Expediente AC D-13284

Sentencia C-026/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional sobre oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Parámetro de control de constitucionalidad

TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA ECONOMICA Y DE INTEGRACION COMERCIAL-Por regla general no hacen parte del bloque de constitucionalidad

Así mismo, de manera reiterada este tribunal ha señalado que los tratados internacionales en materias económicas y de integración comercial, por regla general no hacen parte del bloque de constitucionalidad, y por lo tanto, no pueden ser tenidos como parámetro de validez de producción normativa (…)

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

ARANCELES Y REGIMEN DE ADUANAS-Regulación conjunta entre Gobierno y Congreso

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo

LEY MARCO-Límites que debe atender el legislador

LEY MARCO-Temas de regulación

Las materias que el Constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política y que se relacionan con asuntos atinentes a la organización del crédito público; regulación del comercio exterior y régimen de cambios internacionales; modificación de aranceles, tarifas y

demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; las relativas a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y fuerza pública, como la regulación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, así como las destinadas a regular la educación

ARANCELES-Condiciones para modificación por el Gobierno

El actual texto del artículo 150.19 (c) supedita expresamente a razones de política comercial las modificaciones que el Gobierno, de conformidad con las pautas generales de la ley marco respectiva, pueda introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. La restricción a la competencia gubernamental, inexistente en el régimen anterior, se encuentra suficientemente explicada en los antecedentes de su establecimiento. Si bien la exposición de los Constituyentes se refiere a las diferentes leyes marco, las alusiones más precisas se formulan respecto de las que se ocupan del tema aduanero. En esta precisa materia se advierte que el contorno de la competencia del Gobierno no puede, en ningún caso, trascender de lo puramente administrativo, debiéndose impedir que se ingrese en la órbita de lo político y "de las cuestiones de fondo y fundamentales" que por afectar los intereses de la Nación en su conjunto, corresponde al Congreso tratarlas y regularlas

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

La jurisprudencia de esta Corte ha señalado con claridad que las leyes marco, y su posterior regulación por parte del gobierno, en temas arancelarios sólo pueden ser usadas por razones de política comercial, no para regulaciones que tengan como objetivo razones fiscales o recaudo de ingresos

LEY MARCO-Técnica de competencia legislativa compartida

FIJACION DE ARANCELES EN MATERIA COMERCIAL-Vulneración por el legislativo al desbordar la competencia otorgada por la constitución

(…) el Legislativo desbordó su competencia constitucional al decretar un arancel, cuyo fin responde a una política comercial (…) Con ello, además desconoció el principio de separación de poderes, y la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, al pasar por alto la técnica legislativa de la leyes marco, en concreto, el reparto de competencias previsto en la Constitución Política entre el Legislador y el Ejecutivo para la fijación de aranceles por motivos de política comercial. De esta forma, reconoce la Sala que a pesar del carácter interrelacionado de lo comercial con lo fiscal, en el presente asunto tiene de manera principal alcance inequívoco el régimen aduanero. Lo anterior, por cuanto es claro que, en esta oportunidad el impuesto de aduanas no se utiliza como fuente de recaudo fiscal, sino como instrumento de políticas orientadas a la protección de la industria nacional. Por lo anterior, esta Corte procederá a declarar inexequibles los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019

LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido y naturaleza

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata con el principio de unidad de materia

APLICACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA A LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Características

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reiteración de jurisprudencia

En conclusión la jurisprudencia constitucional ha dispuesto sobre la unidad de materia de las leyes del PND que se debe guardar coherencia y congruencia con la temática general de la ley, y que en atención al carácter multitemático y heterogéneo de este tipo de leyes, el control de constitucionalidad debe ser más estricto, es decir que se debe comprobar la conexidad directa e inmediata entre las normas generales de planificación y las normas instrumentales de ejecución, para verificar que no se están introduciendo normas inconexas que no tengan ninguna relación causal con los objetivos y metas de la función de planificación en donde se compruebe que no se esté utilizando este tipo de leyes para llenar vacíos e inconsistencias de las leyes precedentes.

NORMA ACUSADA-Alcance general

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objetivos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa

En conclusión, las normas demandadas no cumplen con los presupuestos establecidos por la jurisprudencia sobre la unidad de materia, ante una clara ausencia de coherencia normativa sistemática al interior de la Ley del PND, la inclusión de una norma extraña, aislada e inconexa al objeto de la mencionada ley, y que por último pone en riesgo la seguridad jurídica del recaudo y de las medidas de política comercial que deben ser aprobadas por el Ejecutivo. El control de constitucionalidad de este tipo de normas debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos que no tengan como objetivo verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del PND; por esta razón, la Corte declarará la inexequibilidad de las disposiciones acusadas.

Referencia: expediente AC D-13284, 13285, 13286

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.

Actor: Juan Manuel Charry Urueña, Juan Diego Cano García, William Bruce Mac Master Rojas

Magistrado sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. La Secretaría General de la Corte acumuló en una sola las demandas presentadas por los ciudadanos Juan Manuel Charry Urueña, Juan Diego Cano García y William Bruce Mac Master Rojas, quienes en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40 numeral 6, 241 y 242 de la Constitución Política, presentaron separadamente demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.

2. Mediante el auto del 10 de julio de 2019, el magistrado sustanciador (i) admitió la demanda; (ii) corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia; (iii) fijó en lista el proceso de la referencia para que los ciudadanos pudieran intervenir; (iv) ordenó comunicar de la iniciación de este proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Superintendente de Industria y Comercio; y (v) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país.

A. A. NORMAS DEMANDADAS

3. A continuación, se transcriben la normas demandadas, resaltando en negrilla y subrayado el texto demandado:

““LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

D.O. 50.964, mayo 25 de 2019

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

El Congreso de Colombia

Decreta:

[…]

Artículo 274. Arancel a las importaciones. Se establecerá un arancel de treinta y siete punto nueve por ciento (37.9%) a las importaciones de productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional, cuando el precio FOB declarado sea inferior o igual a 20 dólares de los Estados Unidos de América por kilo bruto.

Artículo 275. Arancel de aduanas nacionales. Se establecerá un arancel del 10% ad valórem, más tres dólares de los Estados Unidos de América por kilogramo bruto, para precios por kilogramo a partir de los 20 dólares USD, en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional.

[…]"

B. LAS DEMANDAS

4. Señaló el ciudadano Charry Urueña que "los citados artículos serían inconstitucionales, pues desbordarían la atribución legislativa del artículo 150, numeral 19, literal c), de la Constitución, que sólo permite al Congreso dictar normas generales, señalar objetivo (sic) y criterios, e invadiría las competencias del Gobierno de modificar aranceles del artículo 189, numeral 25 de la misma. Excepto, que se tratara de manera principal de una norma con objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, que sería de competencia del Congreso. También viola la unidad de materia y los convenios internacionales en materia de comercio exterior, el Acuerdo General del GATT, el Acuerdo de la Ronda de Uruguay y el Acuerdo de Marrakech de 15 de abril de 1994, relativos a la Organización Mundial del Comercio OMC". Específicamente, manifiesta el demandante que las disposiciones demandadas vulneran lo dispuesto en los artículos 136.1, 150.19, 154, 158, 189.25, 339, 341 y 342.

5. Para sustentar su posición, el ciudadano realizó un recuento de los antecedentes de la técnica de ley cuadro o marco para régimen de aduanas, partiendo por la reforma constitucional de 1968, indicando que con base en lo dispuesto en los artículos 150.19, 189.25 de la Constitución y lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 1609 de 2013 "el Gobierno Nacional no puede sobrepasar las facultades establecidas en ésta ley, tampoco puede regular materias que son privativas del Congreso, de igual manera, el Congreso no

puede expedir normas sobre asuntos que son de iniciativa propia del Ejecutivo", tal y como ocurre en materia de la modificación de aranceles. Adicionalmente, con fundamento en lo dispuesto en las sentencias C-510 de 1992 (reiterada en sentencias C-353 de 1997, C-798 de 2004, C-172 de 2009), hizo referencia al hecho de que deben diferenciarse "entre los aranceles definidos por el Gobierno Nacional en virtud de la ley marco y la existencia de razones de política comercial, de los aranceles que de manera principal tienen un objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, los cuales sólo podrían fijarse por ley, en ejercicio de la competencia tributaria del Congreso."

6. Indicó también que los vicios en el procedimiento son: (i) violación al régimen de reparto de competencias, esto es, a la iniciativa legislativa radicada en cabeza del Ejecutivo en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior; (ii) violación del artículo 136 numeral 1 de la Constitución Política, que prohíbe al Congreso inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades; (iii) violación del principio de unidad de materia, en tanto las disposiciones acusadas no guardan relación alguna con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo; (iv) violación al procedimiento y exigencias previstas en el ordenamiento jurídico para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo (facultades y competencias).

7. Señaló en su escrito de demanda que el Congreso de la República al expedir y atribuirse competencias que no le corresponden, olvidó que existen obligaciones internacionales, que impiden legislar en Colombia en contravía de los compromisos con la OMC (Artículo 3 de la Ley 1609 de 2013). De esta forma, en opinión del ciudadano las normas demandadas, por un lado, modifican los aranceles y tarifas concernientes al régimen de aduanas sin tener en cuenta los objetivos atinentes a facilitar el desarrollo y la aplicación de los convenios y tratados internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y por el otro, no adecuan las disposiciones que regulan el régimen de aduanas a los principios y normas de derecho internacional, ni a las recomendaciones que expidan los organismos internacionales de comercio. Para ilustrar este último punto, el demandante realiza un análisis detallado de cada uno de los acuerdos que considera fueron vulnerados, y que hacen parte del parámetro de control de constitucionalidad que debe observar esta Corte. Finalmente, concluye su escrito (i) señalando los impactos económicos que pueden presentarse en caso de que entren en vigencia las medidas arancelarias propuestas para el sector textil, (ii) advirtiendo sobre las demandas y retaliaciones a las que se expone Colombia por incumplir con los tratados internacionales en materia comercial; y (iii) explicando las razones por las cuales

considera inviable la medida contenida en las disposiciones acusadas.

Demanda formulada por Juan Diego Cano García

8. El ciudadano Cano García solicitó la inexequibilidad de las disposiciones demandadas, con fundamento en las siguientes consideraciones: (i) violación del literal (c) del numeral 19 del artículo 150 y el numeral 25 del artículo 189, por cuanto, el constituyente de 1991 mantuvo la técnica de las leyes denominadas marco, por lo cual, se transfiere la soberanía de la rama legislativa a la ejecutiva para definir objetivos y principios para asuntos cambiantes y de carácter técnico, dentro de los cuales se encuentra el régimen de aduanas. Para sustentar su posición, se refiere expresamente a la sentencia C-510 de 1992 (reiterada en la sentencia C-798 de 2004), en la cual se explica que la existencia de razones de política comercial, obligan a excluir la posibilidad de que a través de los decretos que desarrollen la ley marco respectiva se puedan alcanzar finalidades de orden fiscal reivindicadas en favor del Congreso en virtud de la mencionada restricción. Así, si a través del arancel de aduanas, ya se trate de su establecimiento o modificación, se busca de manera primera y principal un objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, ello sólo se podrá hacer por ley en ejercicio de la competencia tributaria para el Congreso. Indicó, por lo demás, que dada la dinámica del comercio exterior, es necesario adoptar medidas que se ajusten a las tendencias internacionales sin que las mismas dependan de los trámites extensos a que son sometidos los proyectos de ley en el Congreso de la República.

9. En adición a lo anterior, el ciudadano señaló que la decisión adoptada por el Congreso corresponde a razones de política comercial, asignación propia del Estado colombiano de acuerdo con la normatividad relacionada, lo que evidencia la vulneración de las disposiciones demandadas a los mandatos constitucionales. Indicó que podría generar riesgos para el país en materia de comercio internacional, puesto que no distingue el aumento de la tarifa frente a acuerdos de libre comercio suscritos por Colombia, lo que podría derivar en el uso de mecanismos de defensa comercial de los gobiernos en el marco del derecho internacional, y por lo demás, realizó un recuento del marco normativo aplicable a las medidas contra la evasión y el contrabando adoptadas por el Estado colombiano.

10. En cuanto al segundo cargo, (ii) relacionado con la violación a lo dispuesto en el artículo 158 Superior (principio unidad de materia), manifestó el ciudadano en su escrito que de

conformidad con lo señalado en la sentencia C-992 de 2001, en el caso de las normas que se someten a control de la Corte Constitucional, estas no se vinculan con los objetivos, planes y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2019, ni con las bases del mismo de una manera directa e inmediata. Reiterando que "se trata de normas que obedecen a razones de política comercial, competencia del Ejecutivo, con efectos sobre el comercio exterior colombiano que no encuentran su desarrollo en la ley del Plan o en las bases de este".

11. Con fundamento en lo anterior, solicitó el demandante que, mientras se define el caso, se declare la suspensión provisional de las normas demandadas por considerarlas inconstitucionales, por cuanto, las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2019, generarían en la economía colombiana, sector de confecciones, una situación proclive al contrabando.

Demanda formulada por William Bruce Mac Master Rojas

12. El demandante solicitó declarar la inexequibilidad de las normas demandadas, por considerar que, las mismas son contrarias a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 19 (c) y 189 numeral 25 de la Constitución. En primer lugar, señala el accionante que la fijación y modificación de aranceles corresponde al Gobierno Nacional y no al Congreso de la República, y en este sentido afirmó que, con base en lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 1609 de 2013 y en la sentencia C-172 de 2009, en el presente caso "el Congreso actuó en contra de lo dispuesto en la Constitución y las leyes existentes, en la medida que los artículos demandados no son normas de carácter general porque no contemplan pautas o criterios abstractos para fijar los aranceles, sino que son normas específicas que determinar aranceles. En efecto, la fijación de tarifas para las partidas arancelarias relacionadas con textiles es un asunto puntual, de tal suerte que, con base en lo arriba expuesto, cabe concluir que esta norma no es general, sino que es una norma específica y, por ello, no podía haber sido expedida por el Congreso".

13. En segundo lugar, considera el ciudadano que las disposiciones vulneran el principio de unidad de materia (artículo 158 Superior), por cuanto, no guardan conexidad directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Teniendo en cuenta lo anterior, cita en su escrito un aparte de la sentencia C-008 de 2018, para señalar que las normas impugnadas no pueden entenderse asociadas a las normas del Plan Nacional de

Desarrollo mencionado, debido a que estas corresponden al sector textil y fijan un arancel; además que por su particularidad no se enmarcan en ninguno de los pactos contenidos en dicho Plan. Adicionalmente, señala que las normas demandadas fueron incorporadas en primer debate legislativo y sin la existencia de una justificación o explicación de su incorporación, lo cual es un indicio de que dichas normas no tienen una verdadera conexión de las normas del Plan, siendo por demás, las únicas normas de comercio exterior.

C. INTERVENCIONES

14. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente diez escritos de intervención. Cinco intervinientes solicitaron la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones acusadas, mientras que los otros cinco solicitaron que se declararan exequibles. De manera extemporánea se recibieron tres escritos de intervención, en los cuales se solicitó la inexequibilidad.

15. Solicitud de exequibilidad. Varios intervinientes solicitaron declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas, con el ánimo de mantener la estabilidad económica del sector textil colombiano, señalando los efectos perversos de las importaciones en dicho sector como, por ejemplo, despidos masivos, cierres de empresas. Asimismo, señalaron que le corresponde al Congreso fijar tarifas para el ejecutivo, mismas que no invaden la esfera de competencias limitada otorgada al ejecutivo . En efecto, señalan los intervinientes que se está ante un caso de interés nacional, comoquiera que afecta a miles de familias que obtienen sus ingresos del oficio de la confección. En el mismo sentido, manifestaron que no existe vicio alguno debido a que tanto las leyes marco, como las leyes ordinarias, siguen el mismo trámite de aprobación, y el contenido de las disposiciones se ajusta al Plan de Inversión y a la temática del Plan Nacional de Desarrollo. Por otro lado, las medidas arancelarias demandadas corrigen la inequidad que existe en el mercado textil entre la mercancía importada y comercializada a precios irrisorios y los productos de fabricación nacional, incluidas las prendas de producción artesanal indígena.

16. Solicitud de inexequibilidad. Entidades públicas del sector ejecutivo, además de otros intervinientes, coadyuvan los argumentos de la demanda, y solicitan declarar la inexequibilidad de las normas acusadas. Esto, con base en las siguientes razones: (i) el numeral 19 del artículo 150 Superior hace referencia a leyes marco, como normas generales

que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para reglamentar materias específicas, como el comercio exterior, o la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones aduaneras; (ii) el numeral 25 del artículo 189 de la Carta Política señala que le corresponde al Presidente de la República, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas; (iii) la fijación caso a caso de los aranceles debe surtirse a través de decretos expedidos por el ejecutivo, por lo que, el legislador no puede ordenar al ejecutivo el establecimiento de aranceles sobre determinados productos; (iv) el establecimiento de aranceles por el legislador resulta contrario a los compromisos adquiridos por el Estado en el marco de los acuerdos internacionales suscritos sobre la materia; (v) las medidas adoptadas por el legislador, pueden impactar la economía mediante un aumento del contrabando, pérdidas en el bienestar de la sociedad debido al aumento del precio en dichos bienes, pérdidas de empleos, cierres de fábricas, entre otros; (vi) la justificación de la imposición de la medidas arancelarias cuestionadas obedece a razones de conveniencia y de interés de un sector específico, el cual puede ser garantizado a través de otros mecanismos, tales como las medidas de defensa comercial, las normas de valoración de aduanas de las mercancías y el ejercicio de las facultades de fiscalización de la DIAN; (vii) y no existe una relación entre las disposiciones demandadas y los fundamentos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

17. Mediante el concepto del 2 de septiembre de 2019, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte (i) declararse inhibida para conocer del cargo contra las disposiciones demandadas, por violación de instrumentos internacionales y del derecho internacional, por ineptitud sustantiva de la demanda; y (ii) declarar inexequibles las normas acusadas, por los cargos de desconocimiento de las competencias privativas del Gobierno en materia de régimen de aduanas y los mandatos constitucionales en materia de ley marco (arts. 150-19 y 189-25 superiores) y por violación del principio de unidad de materia (art. 158 CP).

18. Sobre el particular, señaló el Ministerio Público que (i) es evidente que los aranceles a las importaciones y de aduanas nacionales se establecen por razones de política comercial, nada tienen que ver con la política fiscal, y en consecuencia, su imposición en los artículos acusados implica una extralimitación de las facultades del legislativo y por lo tanto, una invasión de las competencias constitucionales del ejecutivo; y (ii) una vez revisada la Ley del

Plan Nacional de Desarrollo, estudiados sus objetivos, las bases y los pactos que la conforman, no se encontró una relación de conexidad entre estos y el establecimiento de los aranceles a las importaciones y de aduanas nacionales, por lo que se vulnera el principio de unidad de materia.

19. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Procurador General de la Nación

(i) Declararse inhibida para conocer del cargo contra las disposiciones demandadas, por violación de instrumentos internacionales y del derecho internacional, por ineptitud sustantiva de la demanda; y (ii) declarar inexequibles las normas acusadas, por los cargos de desconocimiento de las competencias privativas del Gobierno en materia de régimen de aduanas y los mandatos constitucionales en materia de ley marco (arts. 150-19 y 189-25 superiores) y por violación del principio de unidad de materia (art. 158 CP).

Inhibitorio, y subsidiariamente inexequible

DAPRE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación

Fundamentan los intervinientes su coadyuvancia a las razones de las demandas, con fundamento en un manifiesto exceso de la potestad de regulación del Congreso de la República en materia aduanera, al invadir la competencia reglamentaria exclusiva del ejecutivo frente a la modificación de los aranceles y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, al ocuparse del establecimiento de específicos aranceles a la importación al sector textil, en directa vulneración del numeral 25 del artículo 189 Superior. Por lo demás, llaman la atención sobre los adversos efectos económicos que pueden presentarse en caso de que no sean declaradas inexequibles las medidas arancelarias, el

aumento de contrabando y la incompatibilidad de estas con tratados vigentes suscritos por el Estado colombiano.

Inexequible

Universidad Externado de Colombia

La razón de la técnica legislativa de las leyes marco radica en la naturaleza de la materia sobre la cual versa la ley, se trata de asuntos cambiantes que es necesario regular de manera ágil y oportuna. De esta manera, para responder a tales necesidades, el Congreso se reserva el señalamiento de pautas generales sobre el asunto, llamadas a ser desarrolladas por el Gobierno. En este caso, hay una invasión del legislativo en la órbita del ejecutivo al establecer la medida arancelaria en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por último, no existe una relación entre las disposiciones demandadas frente a los fundamentos y propósitos del mencionado Plan.

Inexequible

Universidad Santo Tomás -Seccional Tunja

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo no se hace referencia, ni existe conexidad directa e inmediata, al comercio internacional, al régimen de aranceles, al comercio de textiles, ni siquiera en los territoriales, por lo que, no existe unidad de materia con el contenido de las normas acusadas. Esto, en consecuencia, afecta los principios de transparencia, de planeación, de publicidad, de deliberación y participación. Asimismo, agrega que las normas demandadas fueron expedidas con un vicio competencial u orgánico por infracción del régimen constitucional de atribución y distribución de competencias, al haber invadido la órbita del ejecutivo, mediante la fijación específica de normas para las cuales el Congreso solo tiene competencia marco.

Inexequible

Corporación Rafael Núñez

La norma cumple con los principios de unidad de materia, y no invade competencias del legislador, por lo que, teniendo en cuenta los efectos económicos que su declaratoria de

inexequibilidad tendría en población vulnerable, en especial mujeres que se dedican al oficio de las confecciones y la manufactura de prendas de vestir y calzado, se debe considerar declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. En adición a lo anterior, señala que la norma acusada es constitucional por cuanto guarda unidad de materia con las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Por último, solicita a la Corte que (i) "estudie la posibilidad de abrir un mecanismo de vigilancia constitucional (…) que permita verificar si existe o no un estado de cosas inconstitucionales", por una presunta violación de los derechos de las personas que se dedican al oficio de confecciones y manufactura, así como de los "grupos étnicos indígenas".

Exequible

Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional -FITAC

Mediante el mecanismo de una ley no es adecuado modificar aranceles, esto es, facultativo del ejecutivo en cabeza del Presidente de la República. Señala que las disposiciones acusadas vulneran mecanismos de defensa comercial de carácter internacional, contrato de estabilidad jurídica, entre otras disposiciones de la Organización Mundial del Comercio y tratados de libre inversión. En consecuencia, afectan la lucha frontal al contrabando, la evasión fiscal, la falsificación marcaria y la competencia desleal.

Inexequible

Cámara Colombiana de Confección y Afines

Señala que el incremento desmedido de importaciones se está manifestado en un problema social y económico sin precedentes en el país, afectando a personas que se encuentran en alto grado de vulnerabilidad, y en su mayoría madres cabeza de hogar. No dar aplicación a los aranceles, afecta gravemente la economía nacional e incrementa la informalidad laboral. Considera que (i) las subpartidas podían crearse a través de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, (ii) leyes marco y leyes ordinarias tienen el mismo trámite legislativo, (iii) no le está prohibido al Congreso dar trámite a asuntos arancelarios, en la medida que, corresponden a ingresos del Estado colombiano, (iv) puede hacer parte del Plan Nacional de Desarrollo, el cual configura una hoja de ruta de 4 años.

Exequible

Grupo Proindustria y Red por la Justicia Tributaria en Colombia

El sector textil y de confecciones es una actividad que ocupa a 1.600.000 personas en todo el país, afectadas por importaciones masivas. El Congreso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 Superior, sí tenía la potestad y la iniciativa para imponer una herramienta económica en materia de política comercial, como son los aranceles. La aplicación de la Ley no debe sufrir dilaciones, y debe ser implementada de forma inmediata por el ejecutivo.

Exequible

Adicomex -Asociación de Comercio Exterior

Consideran que se trata de una norma regresiva que proporciona en el consumidor final un impacto negativo, al ver aumentados los precios, y potencialmente incrementando el contrabando. Asimismo, aumentaría los niveles de desempleo y generaría inseguridad jurídica para la inversión extranjera. Por lo demás, advierte que la norma puede resultar violatoria de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, y en consecuencia, viola el numeral 19 del artículo 150 Superior.

Inexequible

Ciudadano Aron Szapiro Hofman

La titularidad de fijar aranceles reside en el Congreso, quien puede delegar en el ejecutivo esta facultad, a través de una ley marco (art. 150, num 19 Superior), siempre que se trate de políticas comerciales. La facultad es indelegable cuando se deba ingresar a la órbita de lo político y de las cuestiones de fondo y fundamentales que por afectar intereses de la Nación en su conjunto, le corresponde al Congreso regularlas. Los aranceles cuestionados no son desarrollo de políticas comerciales, sino un instrumento de política de estado y de interés nacional del Congreso, que cumple la función de unir y proteger a todos los productores nacionales, tanto agrícolas como industriales. Asimismo, los artículos demandados cumplen con el principio de unidad de materia.

Exequible

Ciudadano Jhon Jairo Ortiz Padilla, autoridad del cabildo indígena ZENU de Barranquilla

La imposición de los aranceles demandados corrige la inequidad que existe en el mercado textil, protegiendo a las prendas de producción nacional artesanal indígena. En efecto, la importación sin aranceles de productos que imitan los elaborados por la comunidad indígena ZENU, no solo sacrifica el trabajo de sus artesanos, costureras y zapateros, sino que, impone una competencia desleal por los precios irrisorios con los que se comercializan. Agrega que entre el Plan Nacional de Desarrollo y las normas acusadas existe unidad de materia. Asimismo, señala que la facultad para imponer aranceles está radicada en cabeza del legislador, y este a su vez, puede delegarla al ejecutivo.

Exequible + Solicitud de acumulación de las demandas de la referencia.

. CONSIDERACIONES

A. A. COMPETENCIA

20. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Aptitud sustantiva de la demanda

21. En la medida en que la Procuraduría General de la Nación le ha solicitado a la Corte declararse inhibida para conocer del cargo contra las disposiciones demandadas, por violación de instrumentos internacionales y del derecho internacional, por ineptitud sustantiva de la demanda deberá la Corte en primer lugar determinar si le asiste la razón al Ministerio Público.

22. La Sala Plena de esta Corte es competente para analizar la procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad. En sentencia C-623 de 2008, la Corte precisó que “[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de

inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley".

23. Adicionalmente, ha señalado la Corte que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio pro actione, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción. Sin embargo, la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad.

24. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

25. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

26. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser "(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros

diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada".

Caso concreto: Ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la potencial vulneración a acuerdos internacionales, entre otros, OMC, GATT, Acuerdo de Marrakech

27. En primer lugar, debe señalarse que el demandante Charry Urueña hace un extenso recuento del contenido y alcance de diversos acuerdos internacionales, específicamente las obligaciones derivadas de la OMC, el Acuerdo de Marrakech, el Acuerdo del GATT de 1994 y la Decisión 571 de 2003 de la Comunidad Andina de Naciones, reglamentada por la Resolución 1684 de 2014, integrado a la legislación colombiana por la Ley 170 de 1994. No obstante lo anterior, del extenso recuento del contenido de tales disposiciones normativas, no se desprende una posible vulneración a la Constitución. Como lo pone de presente la Procuraduría General de la Nación en su intervención, esta Corte ha señalado de manera clara que no todo tratado internacional debe ser considerado como integrante del denominado "bloque de constitucionalidad", y en consecuencia, no puede señalarse de manera genérica que todo tratado o instrumento internacional suscrito por Colombia pueda ser tenido como parámetro de control constitucional.

28. La Corte Constitucional al interpretar el artículo 93 de la Constitución Política, ha señalado que "El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Ellas son (i) los tratados internacionales que reconocen derechos humanos, y los del derecho internacional humanitario, bloque de constitucionalidad estricto sensu; y, (ii) aunque no tengan rango constitucional configuran parámetros para examinar la validez constitucional de las normas sujetas a control las leyes estatutarias, las leyes orgánicas y algunos convenios internacionales de derechos humanos, calificados como integrantes del bloque de constitucionalidad lato sensu".

29. Así mismo, de manera reiterada este tribunal ha señalado que los tratados internacionales en materias económica y de integración comercial, por regla general no hacen parte del bloque de constitucionalidad, y por lo tanto, no pueden ser tenidos como

parámetro de validez de producción normativa, así: “los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia económica y comercial, así como del derecho comunitario, no constituyen en principio parámetros de constitucionalidad por cuanto no despliegan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias, pero esencialmente dada la previsión superior de que debe incluir solamente los tratados de derechos humanos (art. 93), sin desconocer la fuerza normativa que revisten tales tratados en virtud del principio del pacta sunt servanda (art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969). De manera excepcional la Corte ha aceptado que algunas normas comunitarias puedan integrarse al bloque de constitucionalidad siempre y cuando se trate de una normatividad que reconozca de manera explícita y directa los derechos humanos, como la Decisión 351 de 1993, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en cuanto a los derechos morales de autor”.

30. Conforme a lo anterior, debe ponerse de presente, que los instrumentos internacionales citados por el demandante, responden a instrumentos comerciales que no encajan en las categorías propias del bloque de constitucionalidad y en consecuencia, no pueden ser tenidos como parámetro de control, conforme al cual debe el juez constitucional adelantar su juicio. De lo anterior, no queda duda que los argumentos planteados en la demanda no son ciertos, ni pertinentes, y por lo tanto no son suficientes para estructurar un cargo de inconstitucionalidad.

31. Por otra parte, el demandante recurre a formular su cargo con base a los artículos 9º y 150-16 de la Constitución Política. Así, señala que ambos artículos indican los principios sobre los cuales deben asentarse las relaciones exteriores del Estado colombiano, así como los parámetros que debe observar el legislativo al momento de aprobar o improbar tratados con otros Estados. En este punto, también resulta incierta e impertinente la argumentación del demandante, en la medida en que no se está frente al control constitucional de un tratado internacional o de una ley que lo apruebe o impruebe. Así, estos artículos tienen como fin señalar que Colombia, al aprobar las normas reprochadas, estaría desconociendo tratados y convenios internacionales en materia comercial, los cuales, como se señaló anteriormente no pueden tenerse como parámetro de control constitucional. En conclusión, la Corte Constitucional considera que le asiste la razón a la Procuraduría General de la Nación, por lo que se declarará inhibida para conocer del cargo sobre la vulneración a los artículos 9 y

150-16 superiores, por ineptitud sustantiva del cargo planteado.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

32. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿si el Legislador desbordó su competencia constitucional (artículo 150.19 y 189.25 superior) al determinar en la Ley 1955 de 2019 de manera detallada asuntos arancelarios relacionados con política comercial, los cuales son competencia de la rama ejecutiva del poder público?; y (ii) ¿si se desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) en la medida en que el establecimiento del arancel a las importaciones no tiene conexidad directa ni inmediata con las bases, los objetivos y las estrategias de la Ley 1955 de 2019?

33. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, procederá la Sala Plena a estudiar las reglas aplicables a la competencia del Congreso de la República, para determinar el régimen de aranceles y tarifas de aduanas, para proceder con base en ellas a resolver el caso concreto. En segundo lugar, reiterará las reglas con el principio de unidad de materia en planes de desarrollo, para con base en ellas decidir en el caso concreto. De esta forma, precisa la Sala que el análisis de las normas demandadas se limitará a asuntos de ámbito competencial y no se referirá a la validez de las normas legales desde el punto de vista material.

D. PRIMER CARGO: LAS NORMAS ACUSADAS DESCONOCEN EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS PARA FIJAR LA POLÍTICA COMERCIAL COMO CONSECUENCIA DE LA DETERMINACIÓN DE ARANCELES PREVISTOS EN LA NORMA DEMANDADA

Competencia del Congreso de la República para determinar el régimen de aranceles y tarifas de aduanas

34. La Constitución colombiana en su artículo 150 numeral 19 determina la competencia que le asiste al Congreso para determinar el régimen de aranceles y tarifas de aduanas, en los siguientes términos:

“19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: […]

“c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”.

El Constituyente determinó la existencia de una competencia compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo, correspondiéndole al primero la fijación de normas de carácter general, donde fije objetivos y criterios, mientras que al segundo le corresponde la regulación detallada de la política comercial, y específicamente de los aranceles y tarifas del régimen de aduanas.

35. La existencia de esta figura no es novedosa en el ordenamiento jurídico colombiano; en efecto en la reforma constitucional de 1968, y concretamente en el “Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma la Constitución Nacional y el Acto Legislativo número 1 de 1966” se introdujo en el artículo 7o la siguiente propuesta:

“El artículo 76 de la Constitución quedará así:

Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

[…] 22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas […]” (se subraya).

36. Dicha disposición fue justificada por la exposición de motivos en los siguientes términos:

“Las reformas contempladas en el artículo 76 implican una nueva concepción de las atribuciones que corresponden a las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público en el moderno Estado, cuando este ha asumido importantes funciones en los campos económico y social, antes vedadas a los Estados no intervencionistas.

“Los cambios propuestos parten de la idea básica de que en materias económicas, fiscales y administrativas el Legislador debe limitarse a señalar pautas generales al Ejecutivo, dictando únicamente la orientación política en dichas materias (atribuciones 9a, 10 y 22). Es al gobierno al que corresponde desarrollar y ejecutar esa política, porque es el que cuenta con el personal y los medios técnicos requeridos para dar adecuada y oportuna respuesta a los

problemas que la vida contemporánea plantea en los campos señalados, especialmente en los países en vía de desarrollo como Colombia.

“Lo que aquí se establece no es algo insólito sino simple reconocimiento de que lo que la teoría política moderna aconseja en cuanto a distribución de competencias, entre las Ramas Legislativa y Ejecutiva, ya consagrada, por lo demás, en muchos países como Inglaterra y Francia. Por otra parte cuenta con el apoyo de destacados expositores de derecho público, nacionales y extranjeros, que han venido siguiendo la evolución que sobre el particular caracteriza al Estado moderno, y de miembros distinguidos de la actividad política que han sentido el paso de los acontecimientos.

“[…] La experiencia vivida por el país apunta en el mismo sentido. Es bien sabido de todos que el Congreso ha legislado en materias administrativas, económicas, social y fiscal desde el año 1958, para tomar una fecha reciente, limitándose a fijar el marco de acción del Ejecutivo, para que éste luego desarrolle su voluntad, o concediendo al Gobierno facultades extraordinarias para que adelante la tarea que la Constitución le asigna en estos asuntos. Las reformas administrativa, judicial, en el cambio internacional y en lo fiscal, son ejemplos muy dicientes de la realidad jurídica colombiana.

“La jurisprudencia nacional, de otra parte, ha puesto de presente la tendencia que animó al constituyente de 1945 en esta materia y descubierto el mayor radio que incumbe al Ejecutivo en estos campos, en importantes decisiones sobre la potestad reglamentaria, entre los cuales sobresale la sentencia de 10 de octubre de 1962.

“Las reformas al artículo 76, enmarcadas dentro de esa orientación y destinadas a traer precisión deseada en tan importantes asuntos pueden compendiarse con los siguientes temas: […]

“Cuarto- Las modificaciones introducidas a las facultades 9a, 10 y 22, establecen, conforma. Lo explicado atrás, que el Congreso debe limitarse a dictar leyes-cuadros en materias administrativas (9a y 10), fiscales y económicas (22), dentro de las cuales pueda el Ejecutivo tomar las medidas necesarias para organizar en detalle la estructura de la Administración Nacional (Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos), de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales o comerciales del Estado, y regular lo referente al crédito público, la deuda nacional, el cambio internacional, el comercio

exterior, los aranceles y el régimen de aduanas. Esta disposición que hace juego con lo previsto en los numerales 21 y 22 del artículo 120, establece un equilibrio que la teoría y la practica aconsejan entre las facultades del Legislador y del Gobierno".

37. La introducción de esta clase de leyes al ordenamiento constitucional colombiano fue justificada en su momento por la Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos: "encuentra su justificación en la condición esencialmente mutable de aquellos fenómenos que exigen una regulación flexible o dúctil que se adecúe a las cambiantes circunstancias del suceder aludido, de tal manera que solo al Gobierno incumbe crear la normatividad jurídica que aquellos fenómenos reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o "marcos" dados por el legislador quien al señalarlos, queda con aptitud legislativa recortada en las materias que la precitada disposición constitucional enuncia".

38. En el año de 1991, los diferentes proyectos de reforma constitucional presentados a la Asamblea Nacional Constituyente incluyeron la figura de la ley marco o cuadro. En este sentido, las leyes marco o cuadro crean una competencia compartida entre la Rama Legislativa y la Ejecutiva en la regulación de determinados asuntos, como lo son los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Así esta competencia compartida solo es posible ejercerla en los temas específicos que de manera taxativa son señalados en los literales (a), (b), (c), (d), (e) y (f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política. Como lo ha manifestado la Corte en su jurisprudencia temprana, su finalidad es la de señalar, a través de normas generales, los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, cuando proceda a desarrollar y aplicar dichas normas, sin que le esté permitido exceder o desbordar los parámetros trazados, de modo general por el legislador. Continuado con la tradición jurídica iniciada en 1968, la Corte Constitucional ha afirmado que "la razón de ser de las leyes marco radica en la existencia de asuntos cambiantes que es necesario regular de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente; regulación que, en esas condiciones, el Congreso no está en posibilidad de expedir, y en los cuales el Ejecutivo, en cambio, sí dispone de las capacidades para reaccionar prontamente adecuando las regulaciones".

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que las leyes marco representan una técnica de producción normativa compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo

39. La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad. En este sentido la sentencia C-140 de 2007 señaló que la competencia del legislador en esta materia se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente, sino que tiene que limitarse a sentar pautas generales. El legislador tiene un límite, es decir, no puede agotar la materia, sino que, por el contrario, está obligado a que el ejecutivo complete la regulación pertinente, y si esto no ocurre, la ley puede devenir en inconstitucional.

40. Las materias que el Constituyente autoriza regular por medio de leyes de esta categoría son las expresamente señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Carta Política y que se relacionan con asuntos atinentes a la organización del crédito público; regulación del comercio exterior y régimen de cambios internacionales; modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; las relativas a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y fuerza pública, como la regulación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, así como las destinadas a regular la educación.

41. El actual texto del artículo 150.19 (c) supedita expresamente a razones de política comercial las modificaciones que el Gobierno, de conformidad con las pautas generales de la ley marco respectiva, pueda introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. La restricción a la competencia gubernamental, inexistente en el régimen anterior, se encuentra suficientemente explicada en los antecedentes de su establecimiento. Si bien la exposición de los Constituyentes se refiere a las diferentes leyes marco, las alusiones más precisas se formulan respecto de las que se ocupan del tema aduanero. En esta precisa materia se advierte que el contorno de la competencia del Gobierno no puede, en ningún caso, trascender de lo puramente administrativo, debiéndose impedir que se ingrese en la órbita de lo político y “de las cuestiones de fondo y fundamentales” que por afectar los intereses de la Nación en su

conjunto, corresponde al Congreso tratarlas y regularlas.

La jurisprudencia de esta Corte ha señalado con claridad que las leyes marco, y su posterior regulación por parte del gobierno, en temas arancelarios sólo pueden ser usadas por razones de política comercial, no para regulaciones que tengan como objetivo razones fiscales o recaudo de ingresos

42. La sentencia C-510 de 1992 señala que la naturaleza excepcional de las leyes marco -según la regla general en las materias de competencia del Congreso la extensión o densidad normativas, son asuntos librados a su soberana discreción-, unidos a una atenta consideración del nuevo texto del artículo 150-19 (c), explicados a la luz de los debates y ponencias que condicionaron la competencia del Gobierno a la existencia de razones de política comercial, obligan definitivamente a excluir la posibilidad de que a través de los decretos que desarrollen la ley marco respectiva se puedan alcanzar finalidades de orden fiscal reivindicadas en favor del Congreso en virtud de la mencionada restricción. Si a través del arancel de aduanas, ya se trate de su establecimiento o modificación, se busca de manera primera y principal un objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, ello sólo se podrá hacer por ley y en ejercicio de la competencia tributaria del Congreso (CP artículo 150-12). La ley marco en esta materia debe necesariamente circunscribirse a dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar -no regular originariamente dado que el presupuesto de la facultad de "modificación" es su previo establecimiento legal- por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Correlativamente, el ámbito del decreto se mueve en el marco del régimen de aduanas -de origen legal- para cuya modificación queda habilitado el Gobierno siempre que sea necesario hacerlo por razones de política comercial.

43. Al respecto, es importante poner de presente la anterior ley marco de aduanas, que dio origen al Ministerio de Comercio Exterior, Ley 6ª de 1971, la cual ilustra el sentido y alcance que puede tener la competencia que se ofrece al Gobierno en desarrollo de la ley marco, fija las normas generales conforme a las cuales el Gobierno puede actualizar la nomenclatura, reestructurar los desdoblamientos de las posiciones de la misma, adecuar los procedimientos de valoración de las mercancías, restringir o derogar exenciones de derechos, advierte que las variaciones de la tarifa, tendrán los siguientes objetivos, así:

* Estimular el crecimiento económico del país.

* Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional.

* Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas.

* Promover la sustitución de las importaciones.

* Promover las inversiones.

* Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el Gobierno en defensa del consumidor y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos.

* Atender las obligaciones del país contempladas en los tratados y convenios internacionales, especialmente las relativas a los programas de integración económica.

44. En el mismo sentido, se debe poner de presente que el artículo 3 de la Ley 1609 de 2013 establece que al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta: "a) Facilitar el desarrollo y la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y vigentes para Colombia, y la participación en los procesos de integración económica; b) Adecuar las disposiciones que regulen el Régimen de Aduanas a la política comercial del país, al fomento y protección de la producción nacional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia, a los principios y normas del derecho Internacional. En ejercicio de esta función también tendrá en cuenta las recomendaciones que expidan organismos internacionales de comercio; c) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior, para garantizar la dinámica del intercambio comercial, el acceso de los productos y servicios a los mercados internos y externos y la competitividad de los productos y servicios colombianos en el mercado internacional (…)" (subrayas fuera de texto original).

Las normas acusadas desconocen el reparto constitucional de competencias para fijar la política comercial como consecuencia de la determinación de aranceles previstos en dichas normas

45. En el caso de las normas acusadas, el Legislador reguló de manera integral un asunto propio de la política comercial, como lo es el arancel a las importaciones de productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduana Nacional. En efecto, los artículos acusados determinan los componentes de los aranceles con tal nivel de precisión que distan de ser "preceptos generales" que le permitan al Ejecutivo expedir una regulación ante asuntos cambiantes, de una manera ágil y oportuna, aplicando conocimientos técnicos e información pertinente. En este sentido, el Legislador coarta la competencia del Ejecutivo, vulnerando el reparto de competencias bajo la técnica de legislación compartida que prevé la Constitución en estas materias. En efecto, las leyes marco "[r]epresentan una técnica de producción normativa compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo que desarrolla el principio de colaboración armónica previsto en el artículo 113 de la Constitución".

46. Como puede observarse en las normas acusadas, el Legislador detalló con un alto nivel de precisión los elementos que componen los aranceles, es decir, los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 distan de fijar parámetros o criterios generales para que el Gobierno regule de manera ágil y respondiendo a dinámicas del mercado el régimen comercial arancelario, sino que por el contrario, el Legislador con un alto nivel de precisión y detalle se encargó de fijar una política comercial, impidiendo así al Ejecutivo su reforma por la vía expedita de la regulación prevista en la Constitución política en los artículos 150 numeral 9, y 189 numeral 25.

47. Como se señaló en el fundamento jurídico 42, la competencia para regular los aranceles de política comercial, con arreglo a los principios generales fijados por la ley marco, corresponde a la Rama Ejecutiva. Por su parte, cuando la imposición de tales aranceles responda a razones de política fiscal, ello deberá hacerse por el Legislador. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la imposición de un arancel cuyo objetivo sea el favorecimiento de la producción nacional, es precisamente un ejemplo de la fijación de una política comercial, que como se ha señalado en esta sentencia, es competencia del Gobierno Nacional con sujeción a parámetros generales fijados por el Legislador. En este sentido, la sentencia C-798 de 2004 señala:

"La Constitución, al limitar los objetivos por los cuales el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias a aquellos de política comercial (i) prohíbe que estas medidas, al no ser adoptadas por el Congreso, estén determinadas por "finalidades impositivas", tengan un

“carácter fiscal”, es decir, que se utilicen como “fuente de exacción fiscal” y persigan de manera “primera, principal [o] preponderante” objetivos de orden fiscal, en especial el “recaudo de ingresos para el Estado”; y en sentido contrario, (ii) permite que dichas medidas consulten diversos objetivos de carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior tales como “favorecer la producción nacional [,] promover la estabilidad económica [a través del] aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones [que] pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda”, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión, controlar los precios domésticos, defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales”. (Negrillas fuera de texto original)

48. En el caso concreto, es evidente que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, en los que se imponen aranceles a los productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional –prendas y complementos de vestir-, responde a una razón de política comercial y no de política fiscal, puesto que su objetivo responde a proteger la industria nacional. Es de resaltar que incluso intervenciones que tienen como fin solicitar la exequibilidad de la norma lo hacen basándose en razones de política comercial, tales como la protección de la industria nacional, sin que se pongan de presente razones en dichas intervenciones que justifiquen que se está frente a una norma de carácter fiscal. En este sentido, es claro que las normas demandas consultan diversos objetivos de carácter económico relacionados de manera directa con el comercio exterior, tal como es la protección a la industria nacional. Control de movimientos de oferta y demanda en importaciones legales, control de precios domésticos, defensa a los consumidores, entre otros.

49. En adición de lo anterior, no existe en el expediente ni en el trámite legislativo prueba alguna que permita concluir que se está frente a una norma de carácter fiscal, ni en la exposición de motivos, ni el trámite legislativo, ni en las intervenciones ciudadanas se consideró los efectos de dicha tarifa en el recaudo, como tampoco se evidencian estimaciones o estudios sobre el recaudo que las normas acusadas generaría. Con base en estas razones, es posible concluir que el Legislativo desbordó su competencia constitucional al decretar un arancel, cuyo fin responde a una política comercial. En este mismo sentido, la Corte Constitucional en su sentencia C-140 de 2007 señaló que “La Constitución al autorizar

el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión “por razones de política comercial” está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de esta estirpe”. Con ello, además desconoció el principio de separación de poderes, y la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, al pasar por alto la técnica legislativa de la leyes marco, en concreto, el reparto de competencias previsto en la Constitución Política entre el Legislador y el Ejecutivo para la fijación de aranceles por motivos de política comercial.

50. De esta forma, reconoce la Sala que a pesar del carácter interrelacionado de lo comercial con lo fiscal, en el presente asunto tiene de manera principal alcance inequívoco el régimen aduanero. Lo anterior, por cuanto es claro que, en esta oportunidad el impuesto de aduanas no se utiliza como fuente de recaudo fiscal, sino como instrumento de políticas orientadas a la protección de la industria nacional. Por lo anterior, esta Corte procederá a declarar inexequibles los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019.

E. SEGUNDO CARGO: LAS NORMAS ACUSADAS DESCONOCEN EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL TRÁMITE DEL PLAN DE DESARROLLO

51. De acuerdo con los demandantes, se desconoció el principio de unidad de materia en la medida en que el establecimiento del arancel a las importaciones no tiene conexidad directa ni inmediata con las bases, los objetivos y las estrategias de la Ley 1955 de 2019, para tal fin, se reiterará la jurisprudencia en relación con la naturaleza jurídica y contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, así como la relacionada con la manera en que esta Corte ha desarrollado el principio de unidad de materia, tratándose de dichas leyes.

Naturaleza jurídica y contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

52. En relación con la naturaleza jurídica de la ley del plan nacional de desarrollo (PND) se ha dispuesto por parte de la jurisprudencia constitucional que una de las manifestaciones más

importantes de la dirección de la economía por parte del Estado lo constituye la ley del PND. En la sentencia C-557 de 2000 se hizo una extensa explicación de los orígenes y objetivos de dichas leyes, en donde se destaca que la planificación de la función pública se corresponde con el contenido en el artículo 1º de la Constitución Política, que busca fundamentalmente "(…) una orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos (…)".

53. Igualmente se explica en la mencionada sentencia que la función de planeación está descrita y regulada constitucionalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2° de la Carta que disponen en su orden que: (i) que el Congreso expedirá una ley orgánica por medio de la cual "se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo"; (ii) que tal ley orgánica "reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución"; (iii) que adicionalmente a esta Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, habrá otra ley ordinaria que contendrá "un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal"; (iv) que a nivel departamental corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas, "expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social"; y (v) que a nivel municipal corresponde a los concejos "adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas".

54. Así mismo se dispuso que la aprobación de las leyes de planes nacionales de desarrollo se deben aprobar a través de un proceso reglado que se encuentra dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica el Plan de Desarrollo – Ley 152 de 1994 – en donde se busca definir de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado a largo plazo, pero que, de otro lado, "(…) conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de

un plan de gastos en un período plurianual".

55. Con relación al contenido de las leyes del PND el inciso 1º del artículo 339 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, específica que, "Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden general". En dicho artículo se explica que en la parte general, se señalarán: (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; y (c) las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental que serán adoptados por el gobierno. Así mismo se indica en dicho norma que el plan de inversiones públicas debe contener: (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional; y (b) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

56. De otra parte en el inciso 3º del artículo 341 de la C. Pol. se indica que el plan nacional de inversiones públicas debe ser aprobado mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás, y en consecuencia "(…) sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (…)". Así mismo se ha dispuesto que, "una norma que desarrolle materias contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo"; y se ha especificado que "una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución".

57. La Corte ha establecido que la ley del PND, contiene los instrumentos o estrategias que resultan necesarios para la consecución de las metas y objetivos del plan, que se refieren al cálculo de ingresos públicos proyectados para el término de su vigencia, así como la asignación de los recursos fiscales con que se cuenta la financiación de dichos programas y metas. En este sentido se ha dispuesto que en el PND no solamente están contenidos los objetivos generales y el plan de inversiones públicas, sino también las "medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas" que se pueden implementar a través de artículos específicos dentro del mismo plan. Esto se deriva, según la sentencia C-478 de 1992, en la naturaleza de los planes nacionales de desarrollo que no se presentan

generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones de forma que resultaba necesario “darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente (…)”. Del mismo modo en la sentencia C-191 de 1996, se dispuso que la ley del Plan podrá contener mecanismos idóneos para su ejecución y que, “(…) es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo (…) cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar, como por ejemplo medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios”. Igualmente en la sentencia C-305 de 2004 se estableció que en la parte general del Plan de Desarrollo pueden incluirse,“(…) normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar”. En esta misma sentencia se dispuso que el contenido de la ley del PND es heterogéneo, “(…) en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo”.

58. Sobre la heterogeneidad o carácter multitemático de las leyes del PND, en la sentencia C-539 de 2008 se estableció que el contenido de las leyes de dichas leyes es variado porque allí se encuentran dispuestos: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; (iii) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; (iv) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional; (v) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución; y (vi) las normas jurídicas necesarias para la ejecución del plan.

59. De otra parte, en las sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016 se explica que el carácter heterogéneo y multitemático de las leyes del PND, se deriva de los mecanismos de elaboración y aprobación de estas leyes en donde se implementan procesos de participación y concertación en los que tiene cabida diferentes sectores de la comunidad y del Estado, y por ende, “(…) no se recoge una visión unívoca sobre las metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuáles deben ser las políticas y estrategias que han de

adelantarse durante este período, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación".

60. En conclusión y tal como lo reitera la sentencia C-008 de 2018, las leyes que aprueban el PND constituyen una de las herramientas más importantes en la dirección de la economía por parte del Estado. En su aprobación se trata de un proceso reglado y participativo, en donde se involucran distintos órganos de decisión que tienen como objetivo estructurar una política económica razonada y armónica durante un lapso de cuatro años. Así mismo que el contenido de las leyes del PND se divide en dos: una parte general y un plan de inversiones públicas. En la parte general se formulan los propósitos, objetivos, metas, estrategias y orientaciones de la política económica social y ambiental que serán adoptados en el mediano plazo, y en el plan de inversiones se establecen los presupuestos plurianuales, así como los principales programas y proyectos de inversión pública en donde se determinaran los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para la ejecución del plan en un marco de sostenibilidad fiscal, dando lugar a que el contenido del Plan sea multitemático y heterogéneo.

La unidad de materia en las leyes de Planes Nacionales de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

61. Las leyes del PND, como cualquier otra ley, deben tener en cuenta en su conformación el principio de unidad de materia. Este principio está contenido en el artículo 158 de la Constitución Política, el cual establece que, "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones y modificaciones que no se relacionen con ella (…)". Dicho principio se refiere en líneas generales a que a las disposiciones de una ley deben guardar conexidad con la materia principal en la que se inserta, y en este sentido deben ser coherentes y congruentes, en tanto no se admiten disposiciones cuyos contenidos sean ajenos o inconexos con la materia que se regula. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la unidad de materia impide que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley, asegurando de este modo el principio democrático (art. 3º de la Constitución Política) y de publicidad de las leyes (art. 209 de la Carta Política) que aseguran la vigencia del Estado de derecho (arts. 1 y 6 superiores).

62. En la sentencia C-1064 de 2004 se indicó que el principio de unidad de materia "(…) está

orientado a garantizar la coherencia y claridad de las leyes, e impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesario en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de ésta". Sin embargo, las características generales de la unidad de materia para las leyes ordinarias, se diferencian de las leyes de aprobación del PND, porque como se expone en la sentencia C-376 de 2008 la ley del plan reviste connotaciones particulares por su especialidad, heterogeneidad y especialmente por la conjunción de la planeación y la ejecución. Así se especificó en la sentencia C-394 de 2012 que en atención al contenido material de la ley del plan se debe verificar la relación de conexidad directa e inmediata entre las normas generales de planificación con las instrumentales de ejecución.

63. En relación con la conexidad directa e inmediata se indicó en la sentencia C-305 de 2004 que lo que se quiere proscribir es que la conexidad sea eventual o mediata y se dispuso que, "La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia". En esta misma sentencia se hizo énfasis en que la ley que aprueba el PND no puede crear, ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del plan deben "(i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general".

64. Igualmente la ley que aprueba el PND debe contar con una serie de características que ha dispuesto la jurisprudencia, para no vulnerar el principio de unidad de materia que se pueden sintetizar en los siguientes presupuestos, de conformidad con lo dispuesto por este tribunal en la sentencia C-008 de 2018 así:

i. (i) "Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas,

estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.

() Que la ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del plan.

() Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se evidencie la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.

() Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra "notoriamente mermado", en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.

() Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del plan y aquellas disposiciones de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación".

65. En la sentencia C-016 de 2016 se determinó un esquema o metodología para verificar la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales del plan y las normas

instrumentales de ejecución, que pueden tener vocación normativa, en donde se deben comprobar tres elementos: (i) examinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) analizar si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso proceder a su caracterización; y finalmente (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata.

66. Finalmente, en materia de normas de contenido sancionatorio la Corte señaló en sentencia C-008 de 2018 que -en principio- se pueden incorporar en el PND "pero en este caso se debe comprobar de una manera estricta que se cumplen con todos los principios de legalidad de las normas que tienen este carácter, es decir que se debe verificar si se encuentra referenciado el sujeto o los sujetos a los que se impone la sanción; la descripción de la conducta y la sanción, el procedimiento aplicable y la autoridad que impone la sanción, y la importancia de los bienes jurídicos en juego. Por último se debe comprobar, si existe una conexidad directa, estrecha y verificable entre los objetivos y metas generales del PND y las normas instrumentales en donde se incorpora las normas de contenido sancionatorio, para comprobar el vínculo o relación entre una y otra parte del Plan y que de esta forma no se vulnere el principio de unidad de materia". Adicionalmente, en la sentencia C-047 de 2018 señaló la Corte que "El desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) no pueden modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia".

Análisis constitucional de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019

68. De acuerdo con los parámetros dispuestos en la jurisprudencia analizada con anterioridad en torno al principio de unidad de materia en planes nacionales de desarrollo, procede la Corte a examinar la constitucionalidad de los artículos acusados. En primer lugar se estudiará el alcance de las disposiciones demandadas identificando el contexto normativo en el que se inscriben los preceptos; luego se establecerá si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y finalmente, en caso de ser así, determinará si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo

2018 – 2022 existe una conexidad directa e inmediata. En materia de Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte también ha establecido que la unidad de materia es un vicio material y no formal, y que no procede el término de caducidad de un (1) año contenido en el artículo 242.3 de la C. Pol. En el presente caso, la demanda acumulada se presentó durante el año siguiente a la promulgación de la Ley 1955 de 2019.

Alcance y Naturaleza de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019

69. Como se ha expuesto, los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por la Equidad" se imponen aranceles a los productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional –prendas y complementos de vestir. En el primero de los artículos se establece que dicho arancel será de treinta y siete punto nueve por ciento (37.9%) cuando el precio FOB declarado sea inferior o igual a 20 dólares de los Estados Unidos de América por kilo bruto. Por su parte, el artículo 275 establece un arancel del 10% ad valorem, más tres dólares de los Estados Unidos de América por kilogramo bruto, para precios por kilogramo a partir de los 20 dólares estadounidenses. Del contenido de dichas normas se sigue que ellas no contienen objetivos, metas o estrategias propias de una ley del Plan de Desarrollo, sino que deben caracterizarse como normas instrumentales. Tal como se indicó anteriormente, las normas acusadas responden a medidas arancelarias, propias de la política comercial, que tienen como fin proteger a la industria textil nacional.

La Ley 1955 de 2019 y los contenidos generales relacionados con las disposiciones acusadas

70. Por medio de la Ley 1955 de 2019 se expidió "el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por la Equidad". En el artículo 1º de dicha ley se establecieron sus objetivos, en los siguientes términos: "[…] sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030". En el artículo 2º de este mismo título se dispone que el documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, "(…) es parte integral del Plan

Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo".

71. En el artículo 3º se incluyen los Pactos del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales son los "objetivos de la política pública". Dichos objetivos estructurales se refieren a: "1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. 2. Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. 3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social".

72. Los artículos demandados se encuentran contenidos en el capítulo II, "Mecanismos de Ejecución del Plan", la Sección III "Pacto Por La Equidad: Política Social Moderna Centrada En La Familia, Eficiente, De Calidad Y Conectada A Mercados" y la subsección 5, denominada "Equidad en los Territorios". Sin embargo, al revisar el contenido del documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad" no se encuentra referencia alguna a los motivos, razones, justificaciones o análisis técnicos que justifiquen la inclusión de dichos aranceles. En efecto, la explicación de la sección dentro de la cual se encuentran contenidas las normas acusadas se encamina a trazar la política social en campos como "salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos", "educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos", "a primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia", "vivienda y entornos dignos e incluyentes", "trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva", "juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país", "dignidad y felicidad para todos los adultos mayores", "herramientas para una política social moderna y conectada a mercados", sin que en ellas se haga relación a la necesidad de dichos aranceles, o de cómo éstos se relacionan con los objetivos del PND, ni siquiera se encuentra en dicho documento una referencia a las políticas públicas concretas en relación

con el sector textil.

Juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la Ley 1955 de 2019

73. Una vez analizado el alcance y la naturaleza de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, “el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por la Equidad”-, así como los objetivos y metas del Plan, relacionados con las disposiciones acusadas, procede la Corte a realizar el juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados y los contenidos generales de la mencionada ley.

74. Como se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, tratándose del análisis de la unidad de materia en las leyes de plan nacional de desarrollo, la Corte tiene que comprobar: (i) si se trata de disposiciones de carácter presupuestal, o disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución del plan; (ii) si existe un vínculo o conexión entre los objetivos y metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos; (iii) si se da una conexión teleológica estrecha entre los objetivos y metas y las normas instrumentales; y (iv) si se puede comprobar un vínculo directo e inmediato entre los objetivos generales del Plan y sus normas instrumentales. También se debe hacer énfasis en que en estos casos el control de conexidad debe ser más estricto en la valoración de la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales con las normas instrumentales para su ejecución, dado que no se pueden incluir materias ajenas a las metas generales, que solo se incorporan para llenar vacíos legislativos o actualizar normas que no tienen un vínculo directo con los ejes estructurales del PND de manera directa y estrecha.

75. Como se ha venido exponiendo los artículos 274 y 26 de la Ley 1955 de 201, son normas instrumentales de ejecución, dado que se encuentran contenidos en el capítulo II, “Mecanismos de Ejecución del Plan”, la Sección III “Pacto Por La Equidad: Política Social Moderna Centrada En La Familia, Eficiente, De Calidad Y Conectada A Mercados” y la subsección 5, denominada “Equidad en los Territorios”. Como se puede evidenciar las normas demandadas imponen aranceles a los productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional –prendas y complementos de vestir. En el primero de los artículos se establece que dicho arancel será de treinta y siete punto nueve por ciento (37.9%) cuando el precio FOB declarado sea inferior o igual a 20 dólares de los Estados

Unidos de América por kilo bruto. Por su parte, el artículo 275 establece un arancel del 10% ad valorem, más tres dólares de los Estados Unidos de América por kilogramo bruto, para precios por kilogramo a partir de los 20 dólares estadounidenses.

76. Las normas demandadas no hacen referencia directa a cuál es el objetivo de estos aranceles, ni se discrimina su relación o conexidad con los objetivos o presupuestos generales del Plan desde sus "pactos" y sus objetivos generales. En efecto, nótese como en esta decisión se han expuesto los objetivos y metas de dicha ley, y sin embargo, las normas demandadas no exponen con claridad las razones para insertar normas con evidente contenido de política comercial. Es importante señalar que las disposiciones acusadas, no hicieron parte del texto original del proyecto de ley, ni fueron avaladas por el Gobierno nacional, quien a través de los ministerios de Hacienda y Comercio expusieron que demandarían dichas disposiciones. Como se ha venido reiterando en este caso el control que debe llevar a cabo la Corte para verificar si se cumple con el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Carta Política, debe ser estricto y determinar si se puede verificar una conexidad directa e inmediata y no conjetural o mediata entre los objetivos generales del Plan y las normas instrumentales, más en tratándose de normas con contenido de política comercial, que se encuentran sometidas a la técnica de ley marco, prevista en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política.

77. Con relación a la conexidad directa e inmediata evidencia la Corte que no se cumple en este caso con los presupuestos básicos de la unidad de materia. En efecto, la Sala no comprueba que los aranceles contenidos en los artículos 274 y 275 cumplan con los presupuestos de relación directa e inmediata con los objetivos y metas del PND; en efecto, no se evidencia si quiera una conjunción apenas temática con algunas principios transversales del PND, y mucho menos se evidencia la existencia de un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato. En conclusión, las normas demandadas no cumplen con los presupuestos establecidos por la jurisprudencia sobre la unidad de materia, ante una clara ausencia de coherencia normativa sistemática al interior de la Ley del PND, la inclusión de una norma extraña, aislada e inconexa al objeto de la mencionada ley, y que por último pone en riesgo la seguridad jurídica del recaudo y de las medidas de política comercial que deben ser aprobadas por el Ejecutivo. El control de constitucionalidad de este tipo de normas debe ser más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos que no tengan como objetivo verificable el

de cumplir con los objetivos y metas generales del PND; por esta razón, la Corte declarará la inexequibilidad de las disposiciones acusadas.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

79. Al resolver el primer problema jurídico, la Corte Constitucional analizó el marco constitucional y jurisprudencial de las leyes marco. En especial, concluyó que estas normas tienen como fin dotar de herramientas al Gobierno para fijar una política comercial de manera dinámica y rápida a través de la imposición de aranceles –pues en caso de tratarse de una política fiscal, la competencia para su imposición es exclusiva del Legislador-, bajo unos parámetros generales fijados por este. Precisamente, el ejercicio de la competencia para fijar aranceles en materia comercial debe darse en el marco de la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que no puede arrogarse una rama por sí y ante sí la competencia para definir tanto los parámetros generales, como los elementos constitutivos de los aranceles. En línea con lo anterior, la Corte Constitucional verificó que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 tienen una clara vocación de fijar una política comercial. Ni en los antecedentes legislativos, ni en las bases del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad se da cuenta de estudios o justificaciones de índole fiscal para la introducción de tales aranceles. Como consecuencia de lo anterior, la Corte verificó que el Congreso de la República desbordó la competencia otorgada por la Constitución en materia de fijación de aranceles de política comercial, al no limitarse a fijar pautas o criterios generales (definiendo por el contrario todos los elementos del arancel), que fueran objetivo de una posterior regulación detallada por parte del Ejecutivo, impidiendo así a este último responder a las dinámicas del mercado y la conveniencia nacional. Resalta este tribunal que los artículos demandados vaciar la competencia del Ejecutivo, al haberse definido todos los elementos del arancel base gravable y porcentaje, resultando en una extralimitación de las facultades otorgadas al Congreso de la República.

80. En relación con el segundo problema jurídico, la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia sobre el sentido y el alcance de la unidad de materia en el plan nacional de desarrollo, partiendo de la base que esta es una ley con particularidades propias, como lo son la heterogeneidad y diversidad de normas que incorpora. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha señalado la obligatoriedad de que las normas instrumentales del plan nacional de desarrollo tengan una relación estrecha y real con los objetivos –en el caso

presente llamados acuerdos- y bases del plan. Tras la verificación entre objetivos y metas de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 274 y 275, la Corte encontró que no existe una conexión teleológica, ni un vínculo directo e inmediato entre los objetivos, y su explicación en el documento anexo de la ley sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 1955 de 2019 y la imposición aranceles a los productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional –prendas y complementos de vestir. Toda vez que las normas demandadas no hacen referencia directa a cuál es el objetivo de estos aranceles, ni se discrimina su relación o conexidad con los objetivos o presupuestos generales del Plan desde sus "pactos" y sus objetivos generales, la Corte encontró que no se satisfizo el requisito constitucional de la unidad de materia.

81. Con fundamento en las anotadas razones, procederá a declarar la inexequibilidad de las normas demandadas.

. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Expediente AC D-13284