticada del expediente de la Ley 2145 de 2021, *“Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre Importación Temporal’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990.”*
2. Por medio de comunicación del 20 de agosto de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió un ejemplar del Diario Oficial 51.762, en el cual aparece publicada la Ley 2145 de 2021.
3. Recibidos los anteriores documentos en esta Corporación y repartido el asunto, el magistrado sustanciador decidió en Auto del 6 de septiembre de 2021, asumir el conocimiento del Convenio y de su ley aprobatoria. En esta misma providencia se decretó la práctica de pruebas documentales que debían ser aportadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Se dispuso, además, que una vez practicadas dichas pruebas, el asunto se fijara en lista, se hicieran las comunicaciones respectivas a las autoridades que participaron en la adopción de los instrumentos

objeto de análisis,¹ se enviaran las invitaciones a diversos expertos para rendir su concepto técnico² y se diera traslado a la Señora Procuradora General de la Nación.

4. En respuesta al Oficio 187 de 2021, el 22 de septiembre de 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió los documentos solicitados. Entre el 24 de septiembre de 2021 y el 12 de octubre de 2021 la Secretaría de la Corte recibió las respuestas a los Oficios 188 y 189 de 2021, por medio de los cuales el Senado de la República, la Cámara de Representantes y la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes remitieron parte de la información solicitada. Una vez revisados en detalle los documentos remitidos en los anteriores oficios, por medio de Auto del 22 de febrero de 2022, el magistrado sustanciador estableció que, como lo reconocen las entidades remitentes, algunos documentos todavía están en proceso de elaboración. Estos documentos eran las Actas 238 y 239 de la Cámara de Representantes y las Actas 34 y 35 de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Por tal motivo, por medio del Auto en mención se conminó a dichas autoridades para que remitieran a la mayor brevedad posible tales actas.

5. Entre el 25 de febrero de 2022 y 23 de marzo de 2022, la Secretaría de la Corte recibió respuestas a los Oficios 032 y 033 de 2022. Una vez revisados los documentos remitidos, por medio de Auto del 22 de junio de 2022, el magistrado sustanciador constató que se habían remitido las Gacetas del Congreso 123 y 124 en las cuales se publicaron las Actas 34 y 35 de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, pero que las Actas 238 y 239 todavía estaban en proceso de elaboración, por lo que la Secretaría de la Cámara de Representantes se comprometió a remitir los documentos en los que ellas se publicarían. Pese a lo anterior, por considerar que ya se había recaudado la mayor parte de las pruebas decretadas, por tener en el expediente las constancias secretariales y al existir un compromiso serio sobre la remisión de las dos actas faltantes, el magistrado sustanciador ordenó continuar con el trámite procesal y, por tanto, dar cumplimiento a lo dispuesto en el ordinal tercero del Auto del 6 de septiembre de 2021.

B. Texto del Convenio y de la ley aprobatoria objeto de control

6. El texto del *Convenio sobre Importación Temporal*, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, y sus respectivos Anexos se reproducen en el Anexo 1 de esta Sentencia, que aparece al final de la misma.

7. El texto de la Ley 2145 de 2021 aprobatoria del Convenio sobre Importación Temporal, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, y sus

¹ Presidencia de la República, Presidencia del Congreso de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

² Se invitó a la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Asociación Nacional de Comercio Exterior ANALDEX y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, ICESI, Javeriana, Mariana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Politécnico Gran colombiano, Pontificia Bolivariana, de la Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda.

respectivos Anexos, está conformado por tres artículos y su contenido es el siguiente:

“LEY 2145 DE 2021

(agosto 10)

Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre Importación Temporal’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990,

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. *Apruébese el ‘Convenio sobre Importación Temporal’ hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944 el ‘Convenio sobre Importación Temporal’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.*

ARTÍCULO TERCERO. *La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.”*

C. Intervenciones

8. En su debida oportunidad, se recibieron las intervenciones de: 1) el Ministerio de Relaciones Exteriores; 2) el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y, 3) la Cámara de Comercio de Bogotá. Todos los intervinientes coincidieron en solicitar de la Corte que declare la constitucionalidad del Convenio y la exequibilidad de su ley aprobatoria objeto de análisis.

10. El **Ministerio de Relaciones Exteriores** destacó el contexto en el cual surgió el Convenio sobre Importación Temporal, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990. Para este propósito se refirió al instrumento de 1961, denominado “*The Customs Convention on the ATA Carnet for the temporary admission of goods*” y a sus propósitos de simplificar los trámites aduaneros. Con el tiempo, dijo, fue necesario actualizar este instrumento, lo que llevó al Convenio de Estambul, que ahora se examina. El objetivo de este Convenio es “*permitir el traslado de mercancías entre diferentes territorios aduaneros sin necesidad de realizar las gestiones de exportación o importación temporal específicas para cada uno de esos territorios.*”

11. Así, entonces, el Convenio integra en un solo documento la experiencia surgida de aplicar el Convenio ATA y, a partir de ella, ampliar el tipo de bienes a los que puede aplicarse, incluyendo dentro de ellos equipos de ingeniería, construcción, electricidad y medicina, entre otros. El Ministerio destacó que su trámite se realizó en un todo conforme con la Constitución Política. En efecto, dijo, el Convenio se suscribió el 26 de junio de 1990 en Estambul. Colombia no estuvo

entre sus signatarios. El 5 de agosto de 2019, el Presidente de la República impartió aprobación ejecutiva al Convenio y ordenó someterlo a aprobación del Congreso, lo que ocurrió con la expedición de la Ley 2145 de 2021.

12. En cuanto al contenido mismo del Convenio, el Ministerio destaca que Colombia es un mercado internacionalmente atractivo *“para la industria de la confección, las industrias creativas, la exportación de bienes y servicios y el turismo recreativo y académico”*, actividades para las que este instrumento es muy relevante. De otra parte, más allá del impacto en esos sectores económicos, al simplificar los trámites, el Convenio contribuye a realizar objetivos económicos, culturales, sociales, turísticos y humanitarios. Para mostrar ese impacto, destaca que los empresarios de dichos sectores sufren demoras en los trámites de aduana en sus negocios, lo cual afecta sus costos y su competitividad.

13. Los beneficios empresariales y los objetivos ya destacados también se extienden al Estado, en la medida en que el Convenio genera ahorro en costos, mejora en la efectividad de los procedimientos, reducción de los trámites, acceso a nuevos mercados y, *“especialmente, promoción del país como un ecosistema propicio para incentivar estas industrias en el territorio nacional.”*

14. Dado el carácter temporal de las importaciones, no se afectan los ingresos nacionales, pues ellas están destinadas a usarse y re exportarse, pues no es posible comercializarlas en el territorio de admisión. Al permitir unificar la información y contar con gestores responsables, el Convenio reduce el riesgo de fraude aduanero. De otra parte, con este Convenio se cumple el mandato de internacionalizar las relaciones económicas y de integrar la economía colombiana con las de otras naciones, en los términos previstos en los artículos 226 y 227 de la Constitución.³

15. Por último, en cuanto al vigor del instrumento, el Ministerio destaca que el Convenio entró a regir internacionalmente el 27 de noviembre de 1993. En este sentido, dado que Colombia está en el proceso de adhesión a él, cuando culmine el control de constitucionalidad y se formalice la adhesión, la vigencia del Convenio para Colombia empezará tres meses después del depósito de adhesión.

16. El *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo* se refirió al contexto histórico de las normas objeto de análisis. Señaló que el 6 de diciembre de 1961, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Federación Mundial de Cámaras adoptaron el *“Customs Convention on the ATA carnet for the temporary admission of goods (“Convenio ATA”) con el propósito de unificar el régimen aduanero internacional.”*

17. El Convenio, dijo, busca reducir la complejidad, incertidumbre y costos de un sistema regulatorio disperso, que afectaba las relaciones comerciales entre los países.

³ Para ilustrar su aserto, el Ministerio señala el Convenio es compatible y concordante con la legislación aduanera y se refiere a los datos suministrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre los Estados Parte del Convenio y con el número de carnets APA expedidos por año y sobre el impacto económico de los mismos.

En este contexto, luego de ver que los resultados del Convenio ATA fueron positivos, la OMA, a partir de las recomendaciones de la Cámara de Comercio Internacional (ICC) decidió elaborar un nuevo documento para la importación temporal. De este esfuerzo surgió el Convenio de Estambul, que ahora es objeto de control de constitucionalidad.

18. En cuanto a su contenido, el Ministerio destaca brevemente su preámbulo, sus cinco capítulos y sus anexos. A renglón seguido, al ocuparse de la justificación general de la adopción del Convenio, señaló que “[l]a *homogeneización de los procedimientos de comercio internacional facilita el intercambio de bienes comerciales, garantiza la seguridad jurídica de los procedimientos de comercialización y tranquiliza los intereses de los comerciantes, entre muchas ventajas adicionales para la economía nacional.*” Este Convenio complementa al Estatuto Aduanero (Decreto 1165 de 2019), puesto que aunque no modifica ninguna de sus normas, brinda herramientas para facilitar el comercio, especialmente en los sectores cultural, educativo y literario.

19. El adherir al Convenio implica para Colombia no sólo ponerse al día en las normas aduaneras, sino reducir las desventajas competitivas existentes con otros Estados como Estados Unidos, Canadá, España, Chile y México, que ya adhirieron a él e incluso respecto de los 78 Estados que lo han suscrito. En cuanto a los beneficios de adherir al Convenio destaca los siguientes: 1) se reducen los trámites de importación temporal, porque el carnet ATA unifica las transacciones; 2) la DIAN no realizará la liquidación de tributos aduaneros al ocurrir su importación temporal; 3) se reduce el riesgo de fraude aduanero; 4) la entidad garante del carnet ATA responderá por los pagos a la DIAN cuando no se reexporten las mercancías.

20. En general, el uso del Carnet ATA hace del proceso de importación y exportación un asunto más efectivo y, al mismo tiempo, más económico; beneficia de manera especial a las ferias, espectáculos, exposiciones, muestras comerciales, efectos personales y bienes para fines deportivos, los cuales se importan al país, pero no con vocación de permanencia, sino para usarse en los referidos eventos, luego de lo cual se reexportan.

21. En cuanto a la constitucionalidad del Convenio, señala que la Corte, al revisar el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y la Ley 1879 de 2018, que lo aprobó, en la Sentencia C-494 de 2019, destacó que estas medidas que facilitan el comercio “*se ajustan a los postulados integracionistas de la Carta Política, en la medida en que el intercambio bilateral de bienes y servicios exige la adopción de procedimientos aduaneros eficientes, la sistematización de las aduanas, un óptimo manejo del riesgo, así como la adecuación de los procedimientos administrativos internos a las exigencias el comercio mundial.*” A juicio del Ministerio, estas consideraciones son aplicables a este caso, en la medida en que con sujeción a lo dicho por la Corte Constitucional en las Sentencias C-864 de 2006, C-155 de 2007 y C-210 de 2016, el

Convenio objeto de examen busca realizarlas, lo cual es armónico con lo previsto en el Preámbulo y en los artículos 226 y 227 de la Constitución Política.

22. Por otra parte, destaca que el Convenio, que surge en el marco de un organismo multilateral, tiene un carácter recíproco y es compatible con la equidad y la conveniencia nacional, en la medida en que Colombia obtendrá con él los mismos beneficios que logran los demás Estados Parte. No hay, en realidad, diferencias de trato respecto de los firmantes, sino un marco uniforme que permite facilitar el intercambio de bienes y servicios. Lo que sí hay, prosigue el Ministerio, es la garantía expresa (art. 19 del Convenio) de que *“lo dispuesto en él no será obstáculo para la aplicación de prohibiciones y restricciones derivadas de las leyes y reglamentos nacionales y basadas en consideraciones de carácter no económico, tales como consideraciones de moralidad o de naturaleza veterinaria o fitosanitaria, de protección de especies de la fauna y flora salvajes amenazadas de extinción, o consideraciones relacionadas con la protección de los derechos de autor y la propiedad industrial.”*

23. La **Cámara de Comercio de Bogotá** destacó que el Convenio *“constituye un elemento muy valioso para el desarrollo empresarial en Colombia.”* En su opinión, en tanto es un instrumento único para la importación temporal que simplifica el régimen aduanero, facilita de manera significativa los procesos de importación y exportación entre los Estados Parte, lo cual es armónico con lo previsto en el artículo 226 de la Constitución. Esta norma, prosigue, contribuye a un comercio internacional más dinámico y facilita la labor de los empresarios de manera acorde a la dinámica actual, que es muy competitiva.

24. La intervención se centra luego en el documento denominado *“Carnet ATA”*, que equivale a una especie de pasaporte de las mercancías, diseñado para facilitar su tránsito en más de 80 países, de manera consecuente con lo previsto por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Este documento permite la importación y exportación temporal de mercancías hasta por el término de un año, lo cual agiliza el paso por las aduanas y simplifica las operaciones comerciales. Para ilustrar su aserto, pone como ejemplo la producción de televisión que se haga en Colombia, mostrando el modo en que los costos de los trámites y el tiempo de los mismos se reduce, lo que hace más competitivo al país.

25. Para dar un contexto de la importancia en el comercio internacional del referido documento y del Convenio, explica que *“cada año se expiden aproximadamente 190.000 Carnets ATA en el mundo, cubriendo bienes valorados en US\$ 26 mil millones.”* El contar con este instrumento implica mejorar la competitividad de los empresarios que se dedican al comercio internacional y la de los transportadores de las mercancías, lo cual redundará en unas mejores condiciones de acceso a otros mercados, de manera acorde a lo previsto en el artículo 333 de la Constitución.

26. Destaca que la expedición del referido documento implica la operación de un garante, que debe ser miembro de la cadena de garantía internacional (Cámara de Comercio Internacional, Federación Mundial de Cámaras -ATA, *international guarantee chain*). En cada Estado hay una única asociación garante, “*que normalmente suele ser la cámara de comercio respectiva, quien ostenta la representación del país ante la ICC.*” Agrega que a la entidad garante le es imputable la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones de los empresarios, ya que de no re exportarse la mercancía, es la autoridad garante la que debe pagar a la autoridad aduanera los derechos de importación causados, sin perjuicio de que pueda repetir contra el empresario. A esta autoridad garante le corresponde expedir los Carnets ATA y puede delegar esta tarea en las cámaras locales. En cuanto a esto, el interviniente destaca que la delegación en comento deberá ser objeto, en su momento, de una reglamentación específica.

27. Aclara, por otra parte, que el Convenio no modifica el Estatuto Aduanero, con lo cual se tiene que la autoridad aduanera mantiene sus competencias y puede ejercer los controles que considere del caso.

28. Enseguida, hace una lista de los beneficios que del Convenio se siguen para los comerciantes colombianos, entre los cuales destaca los siguientes: 1) permite ingresar mercancías de manera temporal a varios países, sin pagar derechos de importación ni impuestos en cada aduana, lo que implica una reducción de costos; 2) al ser un documento unificado, para múltiples países, se aumenta la celeridad de los trámites; 3) mejora las condiciones de acceso a otros mercados de la red ATA, con lo cual se hace efectivo el principio constitucional de libre competencia económica; 4) al haber una entidad garante y una efectiva garantía, tanto los comerciantes como la autoridad aduanera reducen sus costos y sus tiempos, pero sin que ello implique dejar de aplicar rigurosamente las normas; 5) favorece especialmente a las empresas creativas, como las relacionadas con audiovisuales, ferias y eventos, por lo que su impacto en ellas será significativo; 6) dado que Colombia hace parte del acuerdo de facilitación del comercio, este Convenio fortalecerá los protocolos de aduanas del país y lo pondrá entre los más avanzados en la materia.

29. Por último, se refirió al trabajo que ha tenido la Cámara de Comercio de Bogotá, en tanto representante de Colombia ante la Cámara de Comercio Internacional (ICC). En esta tarea, que ejerce desde 1965, la Cámara destaca que la ICC es la organización empresarial más grande del mundo, con más de 45 millones de empresas en más de 100 países. La ICC tiene ocho comisiones, entre las cuales está la de aduanas y facilitación del comercio,⁴ cuyo propósito es mejorar las condiciones de los empresarios, a través del intercambio de buenas prácticas y de iniciativas para facilitar el comercio y la inversión, con fundamento en criterios de transparencia y sostenibilidad corporativa.

⁴ Las otras siete Comisiones son las de Arbitraje y ARD, Políticas del Comercio e Inversión, Derecho y Prácticas Mercantiles, Economía Digital, Propiedad Intelectual, Medio Ambiente y Energía y Responsabilidad Empresarial y Anticorrupción.

30. En ese contexto, la ICC Colombia participó del proceso para conformar un equipo de trabajo público privado, que a la postre llevó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a presentar el proyecto de ley aprobatoria del Convenio. En ese ejercicio se destacó el rol principal que tiene el Convenio para el desarrollo de los servicios audiovisuales en Colombia.

D. Conceptos Técnicos

31. En su debida oportunidad, se recibieron conceptos técnicos solicitados: 1) del Instituto Colombiano de Derecho Tributario; 2) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN; 3) de la Academia Colombiana de Jurisprudencia; y, 4) de la Universidad Pontificia Bolivariana.

32. El *Instituto Colombiano de Derecho Tributario* señaló que el Convenio se ajusta a la Constitución por cuanto él tiene por finalidad adoptar y por lo tanto consolidar en un único instrumento internacional, todos los Convenios existentes en la materia lo mismo que los modelos de títulos de importación temporal que sustituye la declaración de importación, porque: 1) *“promueve la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”*; y 2) *“es compatible con los principios que orientan la función administrativa.”*

33. Para soportar la anterior conclusión, luego de advertir que no existe impedimento o inhabilidad en este asunto, el concepto técnico comienza por destacar las principales características del control de constitucionalidad sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias. Seguidamente, el análisis se ocupa primero de la Ley 2145 de 2021, en los siguientes términos: 1) el artículo 1° de la Ley es constitucional, en la medida en que corresponde al ejercicio de las competencias previstas en los artículos 150.16 y 189.2 de la Constitución; 2) los artículos 2° y 3° también lo son, dado que establecen que la ley rige desde el momento de su publicación y que el Convenio rige desde el momento en que se perfeccione el vínculo internacional.⁵

34. En cuanto al Convenio, después de describir su contenido, con fundamento en lo previsto en su Preámbulo, advierte que éste se elaboró bajo el auspicio del Consejo de Cooperación Aduanera, *“que equivale actualmente a la Organización Mundial de Aduanas.”*⁶ Ante la dispersión de convenios aduaneros internacionales sobre importación temporal, el Consejo buscó simplificarlos y armonizarlos, tarea en la cual la adopción de un Convenio único era una herramienta útil para el desarrollo del comercio internacional. En consecuencia, considera que los motivos expresados en el Preámbulo son compatibles con el artículo 226 de la Constitución, en tanto

⁵ Para sustentar este aserto alude a lo señalado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-578 de 2002, C-446 de 2009 y C-494 de 2019.

⁶ En cuanto a este Consejo, destaca que el Convenio que lo crea fue declarado exequible por la Corte mediante la Sentencia C-563 de 1992.

responde a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Además, pone de presente que facilitar los procedimientos para la importación temporal de mercancías responde a los fines esenciales del Estado (art. 2 CP), al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (art. 334 CP) y a los principios de eficacia, economía y celeridad, que orientan la función administrativa (art. 209 CP).

35. En cuanto al contenido, destaca que los dos primeros capítulos establecen una serie de disposiciones generales relativas a la definición de ciertos términos empleados en el Convenio y a su ámbito de aplicación. El capítulo tercero se dedica al documento aduanero, a la garantía, a los títulos de importación temporal, a la identificación de las mercancías, al plazo de re-exportación y a otros asuntos de la logística. El capítulo cuarto se ocupa de la disminución de formalidades y, en general, de requisitos basados en consideraciones no económicas. Estos capítulos se consideran conformes con la Constitución, en la medida en que desarrollan la internacionalización de las relaciones y propenden por la integración económica y social con las demás naciones, conforme a lo previsto en los artículos 226 y 227 de la Constitución. Reitera lo ya señalado sobre los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad que orientan la función administrativa, conforme al artículo 209 *ibidem*.

36. En cuanto al capítulo quinto, relacionado con un seguimiento administrativo del Convenio, para revisar su aplicación, garantizar su aplicación e interpretación uniforme e incluso regular la solución de controversias que se presenten, destaca que el Convenio, además de multilateral, está abierto a todos los Estados, y que les permite a éstos hacer reservas, aunque *“en todo caso es obligatorio aceptar el Anexo A y por lo menos un anexo adicional.”* Considera que este contenido normativo es compatible con la Constitución, pues el artículo 227 de ésta permite crear organismos supranacionales, y el Convenio permite reservas y es respetuoso de la soberanía nacional.⁷

37. Por último, al ocuparse de los Anexos del Convenio, destaca que el Anexo A se refiere a los títulos de importación temporal; que los Anexo B1 y B2 tienen que ver con las mercancías a usar en exposiciones, ferias o similares, con el material profesional, con los contenedores y embalaje de mercancías, con los fines de importación de mercancías, con el material de propaganda turística, con las mercancías importadas en tráfico fronterizo y con fines humanitarios; que el Anexo C está relacionado con los medios de transporte; que el Anexo D se ocupa de los animales; y, que el Anexo E se dedica a las mercancías importadas con suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación.

38. Destaca que frente al Convenio y sus Anexos, hasta el momento, la República de Colombia no ha formulado ninguna reserva. En cuanto a los antedichos Anexos,

⁷ Para fundar su dicho, alude a lo dicho por la Corte Constitucional en las Sentencias C-494 de 2019 y C-563 de 1992.

encuentra que ellos son compatibles con los artículos 226 y 227 de la Constitución, en tanto promueven la integración económica, social y política con otras naciones y las relaciones con ellas y, al mismo tiempo, facilitan la importación temporal con arreglo a los principios que orientan la función administrativa, previstos en el artículo 209 *ibidem*.

39. La *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*, que para rendir su concepto actuó mediante apoderada, destacó que antes del Convenio objeto de examen, había varios Convenios sobre importación temporal de mercancías lo cual constituía un cuerpo normativo disperso. Ante esta situación, el Consejo de Cooperación Aduanera patrocinó una iniciativa para recopilar estos documentos, unificarlos y simplificarlos. Destaca que en la norma que ahora se examina tiene especial importancia el Carnet ATA, al que se le ha denominado “*pasaporte de mercancías*”, que es una herramienta muy importante para el comercio internacional. Agrega que desde 1999, el país venía explorando la posibilidad de adherirse a este Convenio Internacional, tarea en la cual la DIAN ha cumplido un importante papel. Esta exploración llevó a que:

“De los análisis realizados e informes presentados se acordó adherir al Convenio, con excepción de los Anexos D (relativo a los animales) y E (relativo a las mercancías importadas con exoneración parcial de los derechos e impuestos de importación). Sin embargo, en principio solo se aplicarían algunos de ellos, como son los Anexos A (relativo a los documentos para la admisión temporal, cuadernos y carnets ATA), B1 (relativo a las mercancías destinadas a exhibiciones o exposiciones, ferias, reuniones o acontecimientos similares) y B2 (Relativo al equipo profesional).”

40. Con posterioridad, en 2004 el Gobierno decidió esperar la adopción del Convenio de Kyoto y la Decisión Andina sobre Regímenes Aduaneros, para retomar los trabajos del Convenio materia de examen. En este contexto, se expidió el Decreto 1165 de 2019,⁸ en el cual se define la importación y se contemplan dentro de ella varios tipos de importación temporal, a saber: 1) la importación temporal para reexportación al mismo Estado; 2) la importación temporal para el perfeccionamiento activo; 3) la importación temporal para perfeccionamiento activo de bienes de capital; 4) la importación temporal en desarrollo de Sistemas Especiales de Importación-Exportación; y, 5) la importación temporal para procesamiento industrial (art. 172).

41. A modo de contexto, la DIAN señala que ha habido una preocupación constante por organizar las normas internas conforme “*a los lineamientos dados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros – Convenio de Kyoto de la OMA – y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, a fin de compilar, modernizar, simplificar y adecuar la regulación en*

⁸ “Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013.”

materia de aduanas a las mejores prácticas de carácter internacional, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales.”

42. En el marco de este contexto, destaca que el Convenio objeto de análisis “*no adiciona, modifica ni deroga ninguna disposición normativa contenida en la regulación aduanera vigente, especialmente en lo que atañe a las modalidades de importación temporal, ya que los procedimientos y requisitos contenidos en el Convenio de Estambul tienen como fin constituirse en una herramienta de facilitación del comercio para la importación y exportación temporal de mercancías.*”

43. En síntesis, la DIAN considera que el Convenio y su Ley aprobatoria objeto de examen son compatibles con la Constitución, en la medida en que con ellos se procura materializar el mandato contenido en sus artículos 1, 2, 226, 227 y 334. Destaca de manera especial la figura del garante, en tanto permite agilizar las operaciones aduaneras y, con ello, el comercio y la tarea de las autoridades, para lo cual trajo a consideración lo expuesto por esta Corte en la Sentencia C-031 de 2009, en la cual encontró que este tipo de medidas, que facilitan el intercambio de mercancías con un procedimiento aduanero eficiente, se ajustan a los postulados integracionistas previstos en la Constitución.

44. La DIAN destacó que una vez Colombia adhiera al Convenio, será necesario reglamentar su implementación. Luego hace un recuento de los argumentos técnicos dados en un oficio del 6 de junio de 2022 a la Corte, en el cual puso de presente que: 1) es viable la adhesión al Convenio; 2) para su implementación será necesario que la Cámara de Comercio de Bogotá, a la que se tiene como eventual asociación garantizadora y expedidora, asuma los compromisos necesarios para ser autorizada para expedir los títulos de importación temporal (cuadernos ATA y CPD); 3) entre dichos compromisos está el contar con un sistema informático claro y completo, que le permita a la DIAN ejercer control sobre las importaciones y exportaciones (cuadernos ATA y CPD), en especial en cuanto a sus garantías, los plazos de reexportación o de reimportación.

45. Por último destaca que de adherirse al Convenio, será obligatorio para el Estado acoger el Convenio, el Anexo A y al menos otro Anexo, pero que no es necesario acoger otros anexos, respecto de los cuales se admite hacer reservas. En cuanto a esto, pone de presente que la DIAN ha analizado las consecuencias de acogerse, además del Convenio y el Anexo A, a los Anexos B1 y B2. También se pone de presente que hay aspectos técnicos como la armonización con la CAN en cuanto a los cuadernos ATA y CPD relacionados con vehículos, como la determinación de la divisa de referencia global, “*para que se liquide valor FOB y con subpartida mínimo 6 dígitos bajo el HS.*” En cuanto a los Anexos B1 y B2, la DIAN ha propuesto que se formulen reservas respecto de los artículos 5.1.A a 5.1.D del Anexo B1. La razón de esta propuesta es la siguiente:

“El artículo 13 del Convenio (sic.) el cual sustenta este artículo (sic.) del Anexo B1 [refiriéndose a los artículos 5.1.A a 5.1.D] es facultativo y no imperativo. Por lo tanto, estos cuatro artículos del Anexo B1, al sustentarse en dicho artículo 13 del Convenio, no obliga al Estado colombiano a conceder importaciones ordinarias con franquicia de derechos e impuestos a la importación sobre los bienes que contemplan dichos artículos.”

46. La *Academia Colombiana de Jurisprudencia* centró su análisis en el contenido del Convenio. Luego de describir brevemente cada una de sus partes, presenta el correspondiente análisis sobre su constitucionalidad. En cuanto al Preámbulo, destaca que es compatible con el artículo 226 de la Constitución, ya que los objetivos del Convenio son armónicos con los de dicho artículo y, además, en tanto se busca armonizar y simplificar el procedimiento de importación y exportación, también es conforme con los principios que guían la función administrativa, previstos en el artículo 209 *ibidem*.

47. En un análisis conjunto de los cuatro primeros capítulos del Convenio, la Academia de Jurisprudencia pone de presente que su objetivo es simplificar las normas para promover las relaciones comerciales internacionales, lo cual resulta compatible con los mandatos constitucionales de integración y de internacionalización, previstos en los artículos 226 y 227 de la Constitución. Destaca que el tener un título internacional para las mercancías, en lugar de una declaración específica de cada Estado, no sólo simplifica los trámites y reduce los costos, sino que además *“genera eficacia, transparencia y seguridad jurídica”*, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 209 *ibidem*.

48. Respecto del quinto capítulo destaca que la creación de organismos supranacionales es compatible con el artículo 227 de la Constitución y que, en materia de reservas, que son permitidas por el Convenio, también hay compatibilidad con la Constitución, conforme al estándar fijado por la Corte en la Sentencia C-494 de 2019. En cuanto a las reglas sobre entrada en vigor, depósito, registro, denuncia y enmiendas, también hay compatibilidad con la norma superior, en la medida en que se respeta la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos, según lo previsto en el artículo 9 de la Constitución.

49. Por último, en cuanto a los Anexos, se señala que en ellos se materializa el Convenio, al precisar las mercancías sobre las cuales puede aplicarse, lo cual resulta compatible con los artículos 209, 226 y 227 de la Constitución.

50. La *Universidad Pontificia Bolivariana*, empieza su análisis por los requisitos formales. En cuanto a esto, destaca que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que adiciona la orgánica de presupuesto, no es aplicable a este caso, pues el Convenio no prevé beneficios tributarios,⁹ sino que se limita a establecer un régimen para hacer más ágil la importación y la exportación de mercancías. Agrega que el 5 de agosto

⁹ Este aserto se funda en las Sentencias C-491 de 2019 y C-091 de 2021.

de 2019 se impartió debidamente la aprobación ejecutiva al Convenio y, con posterioridad, el 15 de agosto de 2019, se presentó el correspondiente proyecto de ley aprobatoria al Congreso de la República.

51. Señala que en los debates dados al proyecto en cada una de las Cámaras, se observaron todas las exigencias constitucionales. Empero, el concepto técnico precisa que para la fecha de su concepto, todavía no obran en el expediente las Actas 238 y 239 de las Plenarias de la Cámara de Representantes, por lo que el concepto asume de buena fe que el proceso se surtió adecuadamente y que la Secretaría de esta Cámara sólo está a la espera de la formalización documental de las actas, para remitirlas. Advierte que en los debates el proyecto fue aprobado por mayoría simple, conforme a lo previsto en el artículo 146 de la Constitución, el artículo 118 de la Ley 5 de 1992 y en la Sentencia C-322 de 2006 de la Corte Constitucional.

52. En cuanto al contenido, destaca que la ley aprobatoria es compatible con lo previsto en los artículos 189.2, 209, 226, 227 y 334 de la Constitución, ya que *“promueve la eficacia, economía y celeridad que deben caracterizar los trámites administrativos aduaneros, al tiempo que fomenta la integración económica, social y política de Colombia con el mundo.”* Por tratarse de un Convenio de carácter comercial y tributario, considera que en esta materia el margen normativo es amplio, de lo que se sigue que el escrutinio debe hacerse con una intensidad leve.¹⁰ Ahora bien, siguiendo el estándar fijado en la Sentencia C-252 de 2019, precisa que la compatibilidad entre el Convenio y la Constitución debería establecerse por medio del *juicio de razonabilidad o de razón suficiente*.

53. A partir de la antedicha metodología, el concepto señala, en primer lugar, que los propósitos normativos del Convenio son compatibles con la Constitución, en tanto contribuyen a: *“el desarrollo de los principios de equidad y justicia tributaria (art. 363 de la CP), la materialización de los principios constitucionales (a) del Estado de derecho (art. 1 de la CP), la internacionalización de las relaciones económicas (arts. 226 y 227 de la CP); y al bienestar y la prosperidad económica y social (arts. 1, 2, 333 y 334 de la CP).”* Destaca también que con el Carnet ATA se estimula la economía, con efectos importantes y positivos para el consumidor final y la cadena nacional de suministro.

54. En segundo lugar, señala que el Convenio es idóneo para cumplir con tales finalidades, pues establece los estándares actuales en el comercio internacional, en términos semejantes a los que ya han sido avalados por la Corte. En tercer lugar, encuentra que tales normas son compatibles con la política exterior y contribuyen a promover la internacionalización de la economía.

D. El Concepto de la Procuradora General de la Nación

¹⁰ Para ello alude a la Sentencia C-442 de 2019.

55. El 18 de agosto de 2022, por medio del Concepto 7.001, la señora Procuradora General de la Nación solicitó a esta Corte declarar que tanto el Convenio como su ley aprobatoria son compatibles con la Constitución.

56. Luego de repasar las particularidades del control oficioso de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, el Ministerio Público destacó que se trata de un control jurídico que no se extiende a las ventajas u oportunidad práctica del Convenio en lo económico o social, ni a su conveniencia.¹¹

57. En cuanto al proceso de formación, señaló que el Convenio de Estambul se adoptó el 26 de junio de 1990 y que Colombia no fue signatario del mismo. Por tanto, el camino a seguir es el de la adhesión, de conformidad con lo previsto en los artículos 9, 189.2 y 150.16 de la Constitución.

58. En cuanto a la ley, puso de presente que el proyecto, los informes de ponencia y la Ley 2145 de 2021 fueron publicados conforme a lo previsto en el artículo 157 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 156 de la Ley 5 de 1992.¹² Agregó que el trámite legislativo empezó en la Comisión Segunda del Senado de la República, conforme a lo previsto en el artículo 154 de la Constitución y en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992; que el proyecto fue debidamente anunciado, discutido y votado tanto en las comisiones de las Cámaras como en sus Plenarias,¹³ respetando el quórum deliberatorio y decisorio, con las mayorías requeridas mediante votación nominal y pública;¹⁴ que entre la discusión en Comisión y la Plenaria del Senado hubo 525 días; entre la discusión entre Senado y Cámara hubo 42 días, y entre la discusión entre Comisión y Plenaria de la Cámara hubo 16 días;¹⁵ que en el trámite legislativo no se modificó el contenido del Convenio, ni se introdujo modificación alguna al proyecto de ley, de manera tal que se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible. Por último, la Procuradora destaca que por su objeto, el Convenio no afecta directa y específicamente la identidad de ningún grupo étnico o tribal y, por ello, no era necesario adelantar la consulta previa del mismo.

59. El análisis material de constitucionalidad comienza por destacar que la importación de mercancías, en este caso temporal, es una actividad propia de la

¹¹ Para el efecto alude a la Sentencia C-098 de 2020.

¹² Para soportar su afirmación, alude a las Gacetas del Congreso Nos. 801 y 1.032 de 2019, 556 de 2020, 481 y 574 de 2021 y al Diario Oficial 51.762 de agosto 10 de 2021.

¹³ Para sustentar este aserto, se refiere a las Gacetas del Congreso Nos. 39 y 745 de 2020, 574, 744, 1.263 y 1.264 de 2021 y 123 de 2022, así como a los informes rendidos por los Secretarios de las Comisiones y de las Cámaras a la Corte. De manera sintética refiere las fechas de anuncio y votación en el siguiente cuadro:

Iniciativa legislativa	Fecha de anuncio	Fecha de discusión
Comisión Segunda – Senado	30/10/19	5/11/19
Plenaria – Senado	7/04/21	13/04/21
Comisión Segunda - Cámara	25/05/21	26/05/21
Plenaria – Cámara	9/06/21	10/06/21

¹⁴ La correspondiente votación también se presenta organizada en un cuadro explicativo.

¹⁵ Este aserto también se ilustra con un cuadro explicativo.

dinámica del comercio y de la cooperación entre países. Bajo este marco, señala que el Convenio pretende superar la dispersión de diversos instrumentos, con el propósito de establecer un procedimiento sencillo y seguro para dicha actividad.

60. Al estudiar el contenido del Convenio, además de dar cuenta del sentido y alcance de sus capítulos y artículos, la Procuradora destaca que éste es compatible con lo previsto en los artículos 1, 2, 4, 9, 209, 226 y 227 de la Constitución, porque, dice, no afecta la soberanía nacional, dado que su propósito es optimizar tanto la internacionalización de las relaciones con otros Estados así como la integración económica con ellos, a través de medidas que facilitan los trámites aduaneros de las importaciones temporales. Además, al simplificar y hacer más eficientes y expeditos los trámites, se realizan los principios que orientan la función administrativa.

61. En cuanto a las definiciones hechas en el Convenio, con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-446 de 2009 y C-335 de 2014, advierte que ellas son compatibles con la Constitución, en la medida en que buscan precisar el sentido de expresiones técnicas propias de la actividad aduanera y resultan adecuadas para la correcta interpretación del instrumento, lo que redundará en beneficios para la seguridad jurídica.

62. Respecto de lo que denomina normas sobre procedimiento aduanero: artículos 3 a 21 y los Anexos, no advierte que haya incompatibilidad con la Constitución, pues ellos se inscriben en los mandatos de cooperación internacional y eficiencia en la administración pública, dado que se propenden por: 1) minimizar los costos y los tiempos de los procedimientos, lo cual beneficia a la actividad comercial y productiva, especialmente en lo que se ha llamado industrias creativas; y, 2) facilitar el desarrollo de los trámites aduaneros, armonizando en esta materia las normas aplicables conforme a estándares internacionales, lo cual conlleva a un mejor control de estos trámites, previene el fraude y, al mismo tiempo, garantiza que, si es del caso, se pagará el arancel correspondiente. Con fundamento en lo dicho por esta Corte en la Sentencia C-031 de 2009, precisa que en casos anteriores esta Corporación ha considerado que este tipo de normas, de carácter integracionista y que hacen más eficientes los procedimientos aduaneros, son compatibles con la Constitución. Destaca, además, que estas normas son concordantes con los artículos 150.19 y 189.25 *ibidem*, dado que la adopción de reglas generales para la regulación de los asuntos aduaneros es competencia del Congreso de la República, que es la autoridad que aprueba el Convenio, y su regulación es un asunto cuya competencia es del Gobierno.

63. En lo relativo a lo que denomina disposiciones instrumentales: artículos 22 a 34, señala que son normas operativas, propias del régimen de gobernabilidad de los tratados internacionales, respecto de las cuales la Corte, entre otras, en la Sentencia C-132 de 2014, ha considerado como compatibles con la Constitución.

64. Culminado el análisis del Convenio, la Procuradora pasó a ocuparse de su ley aprobatoria. Luego de transcribir su contenido, destacó que “*existe una clara*

conexidad entre el título de la ley y sus tres artículos, en tanto en su conjunto se refieren a aspectos propios de la aprobación del Convenio sobre Importación Temporal, con lo cual se respeta el principio de unidad de materia establecido en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.”

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

65. Conforme a lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, esta Corte es competente para revisar la constitucionalidad del “*Convenio sobre Importación Temporal*”, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, y de su Ley aprobatoria (Ley 2145 de 2021).

66. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional,¹⁶ el examen de constitucionalidad que debe adelantar la Corte en estos casos cuenta con las siguientes características. (1) Se trata de un control que se efectúa de forma *previa* al perfeccionamiento del tratado. (2) Es igualmente un control de carácter *automático*, pues, una vez sancionada la ley aprobatoria del tratado, el Presidente de la República está llamado a remitirla a la Corte Constitucional para lo de su competencia. (3) Se trata, además, de un examen *integral*, es decir, supone un escrutinio formal y material de la totalidad del tratado y de su ley aprobatoria, así como de una decisión que tiene fuerza de *cosa juzgada constitucional*. Finalmente, (4) el control que la Corte está llamada a efectuar es un *requisito sine qua non para la ratificación* o la adhesión del acuerdo, según el caso, y cumple una *función preventiva*, ya que uno de sus fines primordiales es garantizar la supremacía constitucional.

67. Dicho esto, en lo que sigue, la Corte procederá de la siguiente manera. Por una parte, analizará si el *Convenio sobre Importación Temporal* y su ley aprobatoria 2145 de 2021, cumplen los requisitos formales previstos en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992. Por otra parte, de encontrarse satisfecho este aspecto, evaluará si el citado Convenio y su Ley aprobatoria se ajustan materialmente a la Constitución Política.

B. Control de constitucionalidad sobre los requisitos formales

68. Con el fin de escrutar el cumplimiento de los requisitos formales, la Sala dividirá su estudio en tres partes. **Primero**, evaluará la fase previa gubernamental. **Segundo**, analizará el trámite en el Congreso de la República. **Tercero**, escrutará la sanción presidencial de la ley aprobatoria del Convenio y el correspondiente envío de los instrumentos a la Corte Constitucional.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2021, que reitera las sentencias C-099 de 2019 y C-446 de 2009. En esta última providencia la Corte precisó que: “*Según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Art. 2), se entiende precisamente por ‘tratado’, el acuerdo internacional celebrado por escrito entre dos o más Estados y regido por el derecho internacional, que consta en un instrumento único, o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.*”

(i) Fase previa gubernamental

69. En lo que refiere a esta etapa la Corte debe verificar: a) la validez de la representación del Estado colombiano en la negociación, celebración y firma de la Convención Internacional; b) si la aprobación del instrumento debía ser sometida a consulta previa y si, en tal caso, el procedimiento se llevó a cabo; y, c) si dicho instrumento fue refrendado por el Presidente de la República y sometido a consideración del Congreso de la República.

a) Representación del Estado en la negociación, celebración y firma del Convenio

70. Esta Corte ha señalado que uno de los aspectos principales en la evaluación formal de un tratado consiste en establecer si quien suscribió el instrumento internacional objeto de control efectivamente contaba con la competencia para ello. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es preciso analizar si quien firmó el Convenio contaba con los plenos poderes para efectuar tal acto. En todo caso, como lo ha establecido esta Corte, hay eventos en los que “*el tratado no ha sido suscrito, pero es notoria la voluntad del Estado de adherirse a él en tanto se surta el trámite interno*”,¹⁷ circunstancia última avalada por el artículo 15 de la citada Convención de Viena.

71. Lo anterior cobra especial relevancia en esta ocasión, si se tiene en cuenta que, como lo puso de presente la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque el Convenio fue adoptado en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, “*la República de Colombia no es un Estado signatario del mismo.*”¹⁸ De esa suerte, la única forma en la que nuestro Estado puede hacerse parte del Convenio es depositando el respectivo instrumento de adhesión, según lo indica el artículo 24 del propio Convenio.¹⁹

72. Ahora bien, aunque el Estado colombiano no es parte del Convenio y, como se precisó, tampoco lo suscribió en el tiempo previsto para el efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores puso en conocimiento de la Corte una serie de documentos de trabajo preparatorios que sustentan la necesidad y conveniencia de que el Estado de Colombia se adhiriera al citado instrumento internacional. Por esa vía, los documentos tienen por propósito ilustrar la voluntad del Estado de adherirse al Convenio en tanto se surta el respectivo trámite interno.

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2021.

¹⁸ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-12 18-04-25).pdf, p. 7.

¹⁹ En efecto, el numeral 2 del artículo 24 del Convenio sobre importación temporal dispone: “*El presente Convenio quedará abierto a la firma de los miembros mencionados en el apartado 1 del presente artículo [se refiere a cualquier miembro de la ONU], bien durante las sesiones del Consejo en las que se adopte, bien, con posterioridad, en la sede del Consejo en Bruselas, hasta el 30 de junio de 1991. Después de dicha fecha, el Convenio quedará abierto a la adhesión de dichos miembros*”. (Negrilla añadida).

73. Entre los documentos reseñados, se advierte que desde el año 2000 la entonces Viceministra de Comercio Exterior informó al Ministerio de Relaciones Exteriores que, desde el punto de vista técnico, la adhesión al Convenio debía ser orientada por la DIAN, a fin de establecer la conveniencia de aceptar tanto el cuerpo del Convenio como el conjunto de sus anexos. De igual modo, dicha funcionaria recalzó que *“el presente y futuro del Sistema ATA es el Convenio de Estambul”*, al tiempo que *“todos los socios comerciales importantes de nuestro país se encuentran dentro del rigor del Convenio en cuestión.”*²⁰

74. Adicionalmente, con ocasión a los estudios realizados por la Dirección General de la DIAN, el otrora Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Cámara de Comercio de Bogotá elevaron una serie de interrogantes a entidades que, para ese momento, ya contaban con experiencia en la materia, como era el caso del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación del Reino de España, quien, por conducto de su director de ATA, absolvió algunas preguntas sobre la aplicación del Convenio.

75. Por otra parte, la Sala advierte que desde 1998 la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) hizo saber al entonces Ministro de Relaciones Exteriores sobre la importancia de que Colombia se adhiriera al Convenio ya referido. Entre otras cosas, expuso que *“la inclusión de este sistema [Sistema ATA] no solo traería utilidades operacionales relativas al manejo de las mercancías (...) sino que adicionalmente haría incrementar la competitividad por la posibilidad de traer mejores productos de mejor calidad.”* Adicionalmente, la CCB puso de manifiesto que *“dado el carácter multilateral de los convenios de Bruselas de 1961 y de Estambul de 1991, convenios que regulan el Sistema ATA, los colombianos que pretendan efectuar exportaciones hacia países que han implantado el mecanismo, contarían con las mismas facilidades y seguridades que las que existirían en nuestro país para las importaciones de este tipo una vez vigente el sistema ATA en Colombia.”*²¹

76. En el plenario obra igualmente un documento de trabajo, elaborado en enero de 2002, en el que se comprueba que, a partir del año 2000, se conformó *“un grupo interdisciplinario integrado por el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Dirección General de Aduanas y la Cámara de Comercio de Bogotá.”* Este grupo de trabajo, entre otras cosas: (i) adelantó la traducción oficial del Convenio de Estambul; (ii) definió preliminarmente los anexos a los cuales Colombia adheriría; (iii) realizó un análisis sobre qué procedimientos o trámites podrían ser suprimidos; y (iv) solicitó una asesoría del Consejo Superior de Cámaras de Comercio e Industria y Navegación de España, con el fin de obtener *“mayor información sobre la cobertura, procedimientos y ventajas del sistema, de la cual se elaboró un documento que contribuye al proceso de adopción del mecanismo en Colombia.”*²²

²⁰ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: *“LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-09-22 22-40-06).pdf”*, p. 8.

²¹ *Ibíd.*, pp. 45-46.

²² *Ibíd.*, pp. 63-64.

77. Como consta en las memorias que en esta materia redactó la DIAN el 16 de septiembre de 2004, y en el memorando OAJ.CAT No. 61912 del 19 de octubre de 2004, elaborado por el entonces jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, las entidades públicas integrantes del grupo de trabajo antes referido concluyeron que si bien la adhesión al Convenio podría comportar beneficios para Colombia, tales ventajas estaban “*limitadas a la colocación de bienes nacionales en los países que son miembros del Convenio*”, con la importante salvedad de que, a la sazón, “*Estados Unidos, principal socio comercial de Colombia, y los demás países de la Comunidad Andina, no figuraba[n] como partes contratantes del Convenio y por lo tanto probablemente no aplicaba[n] los cuadernos ATA ni los carnés CPD, lo cual dificultaría [señaló la DIAN] las negociaciones del TLC.*”²³

78. La DIAN resaltó que, por consenso, se concluyó que la decisión más acertada era la de esperar “*la evolución del proceso de adopción del Convenio de Kyoto y del proyecto de Decisión andina sobre Regímenes Aduaneros, para retomar posteriormente el Convenio de Estambul, en especial para la definición de los temas relacionados con el Documento Único Aduanero y el tratamiento de las importaciones temporales.*”²⁴ En sentido similar se pronunció la Oficina de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, al resaltar que “*el hecho de que Estados Unidos y los miembros de la Comunidad Andina, así como los países latinoamericanos, salvo Chile, no sean parte del convenio, no representa mayores ventajas para el país y si se establecerían dos procedimientos paralelos de importación temporal, y contradicciones con la legislación nacional.*”²⁵

79. Desde luego, estas circunstancias variaron con el tiempo. Según la información proveída por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a que antaño se consideró que la adhesión al Convenio podría suscitar contradicciones normativas en materia aduanera, actualmente se ha llegado a la conclusión de que las disposiciones de la Convención sí son concordantes con la legislación nacional. Entre otras cosas –afirmó el Ministerio– no contrarían lo dispuesto en la Ley 1609 de 2013 ni lo previsto en el Decreto 1165 de 2019 y en la Resolución 046 de 2019, reglamentaria del citado decreto.²⁶ Por otra parte, la entidad precisó que, a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, “*en la actualidad el convenio cuenta con 78 Estados Parte, dentro de los cuales se encuentran Chile, México, Estados Unidos, Canadá y España. Así mismo, (...) mediante el procedimiento de admisión temporal de mercancías, reglamentado mediante este Tratado, cada año se expiden alrededor de 185.000 carnets ATA, generando ganancias transaccionales seguras por más de 26 billones de dólares.*”²⁷

²³ *Ibíd.*, pp. 81-82.

²⁴ *Ibíd.*, p. 82.

²⁵ *Ibíd.*, p. 78.

²⁶ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-12 18-04-25).pdf*”, p. 9.

²⁷ *Ibíd.*

80. Este juicio es concordante con las intervenciones y concepto que fueron allegados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la DIAN, respetivamente. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo aseguró, por ejemplo, que la adhesión a este Convenio complementa las reglas previstas en el Estatuto Aduanero (Decreto 1165 de 2019) y permite que el país esté en sintonía con sus socios comerciales, pues, a la fecha, contando a Chile, México, Estados Unidos, Canadá y España, ya han sido 78 los países que han suscrito o se han adherido a la Convención.²⁸

81. La Cámara de Comercio de Bogotá, en calidad de representante de Colombia en la Cámara de Comercio Internacional (ICC, por sus siglas en inglés), destacó que el Comité Colombiano de la Cámara de Comercio Internacional, representado desde 1965 por la CCB, “realizó un trabajo de incidencia directa que conllevó a la conformación de un equipo de trabajo público privado en 2019 que finalmente se tradujo en la radicación por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo junto con la Cancillería del Proyecto de Ley 142 de 2019”, por el cual se proponía aprobar el CIT. Adicionalmente, y como fue reseñado con antelación, el Presidente de la CCB destacó que el Carnet ATA fortalecerá al país con protocolos de aduanas modernos y lo ubicará en la lista de los países avanzados en materia de admisión temporal.²⁹

82. Por su parte, en su concepto emitido a solicitud de esta Corte, la DIAN destacó que aun cuando en el año 2004 se concluyó que era oportuno dar espera a la adhesión al Convenio de Estambul, hoy en día dicho trámite se hace indispensable, dado que: (i) el Convenio no adiciona, modifica, ni deroga ninguna disposición normativa contenida en la regulación aduanera vigente; (ii) contribuye a la internacionalización de las relaciones económicas; y (iii) constituye una “*garantía internacional que permite asegurar las obligaciones del régimen de importación temporal con lo cual se disminuye la carga operativa de la autoridad aduanera y se simplifica y acelera el cumplimiento de los trámites de importación temporal de mercancías.*”³⁰

83. Así, la Sala debe concluir que si bien el Convenio no ha sido suscrito por Colombia, a juzgar por los documentos aportados y por los pronunciamientos de las entidades que conformaron el equipo de trabajo en la materia, es notoria la voluntad del Estado de adherirse al instrumento internacional. De esa suerte, la Corte entiende acreditado el requisito objeto de verificación.

b) Determinación de la existencia o no del deber de someter el instrumento y su ley aprobatoria al trámite de consulta previa

²⁸ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-11 20-43-18).pdf”, p. 4.

²⁹ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-05-06 22-26-57).pdf”, pp. 7-9.

³⁰ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Fijación en Lista-(2022-07-11 18-23-19).pdf”, pp. 5-7.

84. Esta Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas.³¹ Al efecto, ha dicho que el artículo 6.1(a) del Convenio 169 de la OIT “*dispone que es necesario consultar a los pueblos étnicos sobre todas aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente, [y que] [e]n este proceso ha de garantizarse un diálogo auténtico y respetuoso de las diferencias.*”³² Desde luego, la participación de los pueblos y comunidades étnicas está sujeta a la existencia de una afectación directa y especial, es decir, al impacto positivo o negativo que pueda tener la medida “*sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica.*”³³

85. Así las cosas, a partir de la **Sentencia C-750 de 2008**, la Corte precisó que las leyes aprobatorias de tratados internacionales podían ser medidas susceptibles de afectar a las comunidades indígenas, por lo que en cada caso debía realizarse un análisis tendiente a determinar si el tratado (bilateral o multilateral) afecta directa y especialmente a las comunidades y, en ese caso, si se surtió el respectivo proceso de consulta previa. Vale anotar que este análisis no se limita a la valoración del título o de la temática general del tratado, sino que se predica además del “*contenido y el alcance de la medida para poder establecer si existe un impacto en los derechos de las comunidades y de ser así cuál es su magnitud.*”³⁴

86. Dicho esto, la Sala debe concluir que el trámite de aprobación del *Convenio sobre Importación Temporal* objeto de examen no requería de la convocatoria a un proceso consulta previa. **Primero**, se advierte que las disposiciones del citado Convenio han sido previstas para que apliquen a la generalidad de los colombianos que, valga decir, estén involucrados en la importación y exportación temporal de mercancías. En otras palabras, desde la perspectiva de su ámbito de aplicación, no se advierte que el contenido material del Convenio impacte directa y especialmente los intereses de las comunidades étnicas. **Segundo**, este instrumento tiene por propósito establecer un procedimiento flexible y expedito para la admisión de la importación y exportación temporal de mercancías. En aras de tal objetivo, el *Convenio sobre Importación Temporal* contempla un conjunto de disposiciones que regulan el flujo temporal de las citadas mercancías, al tiempo que sus Anexos prevén reglas específicas para su aplicación con fundamento en la naturaleza de la respectiva mercancía. De ese modo, por su contenido material, tampoco advierte la Sala que el *Convenio sobre Importación Temporal* afecte directa y específicamente a las comunidades étnicas.

87. Por consiguiente, la Corte concluye que no era necesario convocar a un proceso de consulta previa para que el Presidente efectuara la respectiva aprobación ejecutiva y sometiera el *Convenio sobre Importación Temporal* al examen legislativo de rigor. De ahí que el requisito *sub examine* también se entienda

³¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-395 de 2021, C-316 de 2022 y C-346 de 2022.

³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2021.

³³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-316 de 2022, que reitera la Sentencia SU-123 de 2018.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2022, que reitera la Sentencia C-073 de 2018.

acreditado. En todo caso, es preciso señalar que el análisis precedente se predica exclusivamente de la aprobación del Convenio y no comprende valoración alguna sobre las normas que ulteriormente se dicten en ejecución del tratado, pues sobre ellas tendrá que recaer una valoración autónoma.

c) Aprobación por parte del Presidente de la República y sometimiento al Congreso de la República para su aprobación

88. Por último, la Corte advierte que el Presidente de la República, en cumplimiento del artículo 189.2 de la Constitución Política, impartió la respectiva aprobación ejecutiva el 5 de agosto de 2019 y, a su turno, “*someti[ó] a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales*” el “*Convenio sobre Importación Temporal, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990.*” En consecuencia, el Gobierno, por conducto de la Viceministra de Relaciones Exteriores –encargada de las funciones del Despacho del entonces Ministro de Relaciones Exteriores– y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, al amparo de lo previsto en los artículos 154 y 200.1 de la Constitución Política, radicaron el respectivo proyecto de ley ante la Secretaría General del Senado de la República el 15 de agosto de 2019,³⁵ de suerte que se pudiese dar inicio al trámite legislativo, con lo cual se acredita el cumplimiento del requisito formal en mención.

(ii) Trámite en el Congreso de la República

89. La Constitución no prevé un trámite legislativo especial para las leyes aprobatorias de los tratados internacionales. En estos casos, como la ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, el legislador debe ceñirse al trámite contemplado para la aprobación de las leyes ordinarias, con las modalidades propias de las leyes aprobatorias de tratados en cuanto se refiere al inicio del trámite en el Senado de la República. Así pues, los aspectos formales que en esta etapa del análisis la Corporación está llamada a escrutar son los siguientes:

- a) La presentación del proyecto de ley ante el Senado de la República por parte del Gobierno Nacional (arts. 154 y 200.1 de la Constitución Política).
- b) La publicación oficial del proyecto de ley aprobatoria del tratado (art. 157 de la Constitución y 156 de la Ley 5 de 1992).
- c) El inicio del trámite legislativo en la respectiva comisión constitucional permanente del Senado de la República (art. 154 de la CP y Ley 3 de 1992).
- d) La publicación de la ponencia para debate en las comisiones y en las plenarios (arts. 157 de la Constitución y 157 y 185 de la Ley 5 de 1992).

³⁵ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Presentación Demanda-(2021-08-20 12-00-53).pdf”, pp. 243-244.

- e) El anuncio previo de las votaciones (art. 160 de la CP), la votación y las exigencias de quorum y mayorías (arts. 145 y 146 de la CP) y el lapso entre los debates (art. 160 de la CP).
- f) Que el proyecto de ley no se hubiere considerado en más de dos legislaturas (art. 162 de la CP).
- g) Que se acrediten los principios de consecutividad e identidad flexible (arts. 157 y 169 de la CP).
- h) El análisis del eventual impacto fiscal de la ley (art. 7 de la Ley 819 de 2003).

90. En lo que sigue, la Corte evaluará el cumplimiento de los requisitos previamente anotados, en los siguientes términos:

Trámite en el Senado de la República

91. *Inicio.* En cumplimiento del artículo 154 de la Constitución Política, el 5 de agosto de 2019 la viceministra de Relaciones Exteriores (encargada de las funciones del despacho del ministro de Relaciones Exteriores) y el ministro de Comercio, Industria y Turismo autorizaron y presentaron el proyecto de ley aprobatorio del “*Convenio sobre importación temporal, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990.*”³⁶ A la postre, el proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 15 de agosto de 2019, asignándole el número 142 de 2019.³⁷ La publicación oficial del proyecto de ley y de su exposición de motivos, tal como lo precisó la Secretaría General del Senado, consta en la Gaceta del Congreso 801 del 2019. Adicionalmente, en la citada Gaceta se advierte que, por su materia, el referido proyecto fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República.³⁸

92. *Publicación de la ponencia para primer debate.* La ponencia para primer debate fue presentada por los entonces senadores José Luis Pérez Oyuela, Jaime Durán Barrera y Lidio García Turbay. Tal como consta en la Gaceta del Congreso 1032 del 18 de octubre de 2019, los citados senadores solicitaron a los integrantes de la Comisión Segunda “*dar primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2019 Senado.*”³⁹

³⁶ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Presentación Demanda-(2021-08-20 12-00-53).pdf*”, pp. 243.

³⁷ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Presentación Demanda-(2021-08-20 12-00-53).pdf*”, pp. 242 y 244.

³⁸ Cfr. Gaceta del Congreso 801 del 27 de agosto 2019. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-09-15 14-47-08).pdf*”, pp. 95-150.

³⁹ Cfr. Gaceta del Congreso 1032 del 18 de octubre de 2019. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-09-15 14-47-08).pdf*”, p. 158.

93. *Anuncio para primer debate.* De igual manera, según la información allegada por la Secretaría General del Senado, el 30 de octubre de 2019 se anunció que el Proyecto de ley 142 de 2019 sería discutido en la siguiente sesión de la Comisión Segunda del Senado. Lo anterior consta en el Acta número 9 de ese mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso 39 del 24 de enero de 2020.⁴⁰

94. *Discusión y aprobación.* El 5 de noviembre de 2019, como estaba previsto en el orden del día, se llevó a cabo la discusión y aprobación del Proyecto de ley 142 de 2019 (Senado). En el Acta número 10 del 5 de noviembre de 2019, que obra en la Gaceta del Congreso 39 del 24 de enero de 2020, consta que en el citado trámite se cumplieron las reglas de quorum deliberatorio y decisorio exigidas por la Constitución. Por un lado, a la sesión asistieron y participaron en la votación 10 de los 13 senadores que integran dicha comisión. Por otro lado, la votación y aprobación del proyecto satisfizo las reglas de rigor. Tanto la proposición con la que termina el informe de ponencia, la omisión de lectura del articulado y el articulado del proyecto, así como el título del proyecto y el querer de los senadores de que este tuviese segundo debate fue aprobado con 8 votos a favor y 2 en contra. Ante dicho resultado, el presidente de la comisión “*nombr[ó] a los mismos ponentes para el segundo debate*” y dispuso seguir con el orden del día.⁴¹ Es importante anotar que el texto definitivo del Proyecto de ley 142 de 2019, aprobado por la Comisión Segunda del Senado, fue radicado el 24 de julio de 2020, tal como consta en la Gaceta del Congreso 566 del 29 de julio de 2020.⁴²

95. *Publicación del informe ponencia para segundo debate.* Como se expuso con anterioridad, el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 142 de 2019 (Senado) fue publicado en la Gaceta del Congreso 566 del 29 de julio de 2020. Así mismo, como fue acordado en la Comisión Segunda, los ponentes del informe fueron los senadores José Luis Pérez Oyuela, Jaime Durán Barrera y Lidio García Turbay. En este punto es preciso aclarar que el texto definitivo del articulado aprobado en primer debate se dio a conocer con la presentación del informe de ponencia para segundo debate, lo cual tuvo lugar el 24 de julio de 2020, es decir, antes de que la Comisión Segunda lo publicara. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte advierte que el presidente y el secretario de la Comisión Segunda suscribieron una certificación el 28 de julio de 2020 en la que confirmaron que el texto del articulado contenido en dicho informe de ponencia concuerda con el que fue aprobado en primer debate.⁴³ Por esta razón, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, la Sala concluye que cualquier yerro suscitado en esta materia fue subsanado con la certificación emitida por la Comisión Segunda del Senado.

⁴⁰ Cfr. Gaceta del Congreso 39 del 24 de enero de 2020. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-09-15 14-47-08).pdf*”, p. 20.

⁴¹ Cfr. Gaceta del Congreso 39 del 24 de enero de 2020. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-09-15 14-47-08).pdf*”, pp. 28-29.

⁴² Cfr. Gaceta del Congreso 566 del 29 de julio de 2020. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-09-15 14-47-08).pdf*”, p. 55 y ss.

⁴³ Cfr. Gaceta del Congreso 566 del 29 de julio de 2020, p. 7.

96. *Anuncio para segundo debate.* Según consta en el Acta número 48 de la sesión plenaria mixta del 7 de abril de 2021, ese día, por instrucciones de la Presidencia de la Corporación, se dio anuncio al Proyecto de ley número 142 de 2019 y se precisó que su discusión tendría lugar en la siguiente sesión. Lo anterior, tal como lo sostuvo la Secretaría General del Senado, obra en la Gaceta del Congreso 1263 del 20 de septiembre de 2021.⁴⁴

97. *Discusión y aprobación en segundo debate.* En el acta número 49 de la sesión plenaria mixta del 13 de abril de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 1264 de 2021, consta que el proyecto de ley en referencia fue discutido y debatido en la fecha anotada. Luego de la exposición inicial a cargo del senador José Luis Pérez Oyuela, ponente de la iniciativa, la Secretaría de la Corporación dio paso a la lectura de cada uno de los impedimentos presentados. En total fueron tres los senadores que manifestaron estar impedidos para discutir y votar el proyecto:⁴⁵ Gustavo Bolívar Moreno,⁴⁶ Germán Hoyos Giraldo⁴⁷ y Carlos Meisel Vergara.⁴⁸ Mientras el impedimento presentado por el senador Bolívar Moreno fue aprobado por 71 votos a favor y 5 en contra; los impedimentos formulados por los senadores Hoyos Giraldo y Meisel Vergara, por contraste, fueron negados. El primero por 61 votos en contra y 14 a favor, y el segundo por 59 votos en contra y 14 a favor.⁴⁹

98. Agotada la lectura y votación de las manifestaciones de impedimento, se sometió a consideración de la plenaria del Senado de la República “*la proposición positiva con que termina el informe de ponencia al Proyecto de ley número 142 de 2019*” y, cerrada la discusión, se determinó llamar a lista para proceder con la votación nominal.⁵⁰ Al término de la votación, se aprobó la citada proposición con 65 votos por el sí y 10 votos por el no, para un total de 75 votos.⁵¹ A continuación, la Presidencia sometió a consideración de la Plenaria el bloque del articulado, el título, la omisión de su lectura y su tránsito a la Cámara de Representantes. Hecho el

⁴⁴ Cfr. Gaceta del Congreso 1263 del 20 de septiembre de 2021. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-11-10 14-59-12).pdf”, p.10.

⁴⁵ Cfr. Gaceta del Congreso 1264 del 20 de septiembre de 2021. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-11-10 14-59-12).pdf”, 82-87.

⁴⁶ El senador Bolívar Moreno destacó que, como autor de novelas y libretos de televisión, ha percibido “*ingresos derivados de derechos de autor sobre obras televisivas, que son incluidas en el marco de [l] acuerdo de este proyecto de ley, y tien[e] familiares que trabajan en el sector de producciones televisivas que resultan cobijadas por este acuerdo*”. (Ibíd., p. 84).

⁴⁷ El senador Hoyos Giraldo sostuvo que “*tien[e] familiares dentro del segundo grado de consanguinidad que podrían verse beneficiados o afectados con este proyecto de ley*”. De igual modo se pronunció en los siguientes términos: “*pongo a consideración de la Corporación un conflicto de intereses, en razón a que en mi campaña al Senado de la República para el cuatrienio 2018-2022, recibí aportes de financiación, cuyos donantes son empresas que podrían verse beneficiados o afectados con este proyecto de ley (sic)*”. (Ibíd., p. 85).

⁴⁸ Por su parte, el senador Meisel Vergara se declaró impedido para votar el Proyecto de ley “*por cuanto tien[e] familiares que se dedican al comercio internacional*”. (Ibíd., p. 87).

⁴⁹ Ibíd., pp. 82-87.

⁵⁰ Tras el llamado a lista de rigor, que tuvo lugar al inicio de la sesión, la Secretaría de la Corporación registró la asistencia de 101 senadores, razón por la que se acreditó el quorum deliberatorio. (Ibíd., pp. 45-46). Al momento de abrir la votación nominal a la proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley objeto de examen, la presidencia de la Corporación ordenó llamar a lista nuevamente. Concluido el llamado, se registró la presencia y participación de 75 de los 108 senadores que componen la Corporación, con lo que se acreditó el quorum deliberatorio y decisorio (Ibíd., p. 87).

⁵¹ Ibíd., pp. 87-88.

llamado a lista y cerrada la votación, el resultado fue el siguiente: 56 votos por el sí y 13 votos por el no, para un total de 69 votos. En consecuencia, la presidencia concluyó que el Proyecto de ley 142 de 2019 había sido aprobado por la plenaria del Senado.⁵² Huelga anotar que el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en la sesión plenaria mixta del Senado de la República el 13 de abril de 2021 fue publicado en la Gaceta 1207 de 2021.⁵³

99. *Lapso entre los debates.* Así mismo, es preciso señalar que entre el primer y el segundo debate en el Senado de la República transcurrió un lapso no inferior a ocho días. Mientras el debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 5 de noviembre de 2019, el segundo debate en la Plenaria del Senado fue convocado para el 13 de abril de 2021. De igual modo, como se expondrá a continuación, también se advierte que entre el segundo debate en el Senado y el primer debate en la Cámara de Representantes transcurrieron más de 15 días, lo que da cuenta del cabal cumplimiento de las reglas previstas en el artículo 160 de la Constitución Política.

Trámite en la Cámara de Representantes

100. *Informe ponencia para primer debate.* En la Gaceta del Congreso 481 del 24 de mayo de 2021 obra el informe de ponencia para primer debate “*al proyecto de ley número 597 de 2021 (Cámara) y 142 de 2019 (Senado).*” Según se advierte en el documento en cita, el informe de ponencia fue presentado por los representantes Ricardo Alfonso Ferro Lozano y Alejandro Carlos Chacón Camargo. A este respecto, hay que hacer notar que mientras el texto definitivo del articulado aprobado en la plenaria del Senado fue publicado el 13 de septiembre de 2021, tal como consta en la Gaceta del Congreso 1207 de 2021, el informe de ponencia para primer debate en la Cámara fue radicado el 13 de mayo de ese mismo año. Al margen de lo anterior, la Corte hará prevalecer el principio de instrumentalidad de las formas, pues existe plena concordancia entre lo aprobado en la sesión plenaria mixta del Senado y el texto del articulado contenido en el informe de ponencia para primer debate en la Cámara.

101. *Anuncio para primer debate.* La Secretaría de la Cámara de Representantes hizo saber a la Corte que en el Acta número 34 del 25 de mayo de 2021 consta que ese día se realizó el anuncio del proyecto de ley.⁵⁴ Desde luego, como se vislumbra en la Gaceta del Congreso 123 de 2022 (en la que consta la citada acta), en la sesión ordinaria de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes celebrada el 25 de mayo de 2021 la secretaria de la Comisión Segunda tomó la palabra y anunció para debate en la siguiente sesión “*el Proyecto de ley número 597 del 2021 Cámara, 142 de 2019 Senado.*”⁵⁵

⁵² *Ibid.*, pp. 88-89.

⁵³ *Cfr.* Gaceta del Congreso 1207 del 13 de septiembre de 2021, p. 15.

⁵⁴ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-10-12 12-45-53).pdf*”, pp. 4-5.

⁵⁵ *Cfr.* Gaceta del Congreso 123 del 2 de marzo de 2022. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2022-03-10 17-23-40).pdf*”, p. 11 y 38.

102. Discusión y aprobación. En cumplimiento del anuncio realizado, el proyecto de ley antes referido fue discutido y votado el 26 de mayo de 2021. Tal como consta en el Acta número 35 de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 124 de 2022, luego de las intervenciones de los ponentes y de algunos representantes, la Secretaria de la Comisión, por disposición de la Presidencia que cerró la discusión y sometió a votación la proposición “*con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 597 de 2021 Cámara y 142 de 2019 Senado*”, llamó a lista y terminada la votación anunció el siguiente resultado: 12 votos por el sí y 3 votos por el no, para un total de 15 votos.⁵⁶

103. A continuación, la secretaria de la Comisión leyó los artículos del proyecto de ley y se abrió la discusión. Una vez cerrada la etapa de deliberación por la Presidencia, llamó a lista para la respectiva votación. Culminada la oportunidad para votar, anunció el siguiente resultado: 13 votos por el sí y 3 votos por el no, para un total de 16 votos. Finalmente, por disposición de la Presidencia de la Comisión, la Secretaria procedió a dar lectura al título del proyecto y el Presidente de la Comisión preguntó a los miembros de la misma si consentían que el proyecto de ley pasara a segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Luego de la respectiva votación, se anunció el resultado de 12 votos por el sí y 3 por el no, para un total de 15 votos. Con ello, el Proyecto de ley fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.⁵⁷

104. Informe ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes. Según consta en la Gaceta del Congreso 574 del 4 de junio de 2021, el 2 de junio de ese mismo año los representantes Ricardo Alfonso Ferro Lozano y Alejandro Carlos Chacón Camargo, ponentes de la iniciativa, radicaron el “*informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 597 de 2021 Cámara – 142 de 2019 Senado*”.⁵⁸ Ahora bien, vale destacar que en esta ocasión el informe de ponencia fue presentado el 2 de junio de 2021, mientras que la publicación del texto aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes tuvo lugar el 4 de junio de ese mismo año.⁵⁹ Así y todo, la Sala estima que en este punto se debe dar prevalencia al principio de instrumentalidad de las formas, especialmente porque el articulado contenido en el informe de ponencia para segundo debate es idéntico al aprobado en primer debate.

105. Anuncio para segundo debate. Como se observa en el Acta número 238 del 9 de junio de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 100 de 2022, ese día el

⁵⁶ Es preciso anotar que, a fin de someter a votación la respectiva proposición, la presidencia de la Comisión ordenó llamar a lista. Concluido el llamado, se acreditó la asistencia y participación de 15 de los 17 representantes que conforman la comisión, lo que revela la existencia del quorum deliberatorio y decisorio. Cfr. Gaceta del Congreso 124 del 2 de marzo de 2022. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2022-03-10 17-23-40).pdf*”, p. 55.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 56.

⁵⁸ Cfr. Gaceta del Congreso 574 del 4 de junio de 2021. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-10-12 12-45-53).pdf*”, p. 35.

⁵⁹ Cfr. Gaceta del Congreso 574 del 4 de junio de 2021, p. 20.

secretario de la Cámara de Representantes anunció que el referido proyecto de ley sería discutido el 10 de junio de ese mismo año.⁶⁰

106. *Discusión y aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes.* En la Gaceta del Congreso 101 de 2022 obra el Acta de plenaria 239 de la sesión ordinaria convocada para el 10 de junio de 2021. En cumplimiento del anuncio antes reseñado, y por disposición de la presidencia de la Corporación, se solicitó a los miembros de la Corporación que dieran debate al “*Proyecto de ley número 597 de 2021 Cámara, 142 de 2019 Senado.*” Cerrada la discusión, se ordenó al secretario que llamara a lista y diera apertura al registro para que los representantes pudiesen votar la proposición con la que terminaba el informe de ponencia.⁶¹ Concluida la etapa de votación el secretario anunció el siguiente resultado: por el sí 20 votos manuales y 94 electrónicos, para un total de 114 votos. Por el no 1 voto manual y 7 electrónicos, para un total de 8 votos.⁶²

107. Posteriormente, cerrada la discusión sobre los artículos del proyecto, la presidencia ordenó que se diera apertura al registro y se votara “*el articulado como viene en la ponencia.*”⁶³ Así las cosas, cerrada la etapa de votación, la Secretaría informó el siguiente resultado: por el sí 20 votos manuales y 99 electrónicos, para un total de 119 votos. Por el no 6 votos electrónicos y ninguno manual.⁶⁴ De ese modo el Secretario confirmó que el articulado del Proyecto de ley había sido aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Finalmente, por orden de la Presidencia de la Corporación, el Secretario sometió a votación el título del proyecto y la pregunta “*¿Quiere la plenaria que este proyecto sea ley de la república?*”. Culminada la votación se anunció el siguiente resultado: por el sí 18 votos manuales y 100 electrónicos, para un total de 118 votos. Por el no 6 votos electrónicos y ninguno manual. Así las cosas, el Secretario informó que la Plenaria de la Cámara de Representantes había aprobado el Proyecto de ley 597 de 2021 (Cámara) y 142 de 2019 (Senado).⁶⁵

108. *Publicación definitiva.* En la Gaceta del Congreso 744 del 6 de julio de 2021 se publicó el “*texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 597 de 2021 Cámara – 142 de 2019 Senado.*”⁶⁶ Luego de cotejar los textos definitivos aprobados por las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente, se advierte que el contenido del articulado no sufrió ninguna modificación. A esta circunstancia se suma la de que, según lo

⁶⁰ Cfr. Gaceta del Congreso 100 del 21 de febrero de 2022, p. 102.

⁶¹ Es preciso advertir que al inicio de la sesión se realizó el respectivo llamado a lista para constatar la existencia de quorum deliberatorio. Concluido el llamado se acreditó la asistencia de 164 representantes, la inasistencia (con excusa) de 5 representantes, y ninguna inasistencia sin excusa. Con fundamento en ello, se acreditó el quorum deliberatorio. A la postre, a efectos de abrir la respectiva votación, se acreditó la asistencia y participación de 122 representantes, con lo que se acreditó el cumplimiento del quorum deliberatorio y decisorio (Cfr. Gaceta del Congreso 101 del 21 de febrero de 2022, pp. 5-6).

⁶² Cfr. Gaceta del Congreso 101 del 21 de febrero de 2022, pp. 66-68.

⁶³ *Ibíd.*, p. 68.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*, pp. 71-73.

⁶⁶ Cfr. Gaceta del Congreso 744 del 6 de julio 2021. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2021-10-04 16-27-11).pdf*”.

dispuesto en el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política, en este caso el Congreso se limitó a aprobar el Convenio, según lo preveía el artículo 1 del proyecto de ley objeto de discusión. Por último, es preciso advertir que en vista de que no mediaron diferencias entre el texto aprobado en las plenarios de Senado y Cámara no se surtió en esta ocasión etapa de conciliación.

109. *Lapso entre los debates.* La Sala encuentra que la Cámara de Representantes también respetó la regla contemplada en el artículo 160 de la Constitución, pues entre los debates transcurrió un lapso no inferior a 8 días. En efecto, mientras la discusión en la Comisión Segunda tuvo lugar el 26 de mayo de 2021, el debate en plenaria se realizó el 10 de junio de la misma anualidad. En igual sentido, habría que decir también se respetó el lapso exigido entre el segundo debate en la plenaria del Senado y el primer debate en la Cámara de Representantes. Mientras el primero de ellos tuvo lugar el 13 de abril de 2021, el segundo se llevó a cabo el 26 de mayo de 2021, lo que indica que transcurrieron más de 15 días entre uno y otro, tal como lo exige el artículo 160 de la Constitución.

110. *Trámite del proyecto sin exceder las dos legislaturas.* Como pudo observarse, el proyecto de ley fue tramitado sin que superara dos legislaturas, tal como lo exige el artículo 162 de la Constitución Política. En efecto, el proyecto fue presentado en la legislatura de 2019-2020 y su primer debate tuvo lugar en noviembre de 2019. Por su parte, el segundo debate en el Senado de la República y el primero y segundo debates en la Cámara de Representantes se realizaron en la legislatura siguiente, 2020-2021, al punto que su aprobación definitiva tuvo lugar en junio de 2021.

111. *Se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible.* La Corte ha señalado que los principios de consecutividad e identidad flexible le imponen al legislador el cumplimiento efectivo de dos reglas en concreto. Por una parte, que el tema o la materia que guía la aprobación de las normas se mantenga invariable a lo largo de las fases del trámite legislativo (*consecutividad*). Por otra parte, que las adiciones, modificaciones y supresiones al proyecto de ley guarden coherencia y se refieran a la misma materia o contenido temático de la iniciativa que se está discutiendo (*identidad flexible*).⁶⁷

112. Al lado de esta precisión conceptual, y como se puso de manifiesto en líneas precedentes, de ordinario los proyectos de ley referidos a la aprobación de tratados internacionales no sufren modificaciones a lo largo del trámite legislativo. El Proyecto de ley 142 de 2019 (Senado) y 597 de 2021 (Cámara) no fue la excepción. Según pudo advertirse, la iniciativa no tuvo modificaciones a lo largo del trámite respectivo. En una y otra Cámaras se discutió y aprobó el mismo articulado, por lo que los principios en referencia fueron cabalmente respetados. Finalmente, es preciso advertir que el hecho de que la ley *sub examine* hubiese sido tramitada en sesiones virtuales y mixtas no viola ningún requisito de formal ni constituye un vicio en el procedimiento.

⁶⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-395 de 2021 y C-674 de 2017.

Conclusión del análisis formal sobre el trámite legislativo

113. Conforme a lo expuesto, la Sala concluye que el Proyecto de ley aprobatoria del ‘*Convenio sobre Importación Temporal*’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, cumplió con las exigencias requeridas por la Constitución. De un lado, el trámite que se surtió en la Comisión Segunda y en la Plenaria del Senado de la República satisfizo todas las exigencias de rigor, así:

Presentación del Proyecto de ley: Gaceta del Congreso 801 del 27 de agosto de 2019	Ponencia	Anuncio	Discusión y aprobación	Publicación
Primer debate (Comisión)	Gaceta del Congreso 1032 del 18 de octubre de 2019.	Acta número 9 del 30 de octubre de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso 39 del 24 de enero de 2020.	Acta número 10 del 5 de noviembre de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso 39 del 24 de enero de 2020.	Gaceta del Congreso 566 del 29 de julio de 2020.
Segundo debate (Plenaria)	Gaceta del Congreso 566 del 29 de julio de 2020.	Acta número 48 del 7 de abril de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 1263 del 20 de septiembre de 2021.	Acta número 49 del 13 de abril de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 1264 del 20 de septiembre de 2021.	Gaceta del Congreso 1207 del 13 de septiembre de 2021.

114. De igual modo, el trámite surtido ante la Cámara de Representantes también satisfizo los requisitos de rigor, como se sintetiza a continuación.

	Ponencia	Anuncio	Discusión y aprobación	Publicación
Primer debate (Comisión)	Gaceta del Congreso 481 del 24 de mayo de 2021.	Acta número 34 del 25 de mayo de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 123 del 2 de marzo de 2021.	Acta número 35 del 26 de mayo de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 124 del 2 de marzo de 2021.	Gaceta del Congreso 574 del 4 de junio de 2021.
Segundo debate (Plenaria)	Gaceta del Congreso 574 del 4 de junio de 2021.	Acta número 238 del 9 de junio de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 100 del 21 de febrero de 2022.	Acta número 239 del 10 de junio de 2021, publicada en la Gaceta del Congreso 101 del 21 de febrero de 2022.	Gaceta del Congreso 744 del 6 de julio de 2021.

(iii) Sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional.

115. La Corte constata que el Presidente de la República sancionó la Ley 2145 de 2021, “*Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre Importación Temporal’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990*” – el 10 de agosto de 2021. En efecto, como consta en el *Diario Oficial* de ese día, la ley fue firmada por el señor Iván Duque Márquez, a la sazón Presidente de la República, por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, Martha Lucía Ramírez Blanco y por la entonces Ministra de Comercio, Industria y Turismo señora María Ximena Lombana Villalba.

116. El artículo 241.10 de la Constitución dispone expresamente que una vez sancionada la ley aprobatoria de un tratado internacional, el Gobierno deberá remitirla dentro de los seis días siguientes a la Corte Constitucional para que decida definitivamente sobre su exequibilidad. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que este requisito “*no configura propiamente un vicio de forma o de procedimiento en la formación del Tratado y de su ley aprobatoria, pues se trata de una irregularidad externa, que más bien compromete la responsabilidad del Gobierno al incumplir un deber constitucional.*”⁶⁸

117. De conformidad con lo anterior, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional la documentación respectiva el 19 y 20 de agosto de 2021.⁶⁹ Así las cosas, pese a que la Corte advierte que el Gobierno no cumplió a cabalidad con la regla prevista en la Constitución Política, pues no remitió la documentación referida dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley, no desconoce que la Secretaría Jurídica de la Presidencia informó sobre una serie de dificultades a la hora de enviar la documentación por conducto del sistema de información de la Presidencia. Según expuso una de las contratistas de la entidad, debido al peso de los archivos se hizo necesario comprimir los documentos y remitirlos por separado, lo que dilató el envío de rigor. Sin perjuicio de este percance técnico temporal que, dicho sea de paso, no vicia el procedimiento del tratado, la Sala encuentra satisfechos los requisitos de sanción presidencial y remisión a la Corte Constitucional en los términos del numeral 10 del artículo 241 *superior*. Así y todo, la Corporación estima necesario advertir al Gobierno que, en lo sucesivo, deberá cumplir a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 241.10 *superior* y realizar los ajustes logísticos que sean necesarios para que el envío de los respectivos documentos se haga en el término previsto por la Carta Política.

(iv) Cuestión final: en esta oportunidad no resulta exigible el análisis de impacto fiscal de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

118. En la **Sentencia C-170 de 2021** la Corte ajustó su precedente en lo que refiere a la aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, cuando se trata

⁶⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 1993, que reitera la Sentencia C-346 de 2022.

⁶⁹ Expediente LAT-475. Documentos pdf titulados: (1) “*LAT0000475-Presentación Demanda-(2021-08-20 12-00-53).pdf*”, p. 1. Y (2) “*LAT0000475-Peticiones y Otros-(2021-08-23 11-12-45).pdf*”, p. 1.

de proyectos de ley por medio de los cuales se aprueba un instrumento internacional. Como lo reiteró la Corte recientemente, la jurisprudencia constitucional ha exigido la aplicación de este precepto en el evento en que el análisis se predique de leyes aprobatorias de tratados que consagran beneficios tributarios en favor de sujetos de derecho internacional, así como del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia. En la providencia anotada, la Corporación destacó que si bien la valoración del impacto fiscal de un proyecto de ley puede tener grados de especificidad diferenciados, en función de la naturaleza de la regulación, y de la mayor o menor fiabilidad de los supuestos económicos en los que se funda, *“dicha valoración será exigible en todos los casos y su ausencia –siguiendo los propósitos en los que se apoya el artículo 7 de la Ley 819 de 2003– constituye un vicio de inconstitucionalidad.”*⁷⁰

119. Ahora bien, en esa misma providencia, la Corte dejó en claro que, por razones de seguridad jurídica y prudencia judicial, la antedicha interpretación se aplicaría solo hacia el futuro, es decir, en aquellos proyectos de ley tramitados con posterioridad a la notificación de dicha sentencia, ya que se constató que *“la jurisprudencia previa de este Tribunal no había indicado que beneficios tributarios como los examinados –contenidos en un instrumento internacional– estuvieran sujetos a las exigencias previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.”*⁷¹ A la postre, mediante las Sentencias C-395 de 2021 y C-110 de 2022, la Corporación extendió la exigencia aludida a los tratados que ordenaran gasto.⁷² En todo caso se puso de presente, al igual que en la Sentencia C-170 de 2021, que la interpretación extensiva de tal exigencia se aplicaría solo hacia el futuro, es decir, en aquellos proyectos de ley tramitados con posterioridad a la notificación de dicha providencia, la cual, según aclaró la Corte, tuvo lugar el 30 de julio de 2021.⁷³ De esa suerte, habría que decir en síntesis que aun cuando el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley *que ordenan gasto o que otorgan beneficios tributarios* es una exigencia que viene dada por lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho importantes precisiones sobre la aplicación (material y temporal) de este requisito en el caso de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, las cuales tendrán que tenerse en cuenta en esta oportunidad.

120. De conformidad con lo expuesto, la Sala encuentra que el análisis de impacto fiscal, en los términos anteriormente reseñados, no sería exigible en esta oportunidad al menos por dos razones específicas. Por una parte, se tiene que la aprobación ejecutiva del *Convenio sobre Importación Temporal* tuvo lugar el 5 de agosto de 2019, es decir, mucho antes de la notificación de la Sentencia C-170 de 2021. Por otro lado, desde la perspectiva del debate legislativo, se tiene que la discusión y aprobación definitiva del proyecto de ley ocurrió el 10 de junio de 2021, esto es, con anterioridad a la aplicación de la regla jurisprudencial antes expuesta. Por

⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021.

⁷¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021, reiterada en la Sentencia C-346 de 2022.

⁷² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 2022.

⁷³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2022.

consiguiente, la Corte estima que el escrutinio de impacto fiscal no es aplicable al asunto *sub examine*, por lo que procederá con el control material de las disposiciones del instrumento internacional objeto de análisis.

D. Análisis y control material del “*Convenio sobre Importación Temporal*” y de su ley aprobatoria (Ley 2145 de 2021)

121. En lo que sigue, la Sala profundizará en el análisis y control del “*Convenio sobre Importación Temporal*” y de su ley aprobatoria (Ley 2145 de 2021). Para esos efectos seguirá el siguiente método expositivo. En primer lugar, presentará algunas consideraciones sobre el alcance y la naturaleza del control material que debe adelantar la Corporación. En segundo lugar, hará algunas referencias jurisprudenciales sobre el mandato constitucional de internacionalización de la economía e integración económica, así como sobre la relevancia de la eficiencia administrativa. En tercer lugar, expondrá los antecedentes y finalidades del “*Convenio sobre Importación Temporal*”. Y, en cuarto lugar, sobre la base de las consideraciones precedentes, se pronunciará sobre el contenido material del instrumento internacional *sub examine* y de su ley aprobatoria a efectos de determinar si uno y otro se ajustan a la Constitución Política.

(a) Alcance y naturaleza del control material que efectúa la Corte Constitucional sobre el contenido material de un tratado internacional de naturaleza comercial

122. De antaño, en aplicación estricta del artículo 241.10 de la Constitución, esta Sala ha sostenido la tesis de que el análisis de constitucionalidad del contenido material de los tratados internacionales no puede involucrar consideraciones de utilidad, efectividad o eficiencia de las autoridades, ni tampoco evaluaciones de “*oportunidad práctica ni de conveniencia política.*”⁷⁴ Según se ha dicho, tales juicios deben ser adelantados por el Presidente de la República y su ministro del ramo y por el Congreso de la República. Mientras el primer mandatario es quien como Jefe de Estado ostenta la facultad constitucional de dirigir las relaciones internacionales (artículo 189 *superior*), el Congreso de la República, por su parte, es el llamado a incorporar el tratado internacional al ordenamiento jurídico interno (artículo 150.16 *superior*), para lo cual está en la obligación de estudiar su contenido y deliberar sobre su conveniencia.⁷⁵

123. Desde luego, la postura antes anotada ha demarcado la naturaleza y alcance del análisis material de los convenios de índole económica y comercial que han sido suscritos por el Estado colombiano, como es el caso de los tratados de libre comercio, los acuerdos de complementación económica y los de promoción comercial. En estos casos, ciertamente, el examen de fondo se ha limitado a un contraste entre las disposiciones del tratado y de su ley aprobatoria, por un lado, y las normas de la

⁷⁴ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-178 de 1995.

⁷⁵ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006, que reitera la Sentencia C-178 de 1995.

Constitución, por el otro, sin que ello involucre análisis de conveniencia.⁷⁶ Esta postura, dicho sea de paso, ha sido reiterada por la Corte en decisiones en las que se ha escrutado la constitucionalidad de acuerdos internacionales de esta naturaleza.⁷⁷

124. Ahora bien, no se puede pasar por alto que en la **Sentencia C-667 de 2014** la Corte hizo hincapié en que sus competencias en esta materia no podían ser equiparables a una “*función notarial*.” Al respecto, señaló que la Corte está llamada a apreciar, entre otras cosas, “*las razones que llevaron al Gobierno a su negociación, los estudios empíricos que soportan su necesidad, los beneficios que representa para el país una vez efectuado el balance integral de las ventajas y desventajas, cómo se encuentra preparado el Estado para asumir los nuevos retos (v. gratia, infraestructura), las medidas de prevención, salvaguardia y excepciones acogidas para los sectores de la economía doméstica sensibles, los intereses de los exportadores e importadores, el diseño de un plan de ejecución, entre otros, que permitan al Gobierno advertir que no se ha celebrado un tratado comercial improvisado sino oportuna y debidamente diseñado.*”⁷⁸

125. Tal postura fue reiterada por la Corte en la **Sentencia C-252 de 2019**. En dicha ocasión, tras valorar el contenido material del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el “*Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones*” y la Ley 1840 de 12 de julio de 2017, aprobatoria del tratado, la Sala consideró que el control material e integral del instrumento debía llevarse a cabo mediante un juicio de razonabilidad “*que implica verificar (i) que las finalidades globales y de cada una de las cláusulas del tratado resulten legítimas a la luz de la Constitución Política y (ii) que el tratado en su conjunto, así como las medidas individualmente previstas en dicho instrumento, sean idóneos, esto es, que existan elementos de juicio que permitan concluir que contribuirán a alcanzar sus finalidades.*”⁷⁹

126. Nótese, en todo caso, que en esa misma ocasión la Corte aclaró que dicho juicio de razonabilidad estaba soportado en las siguientes premisas: **(a)** el control que adelanta la Corte supone un contraste entre las normas del instrumento internacional (y de su ley aprobatoria) y los contenidos normativos superiores; **(b)** la Constitución Política “*defiere principalmente a las ramas ejecutiva y legislativa la competencia para evaluar la ‘conveniencia, oportunidad, utilidad o eficiencia’ de los tratados internacionales*”, por lo que se debe “*aportar razones y evidencia empírica, concreta y suficiente, que justifique la celebración de los mismos*”; y, **(c)** que al examinar el tratado, la Corporación está llamada a salvaguardar “*los derechos fundamentales, el orden público [y] la distribución cabal de las competencias y de los poderes dentro de nuestro Estado de derecho*”, así como “*los mandatos, valores y principios que aseguran la vigencia del Estado social*”.⁸⁰ De lo dicho se desprende que la naturaleza

⁷⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006.

⁷⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-750 de 2008 y C-446 de 2009.

⁷⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-667 de 2014.

⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2019.

⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2019.

del control de constitucionalidad en estos casos es eminentemente jurídico, y que el análisis de razonabilidad (que es ante todo de estirpe instrumental) en ningún momento puede comportar una valoración de conveniencia.

127. Así pues, en la **Sentencia C-098 de 2020**, en la que la Sala Plena se ocupó de analizar la constitucionalidad del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización*”, se reiteró que, en estos eventos, la Corte no debe realizar valoraciones sobre la conveniencia, oportunidad, utilidad o eficiencia del instrumento, y destacó que “*los análisis ampliados desde el punto de vista material, en cuanto a la intensidad del test que involucra el juicio de razonabilidad, hasta el momento, se han relacionado más con acuerdos de tipo comercial y de inversión y no se han extendido por la jurisprudencia, de manera general, a otro tipo particular de instrumentos internacionales.*”⁸¹

128. Dicho lo anterior, se concluye que: **Primero**, en su análisis material de rigor, la Corte definitivamente no está llamada a realizar juicios de conveniencia y oportunidad, pues estos deben ser adelantados por el Presidente de la República y por el Congreso de la República. **Segundo**, en ejercicio de sus facultades, la Corte está llamada a constatar que el instrumento internacional respete el marco de derechos y obligaciones definido en la Constitución y los mandatos, valores y principios que de ella se derivan. **Tercero**, en el caso de los acuerdos de carácter comercial la Corporación está llamada a evaluar: (i) que se hayan respetado los principios de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional,⁸² y (ii) que existan razones y evidencia empírica que den cuenta de su razonabilidad. Sin que en todo caso se pueda perder de vista que el control que efectúa la Corte es eminentemente jurídico y que cualquier interpretación de los tratados debe estar sujeta a lo previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.⁸³

(b) Los mandatos de integración económica e internacionalización de las relaciones económicas. Reiteración de la jurisprudencia

129. La Constitución Política de Colombia desarrolla en sus artículos 9, 226 y 227 contenidos normativos de índole *superior* que son indispensables para el buen curso de las relaciones que nuestro Estado entabla con comunidades políticas extranjeras y con organismos internacionales. El artículo 9 superior señala, por ejemplo, que “[l]as relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. Por su parte, el artículo 226 superior dispone que “[e]l Estado promoverá la internacionalización de

⁸¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-098 de 2020.

⁸² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-210 de 2016.

⁸³ En efecto, la sección tercera de la citada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (artículos 31-33) las reglas de interpretación y los medios de interpretación complementarios que deben seguirse en la materia.

las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas”. Para esos efectos, añade el artículo, deberá tenerse por base los principios de “*equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*.” A su turno, el artículo 227 constitucional destaca que “[e]l Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones (...) mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales.”

130. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte no solo ha analizado la constitucionalidad de tratados de índole comercial o económica, sino que también, al ejercer sus competencias, ha profundizado en los alcances de los mandatos antes referidos. Así, por ejemplo, en la **Sentencia C-155 de 2007**, la Corte hizo referencia a los artículos antes descritos y señaló que estos están en íntima conexión con el Preámbulo de la Constitución Política, que también hace referencia a la importancia de la integración del Estado con otros países, particularmente de Latinoamérica. En esta oportunidad, por lo demás, la Corporación precisó que si bien la internacionalización de las relaciones económicas es un mandato constitucional, lo cierto es que este propósito debe lograrse, como dice la Constitución, “*sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*.” Por su parte, los vínculos y compromisos que Colombia entable al amparo de tales acuerdos deben estar basados en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional, como dispone el artículo 9 *superior*.⁸⁴

131. A este respecto, hay que hacer notar que en la **Sentencia C-864 de 2006**, la Corte trajo a colación algunas providencias en las que se analizó la constitucionalidad de algunos acuerdos comerciales bilaterales a partir de los mandatos constitucionales aludidos.⁸⁵ Con base en un rastreo jurisprudencial sobre el alcance de tales disposiciones constitucionales, de cara al análisis de los tratados internacionales en materia comercial, la Corte puso de presente que este tipo de convenios, por regla general, constituyen una manifestación del mandato de integración económica previsto en la Constitución Política. Esto último, desde luego, siempre y cuando los instrumentos que promuevan la citada integración cumplan con los principios de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo prescribe el ya citado artículo 226 *superior*.

132. De igual modo, la Corte ha resaltado que al amparo del artículo 227 *superior* el gobierno, en ejercicio de sus funciones constitucionales, puede establecer mediante tratados públicos las reglas aplicables a las relaciones específicas que se traben entre Colombia y un Estado en particular en lo referente al comercio exterior. Ciertamente, se ha precisado que la integración de Colombia con otros países no solo puede o debe conseguirse por conducto de los tratados bilaterales. Sobre el particular, la Corporación ha encontrado ajustados a la Constitución “*acuerdos de integración por medio de los cuales los Estados asumen el compromiso de estimular el*

⁸⁴ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2007.

⁸⁵ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006, que reitera las sentencias C-719 de 1999 y C-327 de 2000.

*crecimiento y diversificación del comercio recíproco, mediante la expansión de mercados regidos por una política especial de comercio exterior acordada entre las Partes, especialmente, en lo referente a la adopción de estrategias arancelarias comunes, a la eliminación de barreras que dificulten la libre importación y exportación de bienes y a la supresión de obstáculos al intercambio de capital, servicios y mano de obra.”*⁸⁶

133. Ahora bien, en este tipo de escenarios, la Corte ha valorado si los instrumentos de internacionalización y modernización de la economía efectivamente contribuyen a la expansión del comercio, “*al desarrollo y profundización de la acción coordinada y de las relaciones económicas entre los países*”, a la solidaridad y cooperación entre los pueblos y al desarrollo armónico. Pese a que no hay duda que en estas materias la competencia del Gobierno es amplia y el margen de configuración normativa del Congreso tampoco puede ser limitado, la Corte se ha preocupado por valorar si los acuerdos efectivamente buscan “*la creación de nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida, la salvaguardia del bienestar público, así como asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y la inversión, fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados mundiales, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la promoción del desarrollo sostenible*”, entre otros aspectos.⁸⁷

134. A modo ilustrativo, en el caso de los denominados acuerdos de complementación económica, la Corte ha sostenido que estos tratados se ajustan a la Constitución si con ellos se busca el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la competencia económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de productos e impulsar el desarrollo económico.⁸⁸ Desde luego, y a propósito de lo expuesto en el acápite precedente, es claro que estas valoraciones deben llevarse a cabo de conformidad con las razones y la evidencia empírica que se haya aportado a lo largo del trámite constitucional.

135. Hay que anotar, además, que en la **Sentencia C-254 de 2019**, la Corte profundizó en dos conceptos sumamente relevantes al momento de analizar la constitucionalidad de los instrumentos normativos que impactan las relaciones comerciales y económicas en el mundo contemporáneo. Destacó, por un lado, que la *globalización* es un fenómeno universal que debe ser comprendido como la tendencia a hacer del mundo un lugar interdependiente. El análisis de un acuerdo internacional que impacta el comercio, así como la aplicación efectiva de los mandatos sobre integración e internacionalización económica –ha sugerido la Corte–, no pueden perder de vista este contexto. Adicionalmente, con base en la doctrina especializada, la Corporación ha resaltado que si bien el comercio “*no es la causa eficiente del desarrollo ni de la reducción de la pobreza*”, puede en todo caso contribuir eficientemente a que las políticas nacionales generen resultados benéficos, de ahí que

⁸⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006, que reitera la Sentencia C-231 de 1997.

⁸⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-178 de 1995, reiterada en la Sentencia C-864 de 2006.

⁸⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006, que reitera las Sentencias C-334 de 2002 y C-581 de 2002.

las políticas de integración en el plano de las relaciones exteriores hayan cobrado una inusitada importancia.

136. De conformidad con lo anterior, la Corte ha reconocido que, en garantía de estos propósitos, la integración de índole económica a menudo tiene por instrumento la rebaja o eliminación de los aranceles de importación y exportación que adoptan los países en el comercio internacional, o bien la modificación de los trámites arancelarios. Lo anterior, ha dicho la Corte, se sustenta en “*la agenda de comercio exterior en el mundo*”, que ha tendido hacia el fomento de la apertura económica, el mercado abierto y el proceso globalizador.⁸⁹

137. Vale precisar, en todo caso, que los mandatos de integración e internacionalización de la economía obligan al Gobierno a analizar con sumo detalle las razones por las cuales es conveniente o no su negociación o adhesión. En estos casos, la Corte ha destacado que los mandatos constitucionales se cumplen siempre y cuando las demás ramas del poder público –que tienen a su cargo el respectivo juicio de conveniencia– hayan indagado en estudios empíricos que sustenten su necesidad y que revelen “*los beneficios que representa para el país una vez efectuado el balance integral de las ventajas y desventajas.*” Así mismo, se ha dicho que es indispensable que el Gobierno, en su función de dirigir las relaciones internacionales, evalúe “*cómo se encuentra preparado el Estado para asumir los nuevos retos (v. gratia, infraestructura), las medidas de prevención, salvaguardia y excepciones acogidas para los sectores de la economía doméstica sensibles, los intereses de los exportadores e importadores, el diseño de un plan de ejecución, entre otros, que permitan al Gobierno advertir que no se ha celebrado un tratado comercial improvisado sino oportuna y debidamente diseñado.*”⁹⁰

138. En síntesis, podría decirse lo siguiente. **Primero**, la Constitución Política promueve la integración económica y la internacionalización de las relaciones económicas siempre y cuando estas se sustenten en estrictos principios de equidad, igualdad, reciprocidad, soberanía y conveniencia nacional. **Segundo**, el Estado puede hacer efectivos estos mandatos mediante la suscripción de tratados o acuerdos internacionales que tengan por propósito (i) estimular el crecimiento y diversificación del comercio y (ii) la expansión de determinados mercados regidos por una política especial de comercio acordada equitativamente entre las partes. **Tercero**, la Corte, al amparo de los contenidos constitucionales ya anotados, está llamada a analizar si el convenio internacional persigue propósitos constitucionalmente admisibles, para lo cual debe tener claro el contexto de globalización en las relaciones económicas y la agenda de comercio exterior en el mundo. **Cuarto**, en garantía de los mandatos constitucionales, la Corte debe evaluar si las demás ramas del poder público, encargadas del respectivo juicio de conveniencia, valoraron técnica y empíricamente las condiciones de aplicación de

⁸⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2019, que reitera las Sentencia C-446 de 2009.

⁹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2015.

los compromisos comerciales a efectos de establecer si de éstos se siguen razonablemente beneficios para el país.

(c) El principio de eficiencia en la administración pública. Reiteración de la jurisprudencia

139. El artículo 209 de la Constitución destaca que “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, **eficacia, economía y celeridad** (...)”. Tal como lo ha sostenido la Corte, los principios de *eficacia* y *eficiencia* buscan que las finalidades y decisiones de la administración se tomen con la máxima racionalidad, es decir, mediante el uso de los recursos y medios estrictamente necesarios para la obtención de resultados óptimos y deseables.⁹¹ En este punto valdría la pena hacer una distinción conceptual entre *eficacia* y *eficiencia*. La *eficacia* atañe al cumplimiento estricto del objetivo deseado, es decir, una actuación es eficaz siempre y cuando conlleve a la realización de la finalidad propuesta. Por su parte, la actuación será eficaz y eficiente si se logra el propósito deseado mediante el uso más racional de los recursos (de ahí que se hable del empleo de los recursos *estrictamente necesarios*).⁹²

140. Ahora bien, la Corporación ha destacado que la *eficacia* debe ser una cualidad de la administración pública. En el ejercicio de esta función, las autoridades están llamadas a emplear medios que irremediablemente lleven a cumplir las finalidades del Estado.⁹³ Por su parte, el principio de *eficiencia* refiere a “*la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores.*”⁹⁴ A modo de síntesis conceptual, entonces, se ha dicho que la **eficacia** hace relación “*al cumplimiento de las determinaciones de la administración*” y la **eficiencia** a “*la elección de los medios más adecuados [y, habría que agregar, menos costosos] para el cumplimiento de los objetivos.*”⁹⁵ Desde luego, estos dos principios buscan que la distribución de los bienes y servicios del Estado realmente se encausen hacia la consecución de los fines de la Comunidad Política.

141. En este punto, la Sala debe hacer notar que la garantía del principio de *eficiencia* está íntimamente ligada al interés del Estado por reducir los costos de transacción en las relaciones económicas: tanto las cotidianas como las comerciales a gran escala. Desde luego, si se parte de la base de que todas las operaciones presuponen un costo, es legítimo que el Estado se preocupe por hacer que los beneficios siempre superen los costos (bien los que asume la administración, o bien los que asumen los particulares).⁹⁶ Para estos efectos el Estado puede adoptar

⁹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-118 de 2018.

⁹² Correas, Oscar. *Teoría del derecho*. México D.F.: Fontamara, 2010, pp. 191 y ss.

⁹³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013, que reitera la Sentencia C-469 de 1992.

⁹⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Calabresi, Guido. *Costos de transacción, asignación de recursos y reglas de responsabilidad*. Revista Ius et veritas, N° 47, Diciembre 2013, pp. 39 y ss.

diversos instrumentos de intervención o diferentes mecanismos de política económica que le permitan reducir dichos costos de transacción y, con ello, eliminar barreras de acceso a bienes, servicios o incluso a mercados. Ciertamente, como lo ha expuesto la doctrina especializada, de este enfoque racionalizador no se sigue que la mejor manera de reducir costos sea anular la intervención estatal.⁹⁷ Por contraste, lo que se busca es que los mecanismos de intervención sean lo más idóneos y eficientes posibles de cara al logro de sus objetivos y de cara al bienestar de la población.

142. Los elementos anteriormente dilucidados son importantes por lo siguiente. No hay duda de que el análisis que efectúa la Corte al momento de escrutar la constitucionalidad de un instrumento internacional es meramente jurídico. En estos casos –como se anotó *supra*– la Corporación no está llamada a realizar consideraciones de conveniencia, oportunidad y eficiencia, pues, en rigor, tales juicios debieron haber sido adelantados en las etapas precedentes (negociación y aprobación legislativa del instrumento).

143. No obstante, en su escrutinio, la Corte sí puede analizar si con el tratado se pretenden incorporar al ordenamiento jurídico doméstico elementos de eficiencia administrativa o instrumentos que tengan por propósito reducir costos de transacción en beneficio de la economía nacional y, por contera, de la población,⁹⁸ caso en el cual, al perseguir un propósito constitucionalmente admisible, el instrumento internacional se entenderá ajustado a la Carta Política.

(d) Antecedentes, propósitos y posibles beneficios del *Convenio sobre Importación Temporal*.

144. En la exposición de motivos del proyecto que culminó en la sanción de la Ley 2145 de 2021 se reseñaron importantes elementos para comprender tanto los antecedentes como las finalidades del *Convenio sobre Importación Temporal*. De ordinario, los Estados acostumbraban a suscribir acuerdos bilaterales en materia de regímenes aduaneros y de admisión temporal de mercancías. En vista de que esta práctica trajo como consecuencia una importante dispersión normativa en la materia, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en asocio con la Federación Mundial de Cámaras, adoptó el “*Convenio ATA*” (en inglés: “*The Customs Convention on the ATA Carnet for the temporary admission of goods*”). Dado que este convenio introdujo en la práctica comercial un documento aduanero (Carnet ATA), que paulatinamente fue cobrando éxito, la OMA resolvió adoptar una nueva convención con el propósito de integrar las recomendaciones y buenas prácticas que, con ocasión al *Convenio ATA*, se habían podido identificar en los procesos aduaneros de admisión temporal de mercancías. Este convenio, denominado *Convenio de Estambul* o *Convenio sobre Importación Temporal*, no solo unificó las reglas de importación y exportación temporal de bienes, sino que adicionalmente, y por conducto de sus

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-751 de 2008.

anexos, amplió su aplicación a bienes y equipos “*de ingeniería civil y construcción, electricidad, médicos, animales, entre otros.*”⁹⁹

145. A fin de comprender las particularidades del Convenio y sus finalidades principales es preciso indagar en uno de los elementos medulares de la normativa internacional: el Carnet ATA. Según expuso la Cámara de Comercio de Bogotá, este documento también ha sido denominado “*el pasaporte de las mercancías*”. Su propósito es básicamente facilitar el comercio mundial a partir de la admisión expedita de bienes que solo ingresarán temporalmente a un país determinado. De ese modo, la CCB definió el Carnet ATA como “*un documento aduanero internacional unificado –una declaración anticipada universal– que **permite la exportación e importación temporal libre de impuestos y aranceles a determinadas mercancías hasta por un año, agilizando el paso por la aduana y ahorrando dinero con la cobertura dada por las respectivas garantías.***”¹⁰⁰

146. Como se precisó con anterioridad, el Carnet ATA (“*o pasaporte de la mercancía*”) no solamente permite la exportación o importación temporal de bienes por un periodo fijo, sino que también constituye una garantía para el Estado que admite el ingreso temporal de dicho bien. Según el convenio, el Carnet ATA está amparado por una asociación garante que, además, debe necesariamente ser miembro de la “*cadena de garantía internacional*” (en inglés, *ICC WCF-ATA international guarantee chain*). Como lo señaló la exposición de motivos, la cadena de garantía internacional está compuesta por las diferentes Cámaras de Comercio de los países miembros (en el caso de Colombia, la Cámara de Comercio de Bogotá CCB), quienes “*actúan en cooperación y solidaridad permanente entre ellos, con el propósito de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Convenio de Estambul, especialmente, aquellas de índole financiero.*”¹⁰¹

147. Sobre el particular la CCB destacó que la asociación garante, además de tener la función de expedir los Carnets ATA en beneficio de los comerciantes nacionales que quieran exportar temporalmente bienes a otro país, tiene que garantizar el estricto cumplimiento de las obligaciones por parte de los empresarios. De ese modo si, por ejemplo, pasado el término previsto para la reexportación de la mercancía (por regla general se trata de un año), el trámite no se ha llevado a buen término y, por ende, el ingreso de la mercancía pasa de ser temporal a permanente, “*la autoridad garante debe pagarle a la autoridad aduanera los derechos de importación causados, sin perjuicio que pueda repetir en contra del titular del Carnet ATA.*”¹⁰² A este respecto la CCB manifestó que el CIT no deroga, modifica o adiciona ninguna disposición al estatuto aduanero, por lo que dicha autoridad mantendrá los controles de rigor.¹⁰³

⁹⁹ Cfr. Gaceta del Congreso número 801 del 27 de agosto de 2019, p. 51.

¹⁰⁰ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-12 18-04-25).pdf*”, p. 3. (Énfasis añadido).

¹⁰¹ Cfr. Gaceta del Congreso número 801 del 27 de agosto de 2019, p. 52.

¹⁰² Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-12 18-04-25).pdf*”, p. 6. (Énfasis añadido).

¹⁰³ *Ibíd.*

148. Por otra parte, en la exposición de motivos del proyecto de ley se puso de presente que el hecho de que las Cámaras de Comercio asuman la función aludida comporta una garantía efectiva del cumplimiento de las obligaciones dispuestas en el *Convenio sobre Importación Temporal*, pues estas entidades: (i) existen en la gran mayoría de los países, (ii) cuentan con personal calificado para atender los procedimientos correspondientes, y (iii) deben integrar y ostentar la representación de su país ante la Cámara Internacional de Comercio (ICC, por sus siglas en inglés).¹⁰⁴

149. Ahora bien, en lo relativo al contenido del *Convenio sobre Importación Temporal*, tanto la exposición de motivos como las intervenciones y conceptos recaudados a lo largo del proceso constitucional coincidieron en que se compone de un Preámbulo, cinco Capítulos y 13 Anexos que contienen los diferentes tipos de mercancías permitidas.¹⁰⁵ Como se esbozó con anterioridad, la estructura del instrumento tiene por propósito simplificar los procedimientos de importación y exportación temporal de mercancías, unificar la normativa internacional existente y extender las reglas al mayor número de bienes que, por su naturaleza, pueden ser objeto de este tratamiento.¹⁰⁶

150. El **Preámbulo** reconoce la dispersión normativa y la existencia de un número considerable de convenios aduaneros sobre importación temporal de mercancías. En vista de esta circunstancia, justifica la necesidad de simplificar y armonizar los regímenes aduaneros en la materia en beneficio de los intercambios internacionales. En lo sucesivo, el **Capítulo I** contempla una serie de definiciones, entre estas la de importación temporal, transversales a todo el convenio. Por su parte, el **Capítulo II** define el ámbito de aplicación de las disposiciones y señala, a modo de premisa básica de aplicación del convenio, que la importación temporal debe hacerse con suspensión total de los derechos de importación. Este capítulo destaca, además, la existencia de anexos al convenio y su estructura.

151. A continuación, el **Capítulo III** regula lo relativo al documento y a la garantía; define la existencia de un plazo fijo para la reexportación del bien importado temporalmente; y prescribe algunos requisitos y circunstancias en que se puede dar por finalizada la protección de la importación. Por su parte, el **Capítulo IV** comprende algunas “*disposiciones varias*” relativas a la reducción de formalidades y minimización de trámites internos, y reconoce que la jurisdicción sancionadora del estado firmante podrá operar ante el incumplimiento de las normas de la convención. Así mismo, el **Capítulo V** refiere a la institución del comité administrativo encargado de examinar la aplicación del Convenio y a las normas que rigen su funcionamiento. De igual manera, se ocupa de la solución de controversias, de la

¹⁰⁴ Cfr. Gaceta del Congreso número 801 del 27 de agosto de 2019, pp. 52-53.

¹⁰⁵ Lo que se expone a continuación está basado en la reseña de los contenidos del convenio que presentó el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cfr. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-11 20-43-18).pdf”, pp. 2-3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 51-52.

firma, ratificación, adhesión al Convenio, implementación, depósito, reserva y demás disposiciones tendientes a la adecuada implementación del tratado.

152. Por último, en la exposición de motivos se dejó en claro que los 13 anexos del *Convenio sobre Importación Temporal* tienen por propósito describir “*de forma minuciosa y ordenada los tipos de mercancías que pueden ser objeto de admisión temporal de acuerdo con el Convenio de Estambul, junto con sus características específicas.*”¹⁰⁷ A renglón seguido la exposición de motivos presentó una tabla descriptiva de los Anexos, la cual se reproduce a continuación:

Tabla 1. Contenido de los anexos al Convenio de Importación Temporal¹⁰⁸

No.	Anexo	Mercancía	Entrada en vigor
1	A ¹⁰⁹	Relativo a los documentos de admisión temporal.	27/11/1993
2	B.1 ¹¹⁰	Relativo a las mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria, congreso o manifestación similar.	27/11/1993
3	B.2	Relativo al material profesional.	11/08/1995
4	B.3	Relativo a los contenedores, paletas, embalajes, muestras y otras mercancías importadas en el marco de una operación comercial.	-
5	B.4	Relativo a las mercancías importadas en el marco de una operación de producción.	-
6	B.5	Relativo a las mercancías importadas con un fin educativo, científico o cultural.	07/09/1995
7	B.6	Relativo a los efectos personales de los viajeros y a las mercancías importadas con un fin deportivo.	11/08/1995
8	B.7	Relativo al material de propaganda turística.	-
9	B.8	Relativo a las mercancías importadas en tráfico fronterizo.	-
10	B.9	Relativo a las mercancías importadas con fines humanitarios.	-
11	C	Relativo a los medios de transporte.	-
12	D	Relativo a los animales.	-
13	E	Relativo a las mercancías importadas con suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación.	-

153. Luego de exponer las finalidades y el contenido del *Convenio sobre Importación Temporal*, la exposición de motivos hizo referencia a las ventajas que eventualmente traería la adhesión al convenio. La primera de ellas gira en torno al

¹⁰⁷ Cfr. Gaceta del Congreso número 801 del 27 de agosto de 2019, p. 52.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ El Anexo A “*debe ser ratificado por cualquier Estado que quiera adherirse al Convenio de Estambul*”. *Ibíd.*

¹¹⁰ Tal como lo destacó la exposición de motivos, el Estado que desee adherirse al CIT puede decidir si ratifica o no los Anexos del B.1 al E. No obstante, por disposición del artículo 24 del Convenio, es imperativo que ratifique al menos uno adicional al Anexo A. *Ibíd.*

respeto por las normas aduaneras nacionales. A este respecto, a lo largo del proceso de constitucionalidad tanto el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹¹¹ como la DIAN¹¹² resaltaron (al igual que ocurrió en la exposición de motivos) que el *Convenio sobre Importación Temporal* no sustituye la normativa nacional; su único propósito es facilitar la importación y exportación temporal de mercancías.

154. El segundo grupo de ventajas alude a la implementación del Convenio. Según se dijo, las disposiciones del instrumento contemplan diversas garantías ante el eventual incumplimiento de las obligaciones que se desprenden de la utilización del Carnet ATA. Por otra parte, se puso de presente que dichas garantías contribuyen a disminuir el riesgo de fraude aduanero, “*en tanto no hay inseguridad de que las mercancías permanezcan en el país sin pagar derechos aduaneros.*” Así mismo, en caso de incumplimiento, la autoridad aduanera no tiene que tramitar la reclamación del pago de impuestos ante el titular del Carnet ATA, pues la garantía es automática y opera *ipso facto*. De igual manera, en la exposición de motivos se recalcó que “*la expedición y utilización del Carnet ATA no afecta los ingresos del país, [puesto] que los bienes cubiertos por cada Carnet están destinados, exclusivamente, a la reexportación y, en consecuencia, no se pueden comercializar en el territorio de admisión.*” De ahí que el sistema opere bajo una lógica de autocontrol: “*en el evento de que el titular del Carnet ATA no reexporte las mercancías dentro del periodo de validez del Carnet, se generará una obligación [automática] de pago en cabeza de la autoridad garante.*”¹¹³

155. El tercer grupo de ventajas refiere a la racionalización de los trámites. Al respecto, en la exposición de motivos se aseguró que al eliminar el requerimiento de presentar una declaración nacional de aduana en cada punto fronterizo, y al contar con una garantía automática, “*se reduce el papeleo para los funcionarios de aduanas y para los titulares del Carnet ATA.*”¹¹⁴ De forma análoga, se precisó que el Carnet ATA es un documento de fácil y expedito diligenciamiento, cuenta con autoridades de garantía de nivel internacional y, por último, se trata de un sistema administrado por un ente de alto prestigio internacional, como lo es la Organización Mundial de Aduanas.

156. Finalmente, es preciso mencionar los beneficios económicos que, según la exposición de motivos y las intervenciones y conceptos técnicos allegados, supondría la adhesión al Convenio. Por un lado, en la exposición de motivos se dice

¹¹¹ En su intervención, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destacó que “*el Convenio de Estambul no adiciona, modifica ni deroga ninguna disposición normativa contenida en el Estatuto Aduanero*”. Cfr. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-11 20-43-18).pdf*”, p. 4.

¹¹² Como se reseñó supra, la DIAN conceptuó sobre la constitucionalidad del Convenio objeto de examen. En lo que refiere a este específico punto sostuvo: “*(...) tal como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley, el Convenio de Estambul no adiciona, modifica ni deroga ninguna disposición normativa contenida en la regulación aduanera vigente, especialmente en lo que atañe a las modalidades de importación temporal ya que los procedimientos y requisitos contenidos en el Convenio de Estambul tienen como fin constituirse en una herramienta de facilitación del comercio para la importación y exportación temporal de mercancías*”. Cfr. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Fijación en Lista-(2022-07-11 18-23-19).pdf*”, p. 6.

¹¹³ Cfr. Gaceta del Congreso No. 801 del 27 de agosto de 2019, p. 53.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 801.

que el *Convenio sobre Importación Temporal* impactará positivamente tanto al sector audiovisual (en la exposición de motivos se hizo énfasis en que “*Colombia representa uno de los espacios más llamativos a nivel internacional para la producción de contenidos audiovisuales*”) como a los sectores cultural, educativo y literario, particularmente porque las reglas dispuestas en el *Convenio sobre Importación Temporal* facilitan “*la organización de ferias, espectáculos y eventos, los cuales requieren de la importación y exportación temporal de mercancías propias de este sector.*”¹¹⁵ A la fecha, los empresarios deben someterse a procesos aduaneros que ordinariamente son largos, dispendiosos y suponen elevados costos de transacción. Este Convenio, se dice, racionaliza el proceso de importación temporal y “*facilita el comercio indispensable para la promoción de la economía naranja en el país.*”¹¹⁶

157. En términos similares se pronunció el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la DIAN y la CCB. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, destacó que este sistema permitirá la importación y exportación temporal de mercancías libres de impuestos y aranceles “*dentro de los cuales se encuentran insumos que promueven las industrias culturales, como ferias educativas, científicas y producciones de contenido audiovisual.*” Agregó, además, que con ello se reducen trámites administrativos para la autoridad aduanera colombiana y se facilita el procedimiento tanto para los funcionarios como para los importadores y exportadores. El instrumento, aseveró la entidad, “*es beneficioso para el Estado colombiano porque genera ahorro en costos y tiempos, efectividad en los procedimientos, reducción en el papeleo, acceso a nuevos mercados y, especialmente, promoción del país como un ecosistema propicio para incentivar estas industrias en el territorio nacional.*”¹¹⁷

158. La DIAN, por su parte, reconoció que el Convenio objeto de control “*disminuye la carga operativa de la autoridad aduanera*” y simplifica los trámites de importación temporal de mercancías, lo cual acelera los procesos comerciales y reduce costos tanto para la administración como para los usuarios del comercio exterior.¹¹⁸ De esa suerte, concluyó, el instrumento propicia mejores prácticas aduaneras y puede aplicarse en paralelo con la normativa aduanera vigente, lo que descarta contradicciones de índole normativo.

159. En último término, merece la pena reseñar brevemente algunos de los beneficios que, según la CCB, traería la adhesión al Convenio *sub examine*, los cuales clasificó en tres grupos: *Primero*, existen beneficios para la economía nacional en su conjunto. De acuerdo con las cifras de la ICC “*cada año se expiden aproximadamente 190.000 Carnets ATA en el mundo, cubriendo bienes valorados*

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 55.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-12 18-04-25).pdf*”, p. 8.

¹¹⁸ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Fijación en Lista-(2022-07-11 18-23-19).pdf*”, p. 7.

en US\$ 26 mil millones”,¹¹⁹ lo que revela la importancia de que los importadores y exportadores colombianos puedan acceder a estos circuitos económicos y, por esa vía, mejoren su competitividad en el mercado internacional. *Segundo*, existen beneficios para sectores estratégicos de la economía,¹²⁰ particularmente para las industrias creativas. Según expuso la CCB, dado que Colombia es líder en la región en materia de producción audiovisual, el sistema ATA aumentaría la capacidad de gestión de los expositores y visitantes. *Tercero*, la CCB puso de manifiesto que la implementación del sistema también comporta beneficios para la autoridad aduanera, dado que la operación está amparada por una garantía. Al respecto destacó: “[m]ientras los empresarios reducen tiempos y costos al ingresar a otro país, la entidad aduanera local y el país receptor mantiene su rol, tienen el respaldo de un sistema de garantía internacional, y además al empresario no se le exige del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias (permisos/requisitos del país de destino: ambiental, seguridad y salubridad).”¹²¹

160. *Consideraciones finales sobre los antecedentes, propósitos y posibles beneficios del Convenio sobre Importación Temporal.* Una vez expuestos los antecedentes y propósitos del *Convenio sobre Importación Temporal* y sin perjuicio del análisis pormenorizado que se realizará sobre los artículos del Convenio y sus respectivos Anexos, la Corte encuentra que los objetivos centrales del mismo se ajustan a la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional. Por una parte, se advierte que las disposiciones del Convenio: (a) buscan incentivar y agilizar el proceso de importación y exportación temporal de mercancías; (b) consagran una garantía internacional que asegura el estricto cumplimiento de las normas del Convenio y salvaguarda los intereses de los estados parte; y, (c) promueven el comercio y contribuyen a fortalecer las industrias creativas, las cuáles son más proclives a realizar este tipo de importaciones y exportaciones.

161. En ese orden, puede concluirse que estas disposiciones están en consonancia con los ya aludidos artículos 226 y 227 de la Constitución Política. Desde luego, las normas del Convenio, en su conjunto, contribuyen a la internacionalización de las relaciones económicas y tienen por propósito dinamizar las relaciones económicas de nuestro país. Se advierte, además, que el Gobierno evaluó la conveniencia del Convenio a partir de la convocatoria a mesas de trabajo público-privadas a las que concurrieron tanto las autoridades estatales como las asociaciones de comerciantes y empresarios.¹²² Por esa vía, la Corte encuentra que el Gobierno realizó valoraciones técnicas para determinar si, en definitiva, la adhesión al Convenio traía consigo auténticos beneficios para el país. Finalmente, se advierte que se hicieron

¹¹⁹ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-05-06 22-26-57).pdf”, p. 5.

¹²⁰ La CCB enlistó algunos sectores que se podrían ver beneficiados con el sistema: Ferias y exposiciones comerciales; moda, joyería y bisutería; equipos médicos; eventos de arte, cine y televisión; industrias creativas; ingeniería, maquinaria y equipos de demostración; material de *merchandising*; pruebas de producto; actividades profesionales con equipos portátiles; deportistas y delegaciones, entre otros. Cfr. Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-05-06 22-26-57).pdf”, p. 7.

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Gaceta del Congreso número 801 del 27 de agosto de 2019, p. 54.

valoraciones empíricas a efectos de establecer que, por las particularidades de la economía doméstica y por los sectores estratégicos que el Convenio incentiva, las normas previstas en el convenio tienen la virtualidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes (artículo 334 *superior*). Desde luego, esto permite concluir que los elementos generales del *Convenio sobre Importación Temporal* no violan ningún contenido normativo de la Constitución Política y persiguen propósitos constitucionalmente admisibles.

(e) El contenido del Convenio sobre Importación Temporal y el análisis de su articulado.

162. Como se expuso previamente, el *Convenio sobre Importación Temporal* está compuesto por un Preámbulo, 5 capítulos y 13 anexos. En lo que sigue se hace una exposición del contenido material del instrumento y de sus anexos, y se analiza si estos se ajustan a la Constitución Política.

Análisis del Preámbulo

163. Como se dijo con antelación, el Preámbulo del *Convenio sobre Importación Temporal* reconoce la dispersión normativa y la existencia de un número considerable de convenios aduaneros sobre importación temporal de mercancías. En razón a lo anterior, el convenio estima deseable simplificar y armonizar los regímenes aduaneros en beneficio de los intercambios internacionales. De igual modo, considera que la unificación normativa aludida está directamente encaminada a facilitar el procedimiento de importación temporal de mercancías, lo que supone una ventaja económica para las partes.

164. Dicho esto, la Sala no encuentra reparo constitucional alguno al preámbulo del *Convenio sobre Importación Temporal*. Desde luego, como se esbozó en líneas precedentes, estos objetivos se ajustan al artículo 226 de la Constitución Política. Así mismo, se advierte que los presupuestos que inspiran el *Convenio sobre Importación Temporal* están basados en los principios de “*equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional*”, pues el convenio parte del libre interés de los Estados por armonizar las reglas aduaneras en materia de importación temporal de bienes y, por esa vía, fortalecer e incentivar los intercambios internacionales en beneficio de las economías de cada Estado parte. De ahí que este apartado se ajuste a la Constitución.

Análisis del Capítulo I

165. El **Capítulo I** se compone de un único artículo en el que se establecen las definiciones relevantes para la comprensión del Convenio. A fin de analizar su constitucionalidad se reiterará lo establecido en las intervenciones y, luego, se realizarán las consideraciones pertinentes a efectos de definir si su contenido se ajusta o no a la Constitución Política.

166. Sobre este artículo únicamente el Ministerio Público presentó consideraciones específicas. Inicialmente la Procuraduría realizó algunas consideraciones generales sobre la temática del Convenio, y destacó la intención de este documento internacional de unificar los instrumentos aduaneros para ordenar la importación temporal de mercancías. En particular, sobre el artículo 1, advirtió que su contenido es constitucional, pues lo que se pretende es conceptualizar las expresiones técnicas que contiene el Convenio, de suerte que sea de fácil entendimiento para quienes deban aplicarlo. Respaldó esta idea en las Sentencias C-335 de 2014 y C-446 de 2009 en las que se precisó que las definiciones de estos instrumentos internacionales se adecúan al texto constitucional, por cuanto lo que se pretende es delimitar conceptos técnicos relevantes con expresiones económicas.

167. Dicho esto, la Sala Plena considera que las definiciones contenidas en el artículo 1 del *Convenio sobre Importación Temporal* son constitucionales. En general, todas ellas sirven de herramienta para concretar la aplicación de su articulado.

168. Puntualmente, las definiciones como las de los literales *a, b, c* y *d*, a saber, *importación temporal, derechos e impuestos de importación, garantía y título de importación temporal*, son elementos técnicos que favorecen la unificación en la interpretación de los postulados propios del contenido del Convenio y ayudan a resolver diferencias en su aplicación. Por su parte, los literales *f* y *h*, esto es, *persona* y *ratificación*, son elementos definitorios claros que igualmente se avienen a la Constitución. Estos apartes no plantean debate constitucional alguno.

169. De otro lado, los contenidos de los literales *e* y *g* también se ajustan a la Constitución Política. Estos asuntos revisten especial importancia y es necesario que esta Corporación se detenga en ellos, por cuanto comprenden temas que han sido tratados con anterioridad en la jurisprudencia constitucional.

170. El literal *e* indica que por “[u]nión aduanera o económica” se entenderá “*la unión constituida y compuesta por miembros mencionados en el apartado 1 del artículo 24 del presente Convenio, que tiene competencia para adoptar su propia legislación, que es obligatoria para sus miembros, en las materias cubiertas por el presente Convenio, y para decidir, de acuerdo con sus procedimientos internos, sobre la firma, la ratificación o la adhesión al presente Convenio.*” Esta definición se remite expresamente al apartado 1 del artículo 24 del mismo Convenio y, sin perjuicio de lo que en su momento determine esta Corporación sobre la constitucionalidad del mismo, el literal resulta constitucional en tanto “*se inscribe dentro de la preceptiva constitucional al promover la integración económica, social y política (preámbulo y arts. 226 y 227), en correspondencia con el respeto de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º).*”¹²³ Esto se encuentra en línea con el mandato constitucional de acuerdo con el cual el Estado debe promover

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia C-429 de 2019.

la integración económica con otras naciones, en búsqueda de la internacionalización de sus relaciones siempre que estas se ajusten a los principios de equidad, igualdad, conveniencia nacional y reciprocidad como lo expone el artículo 227 de la Constitución.

171. Así pues, este contenido también respeta los principios constitucionales que guían las relaciones internacionales. En efecto, este literal además de determinar quiénes se consideran miembros de la unión aduanera o económica, lo cual se desarrolla en el articulado, reconoce que cada uno de ellos tiene la competencia para, de acuerdo con la legislación interna, realizar los procedimientos a los que haya lugar. En ese sentido, la integración que allí se define es respetuosa y garantiza la soberanía nacional, ya que respeta las competencias internas del Estado para que regule lo relativo a las materias sobre las que trata el Convenio. Asimismo, reconoce la autonomía con la que los miembros pueden decidir sus procedimientos internos para el perfeccionamiento del Convenio en sus etapas de firma, ratificación o adhesión.

172. Entonces, en lo que se refiere a los miembros de la Unión aduanera o económica, la definición del *literal e* armoniza el instrumento internacional con la preceptiva constitucional en tanto, en búsqueda de promover la integración económica, social y política (preámbulo y arts. 226 y 227), es respetuosa de la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos.

173. Asimismo, el *literal g* define Consejo que será “*la organización constituida por el Convenio por el que se crea un Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 15 de diciembre de 1950,*” El Convenio al que se refiere fue objeto de pronunciamiento por esta Corporación en dos oportunidades. La primera de ellas, a través de la Sentencia C-563 de 1992, cuando se analizó su constitucionalidad y, la segunda, en la Sentencia C-930 de 2014, cuando al el Estado colombiano examinó la Ley número 1714 de 22 de abril de 2014, “[p]or medio de la cual se aprueba la ‘*Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas*’ aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007.” En las dos sentencias, la Corporación consideró que el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera era constitucional, así como que la Ley 1714 de 2014 que contempla su enmienda era exequible. En su análisis se destacó:

“El Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, busca asegurar el más alto grado de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros y en especial el estudio de problemas inherentes al desarrollo y al progreso de la técnica aduanera y a la legislación aduanera relacionada con la misma, convencidos de que será en beneficio del Comercio Internacional promover la Cooperación entre los Gobiernos en estos asuntos, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos involucrados en los mismos.

(...)

“se aviene el convenio en examen, en sus objetivos y preceptos a la obligación impuesta al Estado por la Carta (art. 227), de promover la integración económica, social y política con las demás naciones, mediante la celebración de los tratados sobre bases de equidad,

*igualdad y reciprocidad, para crear "organismos supranacionales", como el Consejo estudiado, promoviendo igualmente la internacionalización de la economía (art. 226 ibídem), en aras de la mejor conveniencia nacional."*¹²⁴

174. Sobre el fondo del asunto, y en relación con lo que se había ya considerado en la sentencia que declaró la constitucionalidad del Convenio, esta Corte sostuvo que:

"Para la Sala, igualmente cuenta en favor del telos del Convenio Internacional sometido a este control la declaración de constitucionalidad que mediante sentencia C- 563 de 1992 M.P. Morón Díaz, se profirió en favor del "Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950". Tal como se destacó en el apartado 3 de esta providencia al citar los fundamentos que permitieron en aquella ocasión a la Corte respaldar el Convenio, el Tribunal Constitucional estimó ajustados a la Carta los propósitos del Instrumento que hoy se enmienda."

175. En esa medida, la Corte encontró que la enmienda no controvertía ninguno de los mandatos constitucionales y, de esa forma, declaró la constitucionalidad de lo allí expuesto.

176. En suma, las definiciones establecidas en el artículo 1 del *Convenio sobre Importación Temporal, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990* adoptado por la Ley 2145 de 2021, se encuentran ajustadas a la Constitución en tanto contienen elementos: (i) técnicos que se requieren para el entendimiento y ejecución de los subsiguientes artículos del Convenio (literales *a, b, c* y *d*); (ii) que brindan claridad a la normativa allí planteada (literales *f* y *h*); y (iii) que ya han sido objeto de pronunciamiento por esta Corporación con anterioridad y que se ajustan a los postulados constitucionales (*e* y *g*). Por lo tanto, la Corte declarará constitucional el artículo 1 del convenio *sub examine*.

Análisis del Capítulo II

177. El **Capítulo II** se compone de dos artículos. El primero de ellos, esto es, el artículo 2 del convenio, relativo al ámbito de aplicación, cuenta a su vez con dos numerales. En el primer numeral se dispone que las partes contratantes adquieren el compromiso de *"conceder la importación temporal, en las condiciones previstas en el presente Convenio, a las mercancías (incluidos los medios de transporte) mencionadas en los anexos al presente Convenio."*¹²⁵ Para comprender mejor este primer numeral, ha de recordarse que, conforme se estableció en las definiciones del artículo 1 del mismo Convenio, la importación temporal consiste en el permiso que el régimen aduanero del país otorga para la introducción de mercancías cuyo destino es el de: *a)* cumplir una función específica en el territorio (que puede ser, por ejemplo, cultural o artística), y *b)* ser reexportadas en un plazo establecido. Este permiso se brinda *"con suspensión de los derechos e impuestos de importación y sin aplicación de las prohibiciones o restricciones a la importación de carácter económico."*¹²⁶

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 1992.

¹²⁵ Convenio sobre importación temporal. Artículo 2, numeral 1.

¹²⁶ Ibidem. Artículo 1, literal a.

178. Las condiciones específicas en que dicha importación temporal se presentará se regulan en los artículos siguientes del Convenio. Igualmente, las mercancías sobre las cuales recae la medida son aquellas enlistadas en los respectivos anexos del instrumento. Este artículo 2 –numeral 1– del Convenio, debe leerse en concordancia con el artículo 24 –numeral 4– del mismo documento, según el cual, los estados parte, “*en el momento de firmar sin reserva de ratificación el presente convenio, de ratificarlo o de adherirse al mismo*”,¹²⁷ pueden especificar qué anexos aceptan y, en esa medida, respecto de qué mercancías facilitarán la importación temporal. De cualquier manera, los países están obligados a aceptar, como mínimo, el anexo A y otro más.¹²⁸

179. El segundo numeral, por su parte, sostiene que, salvo lo dispuesto en el anexo E, “*la importación temporal se concederá con suspensión total de los derechos e impuestos de importación y sin aplicación de las prohibiciones o restricciones a la importación de carácter económico*”.¹²⁹ Este inciso simplemente reitera la definición que, sobre importación temporal, se incluyó en el artículo 1 analizado previamente. En efecto, la suspensión de los derechos e impuestos de importación se erige como la característica esencial de la importación temporal. Es dicha suspensión la ventaja que brinda el Convenio a los empresarios que ingresan mercancías al territorio aduanero para, pasado un tiempo y luego de cumplida una función específica, reexportarlas.

180. De otro lado, el anexo E del Convenio supone una excepción a la regla. En efecto, aquel señala que la suspensión del importe no será total, sino parcial, (i) para las mercancías comprendidas en los demás anexos del Convenio, pero que no reunieron las condiciones para que se les aplicara la suspensión total, y (ii) para las mercancías no comprendidas en los demás anexos, pero que son usadas “*temporalmente con fines como la producción o la ejecución de trabajos*.”¹³⁰

181. Esta Corte advierte que el artículo 2 del Convenio sobre importación temporal no contradice, en términos generales, la Constitución Política. La decisión de disminuir las barreras en el régimen aduanero, al momento en que ingresan al país mercancías que cumplen funciones temporales y luego son reexportadas, está amparada por el principio de la soberanía nacional y por el respeto a la autodeterminación de los pueblos. Ambos principios son reconocidos en el artículo 9 Superior.

182. A su turno, la figura de la importación temporal desarrolla lo dispuesto en los artículos 226 y 227 de la Constitución Política. Esto porque facilita los trámites

¹²⁷ Ibidem. Artículo 24, numeral 4.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem. Artículo 2, numeral 2.

¹³⁰ Convenio sobre importación temporal. Anexo E. Artículo 1, literal a. De acuerdo con el literal b del mismo artículo, estas mercancías gozarán de una “*suspensión de una parte del importe de los derechos e impuestos de importación que se habrían percibido si las mercancías se hubieran despachado a consumo en la fecha en que se acogieron al régimen de importación temporal*”.

aduaneros en la importación de mercancías, y con ello permite la internacionalización de las relaciones económicas del país. Además, porque promueve la integración económica de Colombia “*con las demás naciones.*”¹³¹

183. Sobre este punto, la Corte ha sostenido que “*una forma de integración es la celebración de tratados de naturaleza comercial orientados a facilitar el intercambio y libre tránsito de bienes y servicios.*”¹³² Es así que las autoridades del país están facultadas para aprobar convenios que motiven la internacionalización, bajo el respeto irrestricto de principios como la equidad y la reciprocidad.¹³³

184. Sobre la equidad en materia de convenios internacionales que abordan asuntos económicos, ha dicho la Corte que aquella supone “*la búsqueda de un trato equilibrado, objetivo y justo en la asignación de beneficios y cargas que abandone toda forma de arbitrariedad, sin que por ello pueda pretenderse un grado absoluto de perfección toda vez que se condiciona a distintos factores como el nivel de desarrollo y crecimiento económico de cada uno de los países.*”¹³⁴ Ahora, desde sus primeros pronunciamientos, esta Corte ha caracterizado a la reciprocidad “*como la exigencia de ventajas para dar así concesiones.*”¹³⁵

185. Pues bien, el artículo 2 del Convenio sobre importación temporal, propone un mecanismo que facilita el tránsito de mercancías en el territorio. Las ventajas de la figura son, igualmente, extensibles a todos los países que hacen parte del Convenio. En tal sentido, esta Corte comparte la posición del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expuesta en su intervención, según la cual: “*[l]as ventajas derivadas del Convenio de Estambul no establecen diferencias de trato entre los países firmantes, por lo que es posible afirmar que el nuestro ingresa al juego aduanero de las importaciones temporales en las mismas condiciones que los demás participantes, además de que lo hace en condiciones justas.*”¹³⁶ De manera que, para la Corte, el artículo objeto de análisis desarrolla los principios de reciprocidad y de equidad presentes en los artículos 226 y 227 de la Constitución Política.

186. Pero no solo eso, la importación temporal también respeta algunos de los principios que guían la función administrativa como, por ejemplo, la eficacia, la economía o la celeridad.¹³⁷ En efecto, y como se ha mencionado, la figura se pensó para reducir los costos económicos aparejados a los trámites regulares de importación de mercancías que, luego de cumplir un propósito específico, serán reexportadas en determinado plazo.

¹³¹ Constitución Política. Artículo 227.

¹³² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2019.

¹³³ Constitución Política. Artículos 226 y 227.

¹³⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2019.

¹³⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 1992.

¹³⁶ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: Intervención Ministerio de Comercio, p. 8.

¹³⁷ Constitución Política. Artículo 209.

187. Valga recordar que medidas similares a esta, que han estado dirigidas a la agilización de trámites aduaneros, han sido avaladas en el pasado por esta Corte.¹³⁸ Sobre aquellas, la Corporación ha reconocido que “*no contradice[n] la Carta Política, pues la agilización, cooperación, transparencia y coordinación en los procedimientos aduaneros, además de ser necesarios para el flujo del comercio que se persigue, resultan deseables (...)*”.¹³⁹

188. Finalmente, debe decirse que el artículo 3 del *Convenio sobre Importación Temporal* se limita a establecer la estructura que habrán de seguir los anexos del Convenio. Se indica que cada uno de ellos, en principio, tendrá dos partes: “*a) [las] definiciones de los principales términos aduaneros utilizados en dicho Anexo*”;¹⁴⁰ y “*b) [las] disposiciones especiales aplicables a las mercancías (incluidos los medios de transporte) mencionadas en dicho Anexo.*”¹⁴¹ Respecto de este artículo la Corte no advierte contradicciones con la Constitución Política. Definir una estructura básica para los anexos, es un aspecto meramente instrumental. Con ello solo se pretende dotar de uniformidad a dichos documentos, en lo que a su formato se refiere.

Análisis del Capítulo III

189. El **Capítulo III** del CIT se compone de los artículos 4 al 14. Estos artículos refieren a las disposiciones especiales del Convenio, es decir, aquellas en las que se definen sus instrumentos principales. El artículo 4, por ejemplo, establece que la Parte contratante podrá supeditar la importación temporal de las mercancías a la presentación de un documento aduanero. Se dice, además, que la operación temporal tiene como contrapartida el depósito de una garantía, la cual, en todo caso, no podrá ser superior a los derechos o impuestos de importación que queden suspendidos por la presentación del documento aduanero respectivo. Vale anotar que este artículo aclara que, cuando las mercancías estén sometidas a prohibiciones o restricciones de alguna índole, podrá exigirse una garantía complementaria.

190. El artículo 5 consagra que sin perjuicio de lo dispuesto en el Anexo E –que se analizará más adelante–, el Estado parte aceptará que, en lugar de sus documentos aduaneros, se presente cualquier título de importación temporal que se haya expedido en concordancia con lo previsto en el Anexo A (anexo relativo a los títulos de importación temporal: Cuadernos ATA y Cuadernos CPD). A esto se suma lo contemplado en el artículo 6, relativo a la posibilidad de que la importación temporal se supedite a la identificación de las mercancías.

191. En lo sucesivo, el artículo 7 refiere al plazo de reexportación. Al respecto, establece que las mercancías que se importen temporalmente deberán reexportarse en un plazo fijo. Sobre el particular se incluyen dos anotaciones: que la autoridad

¹³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-750 de 2008, C-446 de 2009, C-620 de 2015 y C-184 de 2016.

¹³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-184 de 2016.

¹⁴⁰ Convenio sobre importación temporal. Artículo 3. Literal a.

¹⁴¹ Ibidem. Artículo 3. Literal b.

aduanera podrá conceder un plazo más amplio que el previsto en cada anexo, o bien prorrogar el plazo inicial; y que cuando una mercancía no pueda reexportarse como consecuencia de un embargo, la obligación de reexportación se suspenderá durante el periodo de embargo.

192. A continuación, el artículo 8 señala que la parte contratante podrá autorizar, previa petición, la transferencia del beneficio del régimen de importación temporal a cualquier otra persona, siempre y cuando esta última cumpla las condiciones previstas en la convención y se haga cargo del beneficio inicial de la importación temporal. Por su parte, los artículos 9, 10 y 11 destacan que la ultimación de la importación temporal tiene lugar con la reexportación de la mercancía (incluidos los medios de transporte); que dichas mercancías (incluidos también los medios de transporte) podrán reexportarse en uno o varios envíos; y que estas mercancías podrán ser reexportadas por una aduana distinta a la de la importación.

193. Por último, los artículos 12, 13 y 14 contemplan otros posibles casos de ultimación de la importación temporal. Ello puede darse, por ejemplo, por el acuerdo de las autoridades competentes, mediante la introducción de las mercancías en puertos francos, zonas francas o depósitos de aduanas, con vistas a su posterior exportación. También puede tener lugar “*con el despacho a consumo*”, siempre y cuando la legislación nacional lo permita y se cumplan las condiciones y formalidades del caso.

194. Finalmente, el último de los artículos mencionados enlista otras circunstancias que pueden dar lugar a la terminación de la importación temporal. (a) Cuando por circunstancias de fuerza mayor la mercancía resultó gravemente dañada y, a la postre, fue sometida a los derechos e impuestos de importación; abandonada, libre de todo gasto, a las autoridades competentes; o destruida bajo control oficial. De igual modo se entenderá que la importación temporal cesa (b) si, a petición del interesado y según la decisión de las autoridades aduaneras, la mercancía es destruida o aprehendida por las propias autoridades por haber sido abandonada. O (c) si el interesado justifica a satisfacción de las autoridades que la destrucción de la mercancía corrió por cuenta de una circunstancia de fuerza mayor. Caso en el cual el beneficiario de la importación temporal quedará exonerado del pago de los derechos e impuestos de importación.

195. A lo largo del proceso, la Corte pudo advertir que ninguno de los contenidos antes descritos fue reprochado por algún interviniente o por el Ministerio Público. En su concepto de rigor, la señora Procuradora General de la Nación resaltó que estos artículos tienen por propósito definir las particularidades del procedimiento de importación temporal. Quizás el aspecto más relevante entre los contenidos reseñados es el que tiene que ver con la existencia de un documento aduanero (cuyas características se especifican en el Anexo A) y con la correlativa garantía de importación temporal. Desde luego, la funcionaria señaló que estos elementos no suponen ningún problema de constitucionalidad, pues “*están en consonancia con los mandatos de cooperación internacional y eficiencia en la administración pública.*”

Entre otras cosas, minimizan los costos y tiempos de importación temporal de mercancías necesarias para el desarrollo de ciertas actividades comerciales y productivas; al tiempo que facilitan el desarrollo de los trámites administrativos aduaneros.¹⁴²

196. En términos similares se pronunció la Academia Colombiana de Jurisprudencia, quien destacó que la simplificación del procedimiento de importación temporal concuerda con el objetivo de internacionalización previsto en el artículo 226 *superior*. Así mismo, la Academia sostuvo que al permitir que los importadores utilicen un título internacional “*que sustituya la declaración de importación específica de cada país, y que se solicita normalmente, como soporte para la importación temporal de las mercancías que se especifican en los anexos, va en concordancia con los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad que orientan la función administrativa, según el artículo 209 superior, [pues] [e]sto genera eficacia, transparencia y seguridad jurídica que facilita el comercio internacional.*”¹⁴³

197. La Corte coincide con el Ministerio Público y con la Academia Colombiana de Jurisprudencia en que los artículos integrantes del capítulo III no suscitan ninguna duda de inconstitucionalidad. Por el contrario, tales preceptos se ajustan íntegramente a la Constitución. Como fue reseñado, este capítulo define aspectos sustanciales del convenio, pues alude al documento aduanero, a la garantía, a los plazos de reexportación y a las circunstancias en las que se entiende finalizada o ultimada la importación temporal. Desde la óptica de los objetivos del Convenio, hay que mencionar que estos artículos son indispensables para su debido cumplimiento, ya que por conducto del documento aduanero y de la garantía es posible asegurar la debida importación temporal de las mercancías.

198. Como se esbozó con antelación, la existencia del documento aduanero y de la garantía, así como las condiciones de importación temporal, respetan los contenidos constitucionales. Estos elementos no solo contribuyen a la internacionalización de las relaciones económicas y a la integración económica, sino que lo hacen en cumplimiento de los principios de “*equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*”, tal como lo exige el artículo 226 *superior*. De un lado, los beneficios de la importación temporal (en los términos del documento aduanero que fija el Convenio) se corresponden con la garantía que debe ser dispuesta para el efecto. Esto, desde luego, satisface los principios de equidad y reciprocidad. De otro lado, el plazo de reexportación y las circunstancias en las que se entiende culminada la importación temporal contribuyen a que las finalidades del tratado efectivamente se cumplan, dado que fijan un marco de actuación que debe ser respetado tanto por las autoridades aduaneras como por los empresarios, en garantía de los intereses de las partes contratantes.

¹⁴² Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Concepto del Procurador General de la Nación-(2022-08-18 17-00-50).pdf*”, pp. 7-8.

¹⁴³ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Conceptos e Intervenciones-(2022-07-12 17-50-53).pdf*”, p. 5.

199. Por lo demás, en línea con lo manifestado por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Corte advierte que la adopción del documento aduanero y los impactos que ello supondría en el proceso de importación temporal, a juzgar por los propósitos del Convenio y por sus condiciones de ejecución, contribuyen a racionalizar el proceso administrativo. Ciertamente este propósito no desatiende ningún precepto constitucional, sino que por el contrario es concordante con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución. En suma, al pretender reducir costos de transacción en el proceso aduanero, fijar condiciones recíprocas y equitativas para la debida ejecución del proceso de importación temporal y consagrar una garantía efectiva del cumplimiento de esas condiciones, en beneficio de los Estados parte, la Corte concluye que el Capítulo III del *Convenio sobre Importación Temporal* se ajusta a la Constitución Política.

Análisis del Capítulo IV

200. El **Capítulo IV** se compone de los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 21a, los cuales versan sobre la reducción de las formalidades aduaneras que faciliten los trámites administrativos que, en general, prevé el Convenio, como la reducción de plazos para: (i) la publicación de formalidades aduaneras, (ii) el conocimiento de la aduana competente sobre las autorizaciones previas de importación temporal y (iii) la autorización distinta de la aduanera, que podrá presentarse en casos excepcionales.

201. Dentro de los contenidos normativos de este capítulo se establece que las Partes contratantes podrán conceder tanto unilateralmente, como por virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales, ciertas facilidades para la cumplir con la finalidad del Convenio. Por otro lado, el artículo 18 dispone que, de cara a la aplicación del Convenio, “*los territorios de las Partes contratantes que constituyan una unión aduanera o económica podrán ser consideradas como un único territorio.*”¹⁴⁴ Con ese propósito, el instrumento puntualiza que, en ninguno de sus artículos se excluirá el derecho de las Partes contratantes a constituir una unión aduanera o económica en beneficio de la producción normativa aplicable a las operaciones de importación temporal en sus territorios, claro está, sin que estas, disminuyan las facilidades contempladas en el Convenio.

202. Además, el artículo 19 se ocupa de indicar que este Convenio no podrá entenderse como un obstáculo para la aplicación de las legislaciones nacionales relativas a situaciones de carácter no económico, como la moralidad, el orden público, la seguridad pública, la higiene y la salud públicas, derechos de autor, entre otras. Para ello, se agrega que, en caso de haber cualquier tipo de infracción a las disposiciones del Convenio, el trasgresor estará sujeto a las sanciones previstas por la normativa de la Parte contratante. No obstante, cuando no se tenga certeza sobre

¹⁴⁴ Cfr. Artículo 18, numeral 1, del Convenio.

el territorio en el cual se cometió la irregularidad, “*se considerará cometida en el territorio de la Parte contratante en que se haya constatado.*”¹⁴⁵

203. Por último, los artículos 20, 21 y 21a se refieren al intercambio de información y a las técnicas de procesamiento electrónico de datos. Frente a la primera temática, expone que las Partes contratantes, previa petición y acatamiento de la legislación nacional, podrán comunicar la información necesaria para la aplicación del Convenio. En relación con la segunda, prevé que todas estas técnicas -aprobadas por las Partes contratantes- se podrán realizar en clave de la puesta en práctica del Convenio.

204. Dispuesto el anterior recuento, en criterio de la Corte, no cabe duda de que la finalidad del Convenio se contrae a regular las relaciones internacionales relativas a la disminución de trámites aduaneros respecto al tránsito y/o la importación de bienes de paso que, en general, son utilizados para el cumplimiento de un objetivo específico y requieren regresar a su país de origen.

205. En este punto, para la Corte, el articulado (15–21a) correspondiente al Capítulo IV, no resulta incompatible con la Constitución Política, puesto que este se encuadra dentro de los fines del Estado previstos en su artículo 2, como lo son, la necesidad de promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Esto es así, puesto que los artículos analizados propenden expresamente por la necesidad de incorporar procedimientos que reduzcan las formalidades aduaneras de importación temporales, las cuales, en su amplio contexto, se relacionan con actividades económicas de especial importancia para los ciudadanos colombianos que se dedican y subsisten del ejercicio de las labores sometidas a tales trámites, lo que concuerda con lo previsto en el artículo 209 *superior*.

206. Adicionalmente, el Capítulo refiere constantemente al respeto por la normativa interna de las Partes contratantes, lo cual supone un pleno acatamiento tanto por lo consignado en el artículo 4 (supremacía constitucional), como por el artículo 9 de la Constitución, puesto que, se relaciona directamente con el respeto jurídico de la autodeterminación de los pueblos en el marco de las relaciones internacionales. Por otra parte, el Capítulo anuncia de manera clara que las infracciones al Convenio en las que incurran los ciudadanos de las Partes contratantes serán sancionadas, atendiendo dos supuestos fácticos: (i) si se trata de una infracción cometida en el territorio del país contratante, el correctivo corresponderá a lo determinado por la legislación de este; y (ii) cuando no se tenga certeza del lugar de la contravención, se considerará que fue cometida en el territorio de la Parte contratante en que haya sido constatada.

¹⁴⁵ Ídem, artículo 20.

207. En consecuencia, el Convenio es acorde con los postulados de la Constitución Política relativos a la protección de la garantía y el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la Constitución), en la medida en que establece de manera previa y clara las condiciones mínimas sobre la atribución de competencia territorial, que debe comprender un proceso de naturaleza sancionatoria, en virtud de las infracciones cometidas en contra su articulado. Además de lo anterior, el Capítulo refiere a la garantía de no obstaculizar asuntos jurídicos de las Partes contratantes. Para ello, cita ciertos ejemplos como la salud pública, la seguridad, los derechos de autor, entre otros. En ese sentido, se consolida la compatibilidad con el artículo 2 de la Constitución frente a los fines del Estado y se extiende, concretamente, a un aspecto protegido por la Carta Política en su artículo 61, como lo es la protección a la propiedad intelectual.

208. De igual forma y como se dijo previamente, el conjunto de los artículos que componen el Capítulo IV del Convenio cuya constitucionalidad estudia la Corte, se acompañan con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, en el sentido de legitimar que la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales, sobre la base del cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Más aun, cuando el propio artículo 209 se edifica sobre los pilares de coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas, que para el presente caso recae en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, “*para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*”

209. Finalmente, el Capítulo IV observa lo estipulado por la Constitución Política en su artículo 226, cuando señala que, el Estado “*promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*”. Por lo tanto, el Convenio pretende facilitar la importación temporal, no sólo desde una mirada estrictamente económica, sino social y ecológica de cara a la conveniencia de la Nación. Por las consideraciones expuestas, en suma, los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 21 A del CIT se ajustan a la Constitución.

Análisis del Capítulo V

210. El **Capítulo V** comprende las disposiciones finales del Convenio. Inicia con el artículo 22 y finaliza con el artículo 34, los cuales se refieren de manera general a un Comité para garantizar la aplicación uniforme del Convenio, y a otros asuntos instrumentales como: la solución de controversias, la firma, ratificación y adhesión del Convenio, las reglas de implementación, el depósito, vigencia y reservas.

211. Hay que hacer notar que, en lo relativo a estas disposiciones, la Procuraduría indicó que “*se trata de normas de carácter operativo, que establecen mecanismos para la gobernabilidad de los tratados internacionales, frente a las cuales la Corte*

Constitucional ha reiterado su exequibilidad.”¹⁴⁶ En concreto, debido a que su contenido se enmarca en la autonomía del Estado para suscribir, adherirse, proponer modificaciones y retirarse de convenios. En consecuencia, solicita que se declare su constitucionalidad.

212. Dentro de las demás intervenciones, se encuentra que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se refiere al contenido de este Capítulo V, y sus consideraciones sobre la constitucionalidad del convenio son generales. La Cancillería también realizó un resumen sobre el contenido de este acápite del Convenio y puso de presente que la decisión de esta Corporación sobre la constitucionalidad del instrumento internacional habilitará a Colombia para depositar la adhesión, tal como lo establece el artículo 26 objeto de análisis y que, a partir de ese momento, se contarán tres meses para que el Convenio entre en vigor.

213. Por su parte, la Academia Colombiana de Jurisprudencia también consideró que estas normas “*son compatibles con la Constitución*”. Primero, explicó que el artículo 227 Superior admite la creación de organismos supranacionales en la celebración de tratados con otras naciones, y que estos instrumentos se rigen por los principios de equidad, igualdad y reciprocidad. Segundo, mencionó que en la Sentencia C-494 de 2019 esta Corporación había considerado que las reservas son un derecho de naturaleza relativa, “*cuyo ejercicio depende de los acuerdos alcanzados por las partes en el respectivo instrumento internacional*”.¹⁴⁷ Por último, recalcó que lo relativo a la entrada en vigor, depósito, registro, denuncias y enmiendas no presentan debate constitucional alguno, y que estas disposiciones “*respetan la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos contenidas en el artículo 9 de la Constitución Política.*”¹⁴⁸

214. Según lo expuesto, la Sala se permite realizar las siguientes consideraciones. En primer lugar, es claro que el artículo 22 crea un comité administrativo encargado de (i) examinar la aplicación del convenio; (ii) analizar las medidas que permitan garantizar su implementación, interpretación y aplicación uniformes; y (iii) decidir sobre la inclusión de nuevos anexos al Convenio. Este Comité está integrado por las Partes contratantes,¹⁴⁹ y podrán ser invitados para asistir funcionarios de cualquier otro miembro del Consejo de Cooperación Aduanera y de la Organización de Naciones Unidas, Estado o territorio aduanero cuando se traten asuntos que los afecten, siempre por decisión del Comité. En esta disposición se determinan asuntos logísticos de reunión y funcionamiento del Comité.

¹⁴⁶ Expediente digital LAT-475, Intervención de la Procuradora General de la Nación, pp. 8-9.

¹⁴⁷ Expediente digital LAT-475, Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, pp. 6-7.

¹⁴⁸ Expediente digital LAT-475, Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, pp. 7.

¹⁴⁹ De acuerdo con el numeral 1 del artículo 24 del Convenio, para ser parte contratante tendrá que ser algún miembro del Consejo de Cooperación Aduanera o de la Organización de las Naciones Unidas que cumpla con alguno de los siguientes supuestos: (i) que haya firmado el convenio sin reserva de ratificación; (ii) que haya depositado un instrumento de ratificación después de haberlo firmado con reserva a ratificación; o (iii) que se haya adherido al Convenio.

215. Tal como lo ha considerado esta Corporación, la creación de este tipo de comités encaminados a asuntos operativos y de cumplimiento del contenido del convenio no genera debates de orden constitucional.¹⁵⁰ En efecto, en línea con lo dicho por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, es necesario tomar en consideración que la Constitución Política admite la existencia de organismos internacionales. Tal como lo ha explicado esta Corporación:

“la Constitución no sólo promueve las relaciones internacionales, sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad, y respeto a la soberanía nacional y a la autodeterminación de los pueblos (CP art. 9º y 226) sino que reconoce explícitamente la existencia de organizaciones o entidades internacionales (CP arts 150 ord 16 y 189 ord 3º). Es más, la Constitución incluso acepta la creación de organismos supranacionales de integración, a los cuales se pueden transferir determinadas atribuciones del Estado, para fortalecer la integración económica y promover la creación de una comunidad latinoamericana de naciones (CP arts 150 ord 16 y 227), lo cual significa que la Constitución distingue entre las organizaciones internacionales de simple cooperación -esto es, aquellas que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros, pero sin afectar su condición de Estados soberanos- y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta autoriza la transferencia de ciertas competencias originariamente residenciadas en el Estado. Por ello esta Corte había señalado que ‘el derecho comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración - y no solamente hacia la cooperación.’”

216. Adicionalmente, no se advierte que el mencionado artículo 22 de la Convenio contraría los principios de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional que, de acuerdo con la Constitución, guían las relaciones internacionales, dado que todos quienes firmen y ratifiquen el convenio serán parte del Comité, así como aquellas otras partes que pudiesen resultar afectados por las decisiones que ahí se adopten. Ni siquiera el hecho que el Comité apruebe la inclusión de nuevos anexos al Convenio representa un debate constitucional, en tanto que estos documentos corresponden a asuntos estrictamente técnicos que cumplen con la finalidad de unificar el régimen aduanero internacional.

217. Por su parte, el artículo 23 del Convenio se refiere a la solución de controversias que puedan suscitarse entre dos o más Partes contratantes derivadas de la interpretación o alcance del Convenio. En concreto, deberá resolverse por la negociación, en caso de no lograr un acuerdo, las partes podrán decidir llevar la controversia al Comité para que emita las recomendaciones a que haya lugar. Se advierte, además, que las partes podrán acordar previamente aceptar las recomendaciones que realice el Comité.

218. Esta norma tampoco resulta contraria a la Constitución, por cuanto plantea posibilidades para dirimir los conflictos derivados del Convenio que en cualquier escenario respetan la voluntad y autonomía de los Estados, y promueven la aplicación uniforme de los contenidos del Convenio. Específicamente, es posible observar que esto no resulta contrario al respeto de la soberanía nacional y a la autodeterminación de los pueblos en los términos de los artículos 9 y 226 de la

¹⁵⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-275 de 2019.

Constitución. En otras providencias, como la Sentencia C-098 de 2020, la Corte afirmó que:

“se ajusta a la costumbre internacional (...) someter los conflictos entre los sujetos del derecho internacional a una etapa previa de mutuo arreglo, luego de lo cual se podría recurrir a organismos internacionales de solución de conflictos. De hecho, en lo atinente al arreglo de diferencias sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo, el artículo se ajusta a la Carta (art. 116), al pretender solucionar por distintos medios alternativos las diferencias que pudieran presentarse entre las partes. Una solución que armoniza también con los principios reconocidos en el derecho internacional (CP art. 9º).”

219. Finalmente, los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 consagran reglas instrumentales para la firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor, reservas, mecanismos de denuncia, el depósito del documento original de la Convención y el mecanismo para hacer enmiendas. Respecto de estas disposiciones, la Corte no advierte ninguna incompatibilidad con la Constitución Política, sino que, tal como se ha anotado en otras decisiones, tales reglas se armonizan con los principios superiores que rigen las relaciones internacionales.¹⁵¹

220. En consecuencia, los artículos mencionados, que integran el Capítulo V del Convenio, también se ajustan a la Constitución.

Análisis de los anexos del Convenio sobre Importación Temporal

Análisis del Anexo A

221. El **Anexo A** del *Convenio sobre Importación Temporal* se compone de seis capítulos y tiene por propósito definir las particularidades de los títulos o documentos de importación temporal (Cuadernos ATA y Cuadernos CPD). En un primer término, el anexo trae a colación un conjunto de definiciones. Por su relevancia podrían destacarse las de: *título de importación temporal, cuaderno ATA, cuaderno CPD, asociación expedidora, asociación garante y tránsito aduanero*. A este respecto, y por ser importante para comprender el anexo, es preciso señalar que el título de importación temporal se refiere al documento aduanero internacional, que es válido como declaración en aduana y que permite identificar (i) las mercancías y (ii) la existencia de una garantía válida a escala internacional para cubrir los derechos e impuestos de importación.

222. A su turno, el *Cuaderno ATA* es el título de importación temporal utilizado para la importación temporal de las mercancías, con exclusión de los medios de transporte. Por su parte, el *Cuaderno CPD* es el título de importación temporal utilizado para importar temporalmente los medios de transporte. Los demás conceptos definidos en el anexo están relacionados, entre otras cosas, con: (i) la organización que se encuentra avalada para garantizar y expedir títulos de importación; (ii) la organización autorizada para garantizar el pago de las sumas previstas en el artículo 8 (del Anexo A), que a su vez debe estar afiliada a una cadena

¹⁵¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-098 de 2020 y C-395 de 2021.

de garantía; y, (iii) el proceso por el cual una mercancía bajo control aduanero es transportada de una aduana a otra.

223. El Capítulo II del anexo objeto de examen, en línea con el Capítulo III del Convenio, señala que la Parte contratante deberá aceptar cualquier título de importación temporal válido en su territorio y que haya sido expedido en concordancia con las disposiciones del propio anexo. Así mismo, destaca que los títulos de importación deben ajustarse a los modelos que figuran en los apéndices, sobre los que se aludirá más adelante.

224. El Capítulo III desarrolla reglas para la expedición de los títulos de importación temporal. Señala, entre otras cosas, que las asociaciones garantizadoras son las facultadas para expedir los títulos de importación y, por esa vía, las llamadas a cubrir “*las responsabilidades incurridas en dicha Parte contratante con motivo de operaciones realizadas al amparo de títulos de importación temporal expedidos por las asociaciones expedidoras correspondientes.*”¹⁵² Adicionalmente contempla reglas de ejecución del CIT de capital importancia, como por ejemplo la de que el periodo de validez de un título de importación temporal no puede exceder de un año, y que cualquier modificación de los términos iniciales del título debe ser aprobada por la asociación expedidora o por la garantizadora. Igualmente, precisa los contenidos mínimos del título de importación temporal y dispone que el plazo para la reexportación de las mercancías importadas (incluidos los medios de transporte) no podrá ser superior al periodo de validez del título de importación.

225. El Capítulo IV está relacionado con la *garantía*. Sobre el particular, señala que la asociación garantizadora es aquella que asegurará a las autoridades aduaneras “*el pago del importe de los derechos e impuestos de importación (...) en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas para la importación temporal o el tránsito aduanero.*”¹⁵³ Así mismo, reitera que la asociación garantizadora no estará obligada a pagar una cantidad superior al importe de los derechos e impuestos de importación. Por su parte, el Capítulo V dispone: (i) las condiciones bajo las cuales las asociaciones garantizadoras podrán demostrar a las autoridades aduaneras que la reexportación se realizó en debida forma; (ii) la manera como la garantía se puede hacer efectiva; y (iii) la forma en la que se puede tener por probada la reexportación debida de determinada mercancía.

226. Por último, en el Capítulo VI se agregan unas disposiciones varias. Entre ellas se reafirma que los visados de los títulos de importación temporal no darán lugar al pago de una remuneración por los servicios de aduana. Se contemplan reglas sobre la destrucción, pérdida o robo de un título de importación, y sobre la expedición de un título sustitutivo cuando la reexportación no podrá llevarse a cabo en el periodo previsto. Igualmente, el capítulo hace referencia a la notificación de los embargos, a la prevención del fraude, a la formulación de reservas a la aceptación de los

¹⁵² Artículo 4.2. del Capítulo III del Anexo A.

¹⁵³ Artículo 8.1. del Capítulo IV del Anexo A.

Cuadernos ATA para el tráfico postal, y a la entrada en vigor del anexo y la correlativa derogación del Convenio Aduanero sobre el Cuaderno ATA para la importación temporal de mercancías, suscrito en Bruselas el 6 de diciembre de 1961.

227. Es importante tener en cuenta que el Anexo A se compone a su vez de dos apéndices. Mientras el **Apéndice I** es el que define el formato que deben tener en cuenta las asociaciones expedidoras para expedir el *Cuaderno ATA*, el **Apéndice II**, por su parte, define el formato que se debe tener en cuenta para la expedición del *Cuaderno CPD*.

228. *Consideraciones sobre la constitucionalidad del Anexo A.* Ya se dijo a lo largo de este proceso que, a juzgar por la estructura del *Convenio sobre Importación Temporal*, los anexos del Convenio tienen al menos dos propósitos. De un lado, fijar las características de los títulos de importación temporal o documentos aduaneros de importación temporal (como ya se pudo ver, para esos efectos se ha dispuesto el Cuaderno o Carnet ATA y CPD). De otro lado, establecer el tipo y la naturaleza de las mercancías que pueden ser beneficiarias de la importación temporal en los términos previstos por el articulado ya descrito.

229. Pues bien, el **Anexo A** indudablemente cumple el propósito de: (i) establecer cuáles son los agentes que intervienen en la importación temporal de las mercancías; (ii) definir el rol de las asociaciones que expiden el título de importación y, a su turno, de las que garantizan el buen funcionamiento de las reglas de importación temporal; (iii) establecer algunas pautas para que la importación temporal cumpla con sus propósitos y, (iv) prescribir los contenidos formales mínimos que las asociaciones expedidoras deben tener en cuenta al momento de proferir los respectivos títulos de importación temporal.

230. Desde luego, lo que se ha reseñado demuestra que, en definitiva, el Anexo A permite hacer operativa la ejecución del Convenio, de ahí que el artículo 24.4 del *Convenio sobre Importación Temporal* establezca que cualquier Estado que pretenda adherirse al Convenio tendrá que aceptar paralelamente sus contenidos. Bajo esa óptica, la Corte debe advertir que el contenido del Anexo A no suscita problemas de constitucionalidad. Tal como lo sostuvo el Ministerio Público, las disposiciones analizadas plantean un marco claro para el desarrollo de los trámites aduaneros que en esta materia deban adelantarse. Por su parte, las reglas del anexo imponen un margen de acción preciso y coherente tanto a las autoridades aduaneras como a las asociaciones expedidoras y a los garantes.

231. Ciertamente, estos propósitos, tal como fue expuesto con antelación, respetan los contenidos normativos de la Constitución Política, al menos por tres razones en específico. **Primero**, se ajustan a los mandatos de integración económica e internacionalización de las relaciones económicas (artículos 226 y 227 *superiores*) y respetan los principios de equidad y reciprocidad. A este respecto, hay que decir que el Anexo define pautas específicas para el desarrollo de la importación temporal y, a la par, respeta las competencias de las autoridades aduaneras en caso de que

dichos propósitos se frustren en la práctica. Adicionalmente, el anexo contempla y desarrolla el sistema de *garantías*; aspecto que, como se dijo anteriormente, salvaguarda los intereses del Estado contratante.

232. Segundo, el anexo establece reglas de procedimiento que son idóneas para cumplir con uno de los propósitos del *Convenio sobre Importación Temporal* que, dicho sea de paso, también se ajusta a los preceptos de la Constitución Política. Este objetivo es el de racionalizar y hacer más eficiente el proceso administrativo aduanero (artículo 209 de la C.P.), al tiempo que se reducen los costos de transacción en el proceso de importación temporal. A este respecto, además de disponer precisas reglas para la efectividad de los beneficios que contempla el *Convenio sobre Importación Temporal* para la importación temporal de mercancías, el anexo contempla reglas de procedimiento para la efectividad de la garantía que respalda el título de importación temporal. En este punto, el instrumento es claro en señalar que si la reexportación no tiene lugar en las condiciones inicialmente previstas, y si no concurren las circunstancias excepcionales que el propio Convenio contempla, la garantía tendrá que hacerse efectiva y, con ella, el pago de los derechos e impuestos a los que haya lugar. Esto último, valga decir, se encausa hacia la vigencia del ordenamiento jurídico doméstico y contribuye a hacer efectivas las finalidades del CIT.

233. Tercero, no está demás señalar que las reglas sobre “*regularización de los títulos de importación temporal*” (Capítulo V del Anexo A), atinentes, entre otras cosas, a la prueba de la reexportación de las mercancías y a los tiempos previstos para ese efecto –de manera que se pueda resolver en el menor tiempo posible si la garantía debe hacerse o no efectiva– no contrarían el artículo 29 *superior* y materializan los intereses de las Partes contratantes.

234. Un último aspecto, que no puede pasar inadvertido, atañe a las recomendaciones elevadas por la DIAN a lo largo de este proceso. En su concepto rendido, esa entidad destacó que “*para que el Convenio pueda implementarse, es necesario que la Cámara de Comercio de Bogotá, como asociación garantizadora y expedidora para Colombia en los términos del art. 1 del Anexo A del referido Convenio, asum[a] los compromisos necesarios con miras a ser autorizada por parte de la DIAN para la expedición de los títulos de importación temporal (...) para asegurar la efectividad y exigibilidad de las garantías que se expidan en relación con dichos títulos (...)*”.¹⁵⁴ De igual manera, se refirió a algunas recomendaciones técnicas que tendrían que implementarse para la debida implementación del Carnet ATA y CDP.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “*LAT0000475-Fijación en Lista-(2022-07-11 18-23-19).pdf*”, p. 8.

¹⁵⁵ Al respecto, la DIAN sostuvo que para implementar los cuadernos ATA y CPD “*es necesario revisar primero los acuerdos llegados con los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) en torno al tema. Es de anotar, que ningún otro país de la CAN se ha adherido al Convenio de Estambul*”. A renglón seguido la entidad señaló: “*De igual manera, de la lista general de bienes del cuaderno ATA y aquel del cuaderno CPD (formatos estándar de los apéndices del Anexo A), en ninguno existe campo para subpartida arancelaria. No existe valor de divisa de referencia global. Esto deberá ajustarse en el Sistema que implemente la Cámara de Comercio de Bogotá para la DIAN, para que se liquide valor FOB y con subpartida mínimo 6 dígitos bajo el HS. Debe tener en cuenta la citada Cámara, que esto no está en*

235. Sobre el particular, la Corte encuentra que aun cuando estas recomendaciones refieren a la aplicación práctica del Anexo A y del Convenio en general, no suponen reproches de constitucionalidad. Desde luego, la Cámara de Comercio de Bogotá tendrá que trabajar mancomunadamente con la DIAN para el buen desarrollo de los propósitos del Convenio. En todo caso, las discusiones en esta materia, como lo sostuvo la DIAN, no vician la constitucionalidad del Convenio en general ni del Anexo A en particular.

Análisis de los anexos tipo B, C, D y E

236. Como ha sido expuesto a lo largo de esta providencia, el *Convenio sobre Importación Temporal* contempla a modo de anexo los diferentes tipos de mercancías que pueden ser beneficiarias de la importación temporal. Tal como se establece en el artículo 2 del instrumento normativo, el ámbito de aplicación del *Convenio sobre Importación Temporal* involucra exclusivamente las mercancías enunciadas en dichos anexos. Son justamente estas las que podrán ser importadas temporalmente bajo las condiciones ya prescritas. A este respecto, como se dispuso en la exposición de motivos, los anexos en referencia tienen por propósito describir, de forma minuciosa y ordenada, los tipos de mercancías que pueden ser objeto de importación temporal de acuerdo con el *Convenio sobre Importación Temporal*.¹⁵⁶ Estos anexos tienen por propósito enunciar las características de esos bienes, de suerte que los beneficios contemplados en el instrumento se limiten a específicos sectores de la economía.

237. Aunque los anexos varían según las diversas modalidades de mercancías que pueden ser objeto de importación, no hay duda de que, en términos de su estructura, guardan notables similitudes. Por tal razón, en lo que sigue, la Sala describirá el contenido de cada uno de ellos y, al final, se pronunciará sobre la constitucionalidad de los documentos en su integridad.

238. Anexo B.1. Este Anexo es el relativo a las mercancías destinadas a “*ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria, congreso o manifestación similar.*” Las exposiciones a las que alude este anexo pueden ser de índole científica, técnica, artesanal, artística, educativa, cultural, deportiva, entre otras. El anexo también señala que las mercancías objeto del beneficio son aquellas destinadas a la presentación de productos extranjeros en una exposición o manifestación similar, o incluso aquellas que son utilizadas para la realización de reuniones, conferencias o congresos. Desde luego, el anexo destaca que el número de artículos a importar deberá ser razonable y deberán cumplir con las condiciones del Convenio.

239. Según el Anexo, el plazo de reexportación de este tipo de mercancías será de seis meses contados a partir de la importación temporal, a menos que vayan a ser

los formatos ATA y CPD del Convenio y el usuario no los diligenciará. Sin subpartida ni valor en USD, dificultaría el cobro de los tributos aduaneros, aspecto éste de gran incidencia en el tema del recaudo”. Ibid., p. 10.

¹⁵⁶ Cfr. Gaceta del Congreso número 801 del 27 de agosto de 2019.

utilizadas en un evento posterior. En este último caso el plazo de reexportación es de un año. Por otro lado, el artículo 5 del anexo establece la posibilidad de conceder “*el despacho a consumo con franquicia de los derechos e impuestos de importación sin aplicación de las prohibiciones o restricciones a la importación*”, de una serie de mercancías que allí se enlistan, tales como muestras de productos alimenticios y de bebidas, productos de escaso valor utilizados para la construcción, impresos, formularios y, en general, productos que se distribuyan de forma gratuita y sin ánimo comercial. Finalmente, el anexo prescribe unas reglas sobre la importación y reexportación de estas mercancías, sobre la formulación de reservas al contenido del anexo y sobre su entrada en vigor.

240. Anexo B.2. El Anexo B.2. refiere al “*material profesional*”, es decir, al material de prensa, radiofusión y televisión; al material cinematográfico necesario “*para una persona que visite el territorio de otro país con el fin de realizar una o varias películas determinadas*”; y a cualquier otro material necesario para “*el ejercicio del oficio o la profesión de una persona que visite el territorio de otro país para realizar un trabajo determinado.*” En este concepto, desde luego, queda excluido el material que deba ser utilizado para la fabricación industrial, el acondicionamiento de mercancías, la explotación de recursos naturales, entre otras actividades. Tal como ocurre con el anexo precedente, en este se disponen reglas específicas para la importación de estas mercancías, a guisa de ejemplo, se establece que la reexportación del material profesional será de al menos doce meses contados a partir de la fecha de importación temporal.

241. Vale anotar que este anexo se compone además del **Apéndice I**, que tiene una lista ilustrativa de mercancías que se entienden inmersas dentro de la categoría “*material de prensa, de radiodifusión y de televisión*”; del **Apéndice II** que, por su parte, ilustra aquellas mercancías referidas al “*material cinematográfico*”; y del **Apéndice III**, que contiene la lista ilustrativa de aquellas mercancías que se encuentran comprendidas en el concepto de “*otro material profesional.*”

242. Anexo B.3. Este anexo refiere a los “*contenedores, paletas, embalajes, muestras y otras mercancías importadas en el marco de una operación comercial.*” Luego de precisar lo que se entiende por embalaje, contenedor, paleta, muestra, película publicitaria y tráfico interno, el anexo señala bajo qué circunstancias y en qué condiciones las mercancías antes anotadas pueden beneficiarse de la importación temporal. En este caso, por las particularidades de este tipo de bienes, el artículo 5 del anexo permite que en lugar de un documento aduanero y de una garantía para los contenedores, el interesado en importar temporalmente paletas y embalajes pueda presentar por escrito ante la autoridad aduanera un compromiso de reexportación. Naturalmente, si las condiciones del escrito no se cumplen, deberá hacerse el pago de los derechos e impuestos que corresponda. En lo demás, el anexo señala que el plazo de reexportación de estas mercancías será de al menos seis meses contados a partir de la fecha de importación temporal. De igual modo, fija unas pautas para la formulación de reservas y para su entrada en vigor.

243. Finalmente, este Anexo también se acompaña de dos apéndices. El **Apéndice I** enlista un conjunto de mercancías que podrían ser beneficiarias de la importación temporal, como es el caso de las cintas magnéticas, los soportes de información, los objetos para hacer publicidad y, en general, las mercancías que deban someterse a pruebas, experimentos o demostraciones. Por su parte, el **Apéndice II** fija unas reglas particulares que deben ser observadas para la debida importación temporal de los contenedores.

244. Anexo B.4. Este anexo hace referencia a las “*mercancías importadas en el marco de una operación de producción.*” Dentro de esta categoría se entienden incluidos, entre otros, los instrumentos de medida, las herramientas, los moldes y las máquinas que, en espera de la entrega o la reparación de mercancías similares, sean puestos a disposición de un cliente por el proveedor o el reparador. El anexo finaliza con unas disposiciones que regulan las condiciones de importación de estas mercancías, y señala que el plazo de reexportación –dependiendo de la mercancía– será de seis meses a un año contados a partir de la fecha de importación temporal.

245. Anexo B.5. Este anexo refiere a las “*mercancías importadas con un fin educativo, científico o cultural.*” Luego de las respectivas definiciones, se precisan algunas condiciones para la correcta importación de estas mercancías y se establece que el plazo de reexportación será de al menos doce meses, contados a partir de la fecha de importación temporal. A su turno, el anexo se acompaña de tres apéndices. El **Apéndice I** contiene una lista ilustrativa de mercancías asociadas a la grabación o reproducción de sonido, al material bibliográfico, a las máquinas de enseñanza y en general a los instrumentos de enseñanza. El **Apéndice II** contiene también una lista relacionada con las mercancías tipo: libros, material audiovisual, artículos de deporte y material para la práctica de juegos o pasatiempos. Por último, el **Apéndice III** enlista mercancías como: “*el vestuario y los accesorios escénicos*” enviados en concepto de préstamo gratuito, y las “*partituras musicales*” que también hayan sido enviadas en concepto de préstamo gratuito.

246. Anexo B.6. Este anexo hace alusión a los “*efectos personales de los viajeros y a las mercancías importadas con un fin deportivo.*” Tras definir lo que se debe entender por viajero, efectos personales (es decir, los artículos que un viajero pueda necesitar razonablemente para su uso personal durante el viaje) y por mercancía importada con un fin deportivo, el anexo fija algunas condiciones para la importación de este tipo de mercancías. Señala, por otra parte, que la importación temporal de los efectos se concederá sin mediación de documento aduanero y sin depósito de garantía, salvo para los artículos a los que corresponda un elevado importe de derechos e impuestos de importación. Se dice, además, que la reexportación de estos artículos tendrá lugar cuando la persona que los haya importado abandone el territorio de importación temporal. En el caso de las mercancías importadas con un fin deportivo, el plazo será de al menos doce meses. Finalmente, el anexo se acompaña de dos apéndices. El **Apéndice I** enlista aquellas mercancías que pueden entenderse como propias de los efectos personales del viajero (v.gr. ropa, ordenadores personales portátiles, cámaras de video, joyas

personales, etc.). El **Apéndice II**, por su parte, reseña las mercancías que pueden entenderse como importadas para fines deportivos (v.gr. vallas de salto, jabalinas, pelotas, patines, material de gimnasia, entre otros).

247. Anexo B.7. Este anexo es el relativo al “*material de propaganda turística.*” Estas mercancías, como su nombre lo indica, son aquellas que “*tienen por objeto inducir al público a visitar un país extranjero.*” Además de fijar algunas pautas para la importación temporal de este material, el anexo dispone que el plazo de reexportación de estas mercancías será de al menos doce meses, y señala a qué tipo de materiales de propaganda se les concedería la importación con franquicia. El anexo cuenta con un solo **apéndice** en el que se enlistan los artículos que pueden ser objeto del beneficio, como es el caso de los dibujos, los libros de arte, el material de exposición, las películas documentales, las banderas, los productos de artesanía nacional, entre otros.

248. Anexo B.8. El anexo en referencia está relacionado con “*las mercancías importadas en tráfico fronterizo.*” Por estas se entienden aquellas mercancías que lleven consigo los habitantes fronterizos, los efectos personales de estos habitantes, el material destinado a la explotación de los bienes raíces situados en la zona de frontera del territorio de importación temporal y el material perteneciente a un organismo oficial importado en el marco de una acción de socorro. El anexo fija algunas condiciones que deben ser satisfechas para la debida importación de estas mercancías y establece que la importación temporal de estas se concederá sin que se exija documento aduanero y depósito en garantía. Bastará con que se presente un inventario de dichos elementos o se haga la inscripción correspondiente en el registro de aduana. Por último, el anexo prescribe que el plazo de reexportación será de al menos doce meses y que el material destinado a la explotación de los bienes raíces deberá reexportarse tan pronto como concluya el trabajo respectivo.

249. Anexo B.9. Este anexo regula lo concerniente a las mercancías importadas con fines humanitarios. Entre otras cosas, refiere al material médico-quirúrgico y de laboratorio y a los envíos de emergencia para atender una primera necesidad, una catástrofe natural o siniestros análogos. Al respecto, el anexo dispone que, para gozar del beneficio, estas mercancías deben ser enviadas a título de préstamo gratuito. En el caso de los materiales médico-quirúrgicos y de laboratorio, estos materiales deberán destinarse exclusivamente a hospitales u otros centros sanitarios. Por su parte, los envíos de emergencia deberán destinarse a las personas autorizadas por las autoridades competentes del territorio de importación temporal. Finalmente, el anexo precisa que estas mercancías serán admitidas con la única exigencia de que se aporte el inventario correspondiente. Su plazo de exportación, por lo demás, será de doce meses para el caso de los envíos de emergencia, y, para el caso del material médico-quirúrgico, estará sujeto a las necesidades.

250. Anexo C. Este anexo refiere a los “*medios de transporte.*” Dentro de este universo de mercancías se entienden comprendidos los navíos, las aeronaves, los vehículos, el material ferroviario rodante, así como las piezas y equipos para su

normal funcionamiento. Estas mercancías pueden estar destinadas al uso comercial, al uso privado o incluso estar dirigidas al tráfico interno. En lo sucesivo, el anexo establece unas disposiciones para la efectiva importación temporal de los medios de transporte, y señala que en estos casos no se hará exigible el documento aduanero ni el depósito de garantía. En todo caso, se precisa que la parte contratante tendrá derecho a revocar el beneficio de la importación temporal: (i) si los medios de transporte de uso comercial son destinados para el tráfico interno; (ii) si los medios de transporte de uso privado se utilizan para fines comerciales o para el tráfico interno; o (iii) si los medios de transporte se alquilan después de la importación con un objetivo distinto de la reexportación inmediata. Por último, vale anotar que además de las disposiciones sobre reserva y entrada en vigor, el anexo dispone claramente que los medios de transporte para uso comercial tendrán que ser reexportados una vez concluidas las operaciones de transporte para las que se hubieran importado, y que, en el caso de los medios de uso privado, “*podrán permanecer en el territorio de importación temporal durante un periodo, continuado o no, de seis meses por cada periodo de doce meses.*”

251. Anexo D. Este anexo fija unas pautas esenciales para la importación temporal de “*animales vivos de todas las especies.*” Para tales fines, se disponen unas reglas que deben seguirse para la efectiva importación de este tipo de mercancías, se precisan unas condiciones para la formulación de reservas al anexo y, desde luego, se deja en claro que el plazo de reexportación de los animales será de al menos doce meses a partir de la fecha de importación temporal. Por lo demás, en el **apéndice** del anexo se enlistan los propósitos por los cuales un animal puede ser importado temporalmente, verbigracia: para el adiestramiento, la reproducción, el herraje, el tratamiento veterinario, los espectáculos, la trashumancia o el pastoreo, el uso médico, entre otros.

252. Anexo E. Por último, este anexo hace referencia a las mercancías “*importadas con suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación.*” Dentro de este universo de mercancías se encuentran aquellas que no reúnen todas las condiciones previstas para obtener el beneficio de rigor, así como aquellas que pese a no mencionarse en los demás anexos del presente convenio, “*se destinen a ser utilizadas con fines como la producción o ejecución de trabajos.*” Desde luego, el anexo señala que cada parte contratante podrá elaborar una lista de las mercancías admitidas o excluidas del beneficio de la importación temporal con suspensión parcial. Adicionalmente, el anexo establece las reglas mínimas que deben seguirse para la fijación del monto y el cobro de los derechos e impuestos de importación, así como las condiciones para la formulación de reservas. Por último, señala que el plazo de reexportación de las mercancías importadas con suspensión parcial se fijará teniendo en cuenta si éstas están destinadas para el despacho a consumo.

253. Consideraciones sobre la constitucionalidad de los demás anexos del Convenio sobre Importación Temporal. A lo largo del trámite de constitucionalidad de este Convenio, quedó en claro que los Anexos B, C, D y E cumplían ante todo una función instrumental. Desde luego, como se vio en la reseña normativa

precedente, su propósito es definir y precisar qué tipo de mercancías pueden ser beneficiarias de la importación temporal, en los términos prescritos por el Convenio. Sobre el particular, habría que decir que ni el Ministerio Público ni los intervinientes presentaron algún reproche de constitucionalidad, pues, ciertamente, estos contenidos fijan los alcances del Convenio a partir de la delimitación de sectores económicos y comerciales que podrían verse dinamizados por él, además de la importación temporal con fines humanitarios, previstos en el anexo B.9.

254. Ahora bien, la Sala no puede pasar por alto que, como lo expuso la DIAN, el análisis sobre la aceptación o no de determinados anexos estuvo atravesado por discusiones de conveniencia económica. Así, por ejemplo, en un principio se estimó que no resultaba conveniente aceptar lo dispuesto en los Anexos D (relativo a los animales) y E (relativo a las mercancías importadas con exoneración parcial de los derechos e impuestos de importación). Por otra parte, en lo relativo a las consideraciones técnicas que allegó la entidad y que refieren a este apartado del análisis, valdría la pena recordar los términos en los que se expresó la DIAN a lo largo de este proceso:

“(…) Revisados los antecedentes del Convenio de Estambul y concretamente todos los anexos del oficio No. 100202208-0551 de mayo 25 de 2019, desde el año 1999 cuando se inició el análisis del Gobierno Nacional para aprobar este tratado para Colombia, consideró acogerse inicialmente sólo a los Anexos B1 (Relativo a las mercancías destinadas a exhibiciones o exposiciones, ferias, reuniones o acontecimientos similares) y B2 del Convenio (Relativo al equipo profesional). (...) Por tanto y respetando los estudios realizados desde hace más de 20 años, estos tres anexos [se refiere al A, B1 y B2] son los que se implementarían inmediatamente y sin perjuicio que más adelante se puedan implementar otros más siguiendo el procedimiento del artículo 29. (...)”

En cuanto a las reservas que Colombia adoptaría en los anexos que implementaría (B1 y B2), se propone establecer reservas sobre los Artículos 5.1.A. a 5.1.D de este Anexo B1 del Convenio. El artículo 13 del Convenio el cual sustenta este artículo del Anexo B1 es facultativo y no imperativo. Por lo tanto, estos cuatro artículos del Anexo B1, al sustentarse en dicho artículo 13 del Convenio, no obliga al Estado colombiano a conceder importaciones ordinarias con franquicia de derechos e impuestos a la importación sobre los bienes que contemplan dichos artículos.”¹⁵⁷

255. La Sala debe destacar que las afirmaciones hechas en su momento por la DIAN, aunque relevantes de cara al estudio de conveniencia del Convenio y sus Anexos, no suponen una discusión de índole constitucional. De hecho, al final de su concepto, esa entidad concluye que el *Convenio sobre Importación Temporal* se ajusta a la Constitución y solicita a la Corte que declare exequible su ley aprobatoria. Bajo ese panorama, la Sala no encuentra que los contenidos de los anexos B, C, D y E contraríen la Constitución. Como ya se dijo, estos anexos tienen por propósito hacer operativas las disposiciones del Convenio y ampliar la aplicación de sus beneficios a un conjunto diverso de mercancías. A este respecto, la Corte encuentra que la aceptación de uno u otro anexo supone valoraciones de conveniencia

¹⁵⁷ Expediente LAT-475. Documento pdf titulado: “LAT0000475-Fijación en Lista-(2022-07-11 18-23-19).pdf”, pp. 9-10.

económica que no son propias de esta sede. Por lo demás, como se dijo, los contenidos de los anexos, de suyo, no vulneran la Constitución Política, pues permiten que los propósitos del Convenio (que ya fueron juzgados como constitucionales) se apliquen a mercancías y sectores económicos de diversa índole.

256. Por las razones expuestas, la Corte concluye que el contenido material de los anexos reseñados también se ajusta a la Constitución Política.

(f) El contenido de las disposiciones que integran la Ley 2145 de 2021, por medio de la cual se aprueba el Convenio *sub examine*

257. La Ley 2145 de 2021, “[p]or medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre Importación Temporal’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”, está compuesta por tres artículos. El primero dispone la aprobación del Convenio. El segundo establece que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, el CIT obligará a la República de Colombia “a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo”. Finalmente, el tercer artículo prescribe que la ley rige a partir de la fecha de su publicación.

258. A este respecto, la Sala considera que los tres artículos aludidos se ajustan a la Constitución Política, particularmente a lo dispuesto en el artículo 150.16 *superior*, que faculta al Congreso para “[a]probar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.” De igual modo, como recientemente lo reiteró esta Corporación, de ordinario los instrumentos internacionales rigen desde el momento en que se perfeccione el vínculo internacional respectivo, lo cual se deriva de lo dispuesto ampliamente por el derecho internacional y la Constitución en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales.¹⁵⁸

(g) Conclusión del análisis material del Convenio sobre Importación Temporal y de su ley aprobatoria

259. Con fundamento en lo expuesto, la Corte concluye que tanto el “Convenio sobre Importación Temporal”, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”, como la Ley 2145 de 2021, que lo aprueba, se ajustan a los contenidos materiales de la Constitución. Por tal razón, la Sala Plena **declarará la constitucionalidad** del *Convenio* y la **exequibilidad** de la Ley 2145 de 2021, aprobatoria del *Convenio*.

D. Síntesis de la decisión

260. La Sala analizó la constitucionalidad del “Convenio sobre importación temporal”, hecho en Estambul, el 26 de junio de 1990 y de la Ley 2145 de 2021, a

¹⁵⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-316 de 2022.

través de la cual se aprobó. El control realizado fue integral, en tanto se estudió, desde la perspectiva formal y material, si el Convenio y su ley aprobatoria se ajustan a la Constitución.

261. En lo relativo al control de constitucionalidad de los requisitos formales, la Corte examinó el trámite que se surtió en la fase previa gubernamental, en el Congreso de la República, y en la sanción presidencial y dicho análisis concluyó que no existe ningún vicio en el proceso de formación. En especial, se advirtió que: (i) aunque el Convenio no fue suscrito por Colombia, es notoria la voluntad que tiene el Estado de adherirse a él; (ii) que no era necesario someter la ley aprobatoria del Convenio a una consulta previa, dado que aquel no afectaba de manera directa y especial a las comunidades étnicas y, además, había sido dispuesto para la generalidad de los colombianos; y, finalmente, (iii) que el Presidente de la República impartió la aprobación ejecutiva del Convenio y lo sometió a consideración del Congreso de la República.

262. Sobre el trámite en el Congreso de la República de la ley aprobatoria del instrumento, la Corte señaló que: (i) el proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, (ii) en cada una de sus etapas fue debidamente publicado, anunciado, discutido y votado; (iii) el lapso entre los debates se acató, (iv) el proyecto se tramitó sin que se superaran dos legislaturas, y (v) se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible.

263. A su turno, la Corte encontró que la Ley 2145 de 2021 fue debidamente sancionada y remitida a esta Corporación para su respectivo estudio. Finalmente, advirtió que en este caso en principio no sería preciso analizar el impacto fiscal de la medida en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, dado que el precedente contenido en la Sentencia C-170 de 2021 no era aplicable en el asunto bajo examen. En todo caso, concluyó que de acuerdo con el contenido del Convenio él no produce impacto fiscal alguno.

264. Seguidamente, la Corte analizó íntegramente el contenido material del *Convenio sobre Importación Temporal* y de la Ley 2145 de 2021. En cuanto a lo primero, la Corte encontró que el *Convenio sobre Importación Temporal*, sus apéndices y anexos, son compatibles con la Constitución Política.

265. En efecto, tras el escrutinio de rigor, la Sala advirtió que el objetivo del *Convenio sobre Importación Temporal* así como sus disposiciones normativas contribuyen a la internacionalización de las relaciones económicas y a la integración económica, sobre la base de los principios de equidad y reciprocidad (artículos 226 y 227 superiores). Así mismo, la Sala encontró que los preceptos objeto de juzgamiento concuerdan con el mandato constitucional que propende por la racionalización de los procedimientos administrativos (artículo 209 superior) y, por esa vía, por la reducción de los costos de transacción en las operaciones económicas y comerciales. A la par, la Corte identificó que el *Convenio sobre Importación Temporal* no lesiona ningún valor o principio constitucional y que sus reglas

operativas, por lo demás, respetan las garantías al debido proceso (artículo 29 superior).

266. Por su parte, la Sala concluyó igualmente que los contenidos normativos de la Ley 2145 de 2022 también se ajustan a la Constitución Política. De un lado, respetan la facultad del Congreso de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional (artículo 150.16 superior), y la regla de derecho internacional público según la cual los instrumentos internacionales rigen desde el momento en que se perfeccione el vínculo internacional respectivo.

267. De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional **declarará la constitucionalidad** del *Convenio sobre Importación Temporal, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990*, y la **exequibilidad** de la Ley 2145 de 2021, aprobatoria del mismo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **CONSTITUCIONAL** el “*Convenio sobre Importación Temporal*”, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2145 de 2021, “[p]or medio de la cual se aprueba el ‘*Convenio sobre Importación Temporal*’, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990”.

TERCERO.- Disponer que se comunique esta sentencia al Presidente de la República para lo de su competencia, así como al Presidente del Congreso de la República.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General