

Sentencia C-071/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Obligatoriedad responde a la protección del principio de seguridad jurídica y a la guarda de la primacía de la Constitución/COSA JUZGADA FORMAL-Elementos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos de la exequibilidad o inexequibilidad no son iguales

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración

Referencia: Expediente D-13.409

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”.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de 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 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Alberto Londoño Martínez demandó 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”.

Mediante auto del dieciséis (16) de agosto de dos mil diecinueve (2019), esta Corporación procedió a: (i) admitir la demanda; (ii) disponer la fijación en lista; (iii) comunicarla al señor

Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Departamento Nacional de Planeación; (iv) invitar al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Asociación Nacional de Comercio Exterior, Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI, a la Cámara Colombiana de la Confección y Afines, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, a la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a las facultades de Derecho de la Universidad de Los Andes, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –sede Tunja, la Universidad Sergio Arboleda, a la Corporación Excelencia en la Justicia, así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; y v) correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

. NORMA DEMANDADA

2. A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas y se subrayan las expresiones que se consideran contrarias a la Constitución:

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

SUBSECCIÓN 5.

EQUIDAD EN LOS TERRITORIOS.

“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”.

. LA DEMANDA

3. El demandante afirma que las disposiciones legales transcritas vulneran los artículos 113, 136 (numeral 1), 150 (numeral 19, literal c), 158 y 189 (numeral 25) de la Constitución Política con base en los siguientes argumentos.

4. En primer lugar el demandante aduce que los artículos atacados vulneran las normas constitucionales por “exceso de la potestad de regulación del Congreso de la República en materia aduanera, desconocimiento del principio de separación de poderes y de la prohibición al Congreso de la Republica de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”. Establece que acorde con lo dispuesto en los artículos 150 y 189 de la Constitución Política, le corresponde al legislador únicamente regular a través de leyes marco, y de forma general, todo lo relacionado con el comercio exterior, la política comercial y lo atiniente al régimen de aduanas. Por su parte, el Presidente de la República tiene la facultad expresa y exclusiva para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas. Advierte que la jurisprudencia constitucional (C-579 de 2001 y C-668 de 2006) ha sostenido que las materias que regulan las leyes marco se caracterizan por ser complejas y de evolución permanente, de manera que existe una distribución de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, según el cual el primero dicta las normas generales y señala en ellas los objetivos y criterios, en los cuales se vierte la política estatal respectiva, y el segundo expide las normas de desarrollo y concreción de los mismos.

Conforme con estas consideraciones, el ciudadano resalta la vigencia de la Ley 1609 de 2013 “Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas”, y menciona que esta normativa supone que todo lo concerniente a los aranceles se rige por la figura de las leyes marco que apruebe el Congreso de la República, “pero la fijación, caso por caso, de dichos aranceles debe surtirse a través de decretos expedidos por el ejecutivo”. Añade que cuando el Congreso excede sus competencias desconoce el principio de separación de poderes (art. 113 de la CP) y la prohibición de inmiscuirse por medio de leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (art. 136 de la CP), como lo es el régimen arancelario.

Con base en lo anterior, el ciudadano demandante afirma que el contenido de las normas atacadas es un claro exceso del poder legislativo pues “fija verdaderos aranceles específicos a la importación de prendas y complementos de vestir, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones allí previstas, atendiendo a razones de política comercial supuestamente dirigidas a proteger la industria nacional frente a las importaciones de contrabando. En otras palabras, los artículos demandados consagran una orden que obliga al ejecutivo a establecer unos aranceles específicos a determinados productos, lo que, sin mayores esfuerzos, constituye el establecimiento mismo de los gravámenes arancelarios en cuestión y verdaderas modificaciones a los mismos, a través de la ley, función que, como quedó explicado ampliamente, se reservó exclusivamente al Presidente de la República por disposición de la Constitución”. Subraya que el solo contenido de los artículos en cuestión, demuestra que no regulan un arancel de manera general y abstracta, sino por el contrario, tiene un grado de especificidad y concreción que no le corresponde realizar al Congreso.

Por otra parte, el actor desarrolla una serie de argumentos relacionados con la inconveniencia económica y comercial de los artículos atacados. Advierte que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 desconocen compromisos internacionales y generan impactos económicos adversos, “en la medida en que la imposición de aranceles a las importaciones en países “pequeños” tiene el potencial de generar pérdidas en el bienestar de la sociedad en general. Aunque el arancel genera beneficios para los productores nacionales y favorece los ingresos fiscales externos, las pérdidas para los consumidores derivadas del aumento del precio en dichos bienes son mayores, lo que redundaría en un menor bienestar para la sociedad”. Para sustentar este argumento el ciudadano cita documentos de la Organización

Mundial del Comercio – OMC, que sostienen que la imposición de aranceles a las industrias conduce a la creación de empresas ineficientes y a la exposición del país a represalias por parte de sus socios comerciales.

5. En segundo lugar, el ciudadano sostiene que las normas demandadas vulneran el artículo 158 de la Constitución por ausencia de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Luego de citar jurisprudencia constitucional que explica el contenido y alcance del principio de unidad de materia en leyes de planes de desarrollo, explica que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se sustenta en 23 pactos u objetivos de política pública a través de los cuales se pretende materializar un objetivo general de legalidad, emprendimiento y equidad. El actor transcribe los pactos formulados en el Plan y cada uno de sus contenidos y concluye que las disposiciones demandadas “carecen de relación teleológica alguna con los objetivos o pactos generales mencionados. En efecto, por una parte, la regulación específica sobre determinados aranceles al sector textil, en nada se relaciona con la materialización efectiva de los programas y proyectos contenidos en los pactos regionales (productividad y equidad en distintas regiones) ni en los pactos transversales (sostenibilidad en la producción, ciencia, tecnología e innovación, transporte, transformación digital, servicios públicos (...)) por las diversas y definidas materias que abordan. Con respecto a los pactos estructurales, también surge con claridad la ausencia de relación o conexidad teleológica entre éstos y las disposiciones aduaneras impugnadas, pues de éstas últimas no se deriva, ni directa ni indirectamente, la materialización de las respectivas normas generales programáticas o financieras integrantes del Plan”.

Aduce que hay una ausencia absoluta de relación material entre las normas atacadas y todo el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que “en ninguno de los documentos y disposiciones generales que conforman el Plan se menciona la necesidad de una modificación al régimen aduanero para la importación de prendas de vestir, ni de ningún otro producto, con miras al cumplimiento de metas y objetivos generales. No se encuentra una sola referencia ni específica ni general, a la necesidad de implementar medidas de ese carácter para el cumplimiento de alguno de sus objetivos generales”. Finaliza el escrito de la demanda advirtiendo que los artículos 274 y 275 fueron incluidos en la ponencia para primer debate en Cámara y Senado sin el visto bueno del Gobierno Nacional, que por lo demás, “manifestó su rotunda oposición y rechazo a la inclusión de las mismas”.

6. Con base en los argumentos señalados, el actor solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019. Además requiere que la demanda sea acumulada al proceso que se tramita bajo el radicado D-13.284 AC.

. INTERVENCIONES

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI

El Presidente y Representante Legal de la ANDI, el señor Bruce Mac Master, solicita que la Sala Plena declare la inexequibilidad de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 por las siguientes razones.

Aduce que acorde con lo dispuesto en los artículos 150 (literal c del numeral 19) y 189 (numeral 25), la fijación y modificación de aranceles corresponde al Gobierno Nacional y no al Congreso de la República, pues este último solo está facultado para expedir normas y criterios generales sobre la materia. Precisamente, en el ejercicio de aquella facultad se expidió la ley marco 1609 de 2013 “por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas”. Así mismo para la regulación concreta de los aranceles, el Gobierno Nacional ha emitido varios decretos (2685 de 1999, 390 de 2017, 349 de 2018, entre otros). El interviniente hace referencia a la sentencia C-172 de 2009 y concluye que los artículos demandados no son normas generales y abstractas sino disposiciones que fijan tarifas concretas. En ese orden, argumenta que “la fijación de tarifas para las partidas arancelarias relacionadas con textiles es un asunto puntual (...) lo anterior demuestra que el Congreso extralimitó sus facultades y competencias, en la medida en que expidió normas específicas en materia de comercio exterior y aduanas, desconociendo que la Constitución le ha confiado, de manera exclusiva, dichas facultades al ejecutivo”.

Por otra parte, manifiesta que los artículos demandados también desconocieron el principio de unidad de materia. Para el efecto, hace referencia a jurisprudencia constitucional sobre el concepto, luego expone cuáles son las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y finalmente, compara los contenidos de los artículos demandados con cada uno de los objetivos del Plan Nacional y concluye que “[u]nos aranceles para las importaciones del sector textil, a primera vista, nada tienen que ver con turismo, campo con progreso ni estado simple. De otro lado, el diagnóstico y los objetivos de los otros componentes de ese pacto por

el emprendimiento, la formalización y la productividad tampoco guardan relación alguna con los artículos impugnados”.

Del mismo modo, el interviniente expresa que los artículos 274 y 275 no estaban en el proyecto de ley original, como puede comprobarse en la Gaceta del Congreso No. 33 de 2019. Explica que fueron incorporados en la ponencia para primer debate (Gaceta Congreso No. 136 de 2019) “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 con las bases del PND. Nótese que no existen otras normas de comercio exterior en el PND y ello demuestra que las normas demandadas corresponden a materias/asuntos no tratados de manera sistemática en el PND”.

Federación Nacional de Comerciantes FENALCO

El señor Eduardo Visbal Rey como representante legal de FENALCO solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de las normas atacadas. Afirma que se trata de disposiciones que regulan aranceles de manera específica y eso contraviene el régimen de reparto de competencias en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior dispuesto en la Constitución Política.

Expresa que las normas demandadas desconocen el numeral 1º del artículo 136 de la Carta Política porque el hecho de que se establezca un incremento de los aranceles a las confecciones en una ley, infringe la prohibición prevista en el artículo constitucional mencionado y desborda las competencias del poder legislativo, pues a este solo le corresponde proferir una ley marco con normas generales, objetivo y criterios.

Finalmente aduce que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 fueron introducidos por la Cámara de Representantes sin tener relación alguna con las bases y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En sus palabras, resalta que en el acápite donde se encuentran los artículos demandados “no se contempla medida alguna respecto de políticas arancelarias y menos reducidas a un solo sector y con tarifas precisas. Normas de esta naturaleza imponen la realización de sendos estudios económicos que demuestren que no generan afectación a la población en general y examinen si es el Congreso de la República el competente para adoptarlas. Ni uno ni otro asunto ha sido revisado”.

Cámara Colombiana de la Confección y Afines

El concepto allegado al proceso de constitucionalidad presenta varias inconformidades sobre el resultado que generaría declarar la inexecutable de los aranceles dispuestos en los artículos 274 y 275.

El interviniente describe cómo funciona el mercado textil en Colombia. Afirma que actualmente el gremio está compuesto “por empresas muy pequeñas y confeccionistas, otras más grandes, pero en graves problemas económicos a causa de la importación masiva de productos asiáticos (...) cuando sacamos nuestras prendas al mercado, el importador está sacando la misma camisa al mercado; quien comercializa en los almacenes prefiere comprar la más barata, pues le deja mayor utilidad. Ahora bien, quien produce en Colombia y tiene su almacén, tendrá que rebajar el valor de la prenda a un precio que lo lleva casi a pérdida para poderla vender y competir con el precio de la prenda confeccionada en Asia o África (...)”. Con base en esta situación aduce que las condiciones del mercado, por ejemplo en China, son muy diferentes a las que presenta Colombia, y esto hace, que los productos se encarezcan y no puedan competir con los importados.

Por otra parte, el interviniente argumenta que establecer aranceles en una ley del plan nacional de desarrollo es conforme con el derecho al empleo, al mínimo vital y la garantía al acceso a la canasta familiar, todos ellos, objetivos generales del gobierno nacional. Incluso, menciona que declarar inconstitucional estos aranceles violaría los derechos fundamentales de los confeccionistas y sus familias. Según el interviniente “declarar inconstitucional los aranceles llevaría a Colombia a un continuo y progresivo cierre de empresas, al aumento de la informalidad, y al incremento del contrabando, toda vez que, la única manera que se tiene para competir con los precios de los importadores es importando de Asia, o buscando mecanismos que reduzcan los precios de la confección en Colombia (...)”.

Finalmente aduce que “establecer los aranceles es constitucional” porque sí era posible modificar la Ley 1609 de 2013 (Ley marco del régimen arancelario) a través de una ley ordinaria. Afirma que la ley del plan lo que hace es modificar dos subpartidas arancelarias establecidas en la ley marco conforme a las mismas funciones que la Constitución le otorga al Congreso en materia arancelaria. Al respecto, manifiesta que “(...) la competencia general, para establecer aranceles, darles vida jurídica a los aranceles e incluso modificar aranceles

es del Congreso de la República, no existe prohibición alguna, para que el Congreso, pueda darle trámite, a criterios definidos en asuntos arancelarios y esto se da por las siguientes razones: 1. Las características fiscales del arancel, teniendo presente que al ser una tarifa, en todo caso representa un ingreso para el estado. (...) [2] el gobierno nacional para modificar un arancel, debe modificar las razones de política comercial que lo facultan a realizar dicha modificación, esto es un requisito sine qua non para expedir un decreto que dé lugar a las transformaciones en el régimen arancelario (...). Sobre este punto, el interviniente aclara que los artículos 274 y 275 parecieran no estar fundados en política comercial, y por tanto, tampoco reforman “decreto arancelarios”.

Con base en todo lo anterior, solicita que la Corte declare la exequibilidad de los artículos atacados.

Centro Externadista de Estudios Fiscales – Universidad Externado de Colombia

El interviniente solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los artículos demandados al considerar que vulneran los artículos 150 (literal c del numeral 19) y 189 (numeral 25) de la Constitución Política. Para sostener esta afirmación recuerda la jurisprudencia constitucional sobre las leyes marco y las facultades que tiene el Congreso de la República en relación con la política comercial y arancelaria. Con fundamento en estos contenidos, el interviniente señala que “hay una invasión del legislativo en la órbita del ejecutivo al establecer la medida arancelaria de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que de paso está a su vez modificando la política arancelaria fijada por la rama ejecutiva, funciones que la Constitución Política reservó exclusivamente al Presidente de la República. Así mismo, es importante anotar que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –Ley 1955 de 2019- contrario a la función del Congreso mediante la expedición de las leyes marco, no estableció pautas generales por las que deba regirse el Presidente en la materia de la política comercial y arancelaria para el sector textil y confecciones; sino que por el contrario, dicha ley fijó derechos arancelarios específicos para este sector, desconociendo la distribución de competencias constitucional, y el elemento de flexibilidad y dinamismo propios del sector comercio exterior”.

Establece que los aranceles pueden cumplir dos funciones, una de carácter fiscal y otra por razones de política comercial. Aquellos que se fijan en desarrollo de la Ley 1609 de 2013,

corresponden a la segunda función. En esa medida, añade que los aranceles “son un instrumento por excelencia de intervención del Estado en la economía, que no busca recaudar u obtener ingresos para el funcionamiento del Estado sino determinar el comportamiento de los agentes económicos, incentivando y desincentivando un determinado sector económico”. De tal modo, el interviniente resalta que la imposición de aranceles como se encuentra en los artículos atacados, desconoce el principio de flexibilidad en materia comercial que permite adaptar los comportamientos del mercado según las circunstancias coyunturales. Acorde con ello, concluye que el legislador se extralimitó en sus funciones, pues es al ejecutivo a quien le corresponde fijar y concretar determinadas tarifas.

Por otra parte, en lo referente al cargo de unidad de materia, el interviniente afirma que no existe una relación de conexidad directa e inmediata entre las normas atacadas y los objetivos consagrados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y en ese orden de ideas, se desconoce el principio de unidad de materia exigido por los artículos 158 y 339 de la Carta.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación DNP (concepto conjunto)

De manera conjunta presentaron intervención el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación DNP. Ambas carteras solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019.

Afirman que acorde con el artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso de la República dictar normas generales y señalar los objetivos y criterios en materia de comercio exterior, con el fin de que sea el Gobierno Nacional el que regule tarifas y aranceles, entre otros. Por su parte, el artículo 189 de la Constitución le confiere al Presidente de la República la función de “modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas y regular el comercio exterior”. Con base en estas normas, las entidades explican la naturaleza y alcance de las leyes marco y lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Precisan que la Ley Marco en materia arancelaria es la Ley 1609 de 2013, la cual le confiere la potestad al ejecutivo para imponer aranceles a través de decretos. Con base en ello, manifiestan que “[s]urge con claridad que mediante los artículos demandados, el Congreso de la República está fijando verdaderos aranceles específicos a la importación de prendas y complementos de vestir, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones allí

previstas, atendiendo a razones de política comercial dirigidas a proteger la industria nacional frente a las importaciones de contrabando”. Lo anterior, según las entidades, desconoce las competencias constitucionales del Gobierno Nacional para determinar la política arancelaria y sus tarifas. Subrayan que las normas demandadas son como una orden al ejecutivo de modificar los aranceles de determinados bienes, lo que a todas luces es inconstitucional.

Por otra parte, puntualizan que las medidas arancelarias para el sector textil son contraproducentes para el mercado y se encuentran en contravía de acuerdos de libre comercio. Al respecto, expresan que el arancel encarece los bienes, afectando a los consumidores y a las familias de menores ingresos. Con el fin de sustentar esta afirmación, citan estudios de la OMC y de la doctrina sobre los impactos que tienen las medidas arancelarias en ciertos sectores del mercado y en las decisiones de inversionistas. Concluyen que aparte de ser inconvenientes estas medidas, el legislador invadió la competencia reglamentaria del ejecutivo frente a la fijación y modificación de aranceles a la importación del sector textil.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019. En primer lugar, sostiene que hubo un exceso de la potestad de regulación del Congreso de la República en materia aduanera y un desconocimiento del principio de separación de poderes. Con el fin de sostener este argumento, cita el artículo 150 de la Constitución y la Ley 1609 de 2013 y expresa que “[e]l Congreso reguló expresamente todos los elementos del arancel y de la política comercial, en sí misma, al indicar una tarifa específica y unos productos en particular (37.9% y 10% ad valorem para los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas según precio FOB – más o menos USD 20) sin justificación alguna, e ignorando la ley marco vigente en materia de arancel y la propia Constitución Política. La violación al régimen de reparto de competencias se ve reflejada en que mientras la ley continúe en el ordenamiento, la rama Ejecutiva se ha visto obligada a decretar exactamente estos aranceles adoptando una política comercial sobre ciertos productos y frente a los precios FOB (...)”.

Del mismo modo, el instituto coincide con el demandante al afirmar que las normas atacadas

también desconocen el principio de unidad de materia al no tener una conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo. Precisa que no se encontró ninguna referencia en las bases, objetivos y criterios del Plan Nacional de Desarrollo, dirigida a combatir el contrabando, por lo que no se comprende cuál es la verdadera conexidad. Adicionalmente resalta que estas disposiciones fueron incluidas para primer debate en las comisiones sin que existiera el consentimiento del Gobierno Nacional.

Universidad Sergio Arboleda -Escuela Mayor de Derecho

El interviniente solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de las normas demandadas con base en los siguientes argumentos. En primer lugar, hace referencia a los aspectos constitucionales y legales de la creación de un arancel. Para el efecto, menciona los elementos de los aranceles, las competencias constitucionales otorgadas al Congreso de la República y al Gobierno Nacional y el alcance y contenido de las leyes marco o cuadro. Luego, precisa que en materia arancelaria le corresponde al Gobierno Nacional desarrollar la ley marco emitida por el Congreso de la República, a través de la fijación o modificación de los aranceles. Señala que esto tiene una lógica y es la de permitir al Gobierno tomar decisiones rápidas frente a los comportamientos del mercado y el comercio exterior. Así, la expedición de decretos por parte del Ejecutivo, “dependiendo de los efectos deseados, podrían inclusive tener vigencia inmediata”.

De ese modo, el interviniente explica de manera extensa la distribución de las competencias constitucionales, y expresa que “solo el Presidente de la República puede modificar aranceles por razones de política comercial a través de decretos, teniendo como sustento legal las leyes marco expedidas por el Congreso de la República en esa materia y cumpliendo con los criterios y objetivos allí previstos. Con base en esa premisa, la modificación de aranceles por parte del Congreso, serían ilegales y estarían violando varias normas constitucionales de manera directa e indirecta”. Argumenta que esta modificación de los aranceles a través de una ley vulnera los contenidos de los artículos 113, 136 (numeral 1º), 150 (literal c) del numeral 19), 154, 158, 189 (numeral 25), 339 y 341 de la Constitución Política. Finalmente advierte que se incumplen convenios internacionales en materia de comercio exterior, tales como, el Acuerdo General del GATT, el Acuerdo de Ronda de Uruguay, el Acuerdo de Marrakesh de 15 de abril de 1994, relativos a la Organización Mundial de Comercio OMC. Concluye que los cargos formulados en la demanda deben prosperar.

El interviniente solicita que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 sean declarados inexecutable por las siguientes razones.

Luego de describir cómo es el diseño constitucional sobre las competencias que tienen cada una de las ramas de poder público, afirma que el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución le otorga al Congreso facultades que se reducen a dictar normas generales que contengan objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para reglamentar determinadas materias, entre ellas, la política comercial y el régimen arancelario. Para explicar la naturaleza y alcance de las leyes marco, el interviniente cita un artículo académico que describe las diferencias de este tipo de leyes con otras y el contenido de los decretos que expide el Presidente en desarrollo de éstas. Concluye que “el Congreso excedió sus funciones al establecer aranceles en los artículos 275 y 276 de la Ley 1955 de 2019 y con ello de desconocer el artículo 150-19 lit. c) en concordancia con el artículo 189-25, se violó también la prohibición del numeral 1º del artículo 136, con lo que es evidente la inconstitucionalidad de las normas demandadas”.

Adicionalmente señala que estas normas pueden ser un desconocimiento de obligaciones internacionales en materia de tratados de libre comercio en el marco de la OMC, los cuales se rigen por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o GATT, “entre cuyos principios se encuentra el que los aranceles además de ser el único instrumento de tipo económico admitido para regular el comercio exterior deben cumplir con los principios de reducción y consolidación”. En esa medida, llama la atención en que debe revisarse si los aranceles establecidos en los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 exceden a los normales establecidos por el Gobierno Nacional en el Decreto 2153 de 2016. Recuerda que en la importación de textiles, Colombia ha perdido dos reclamaciones con Panamá ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (DS 366 y DS 461) “la última de las cuales se refería precisamente a la proposición de un arancel basado en un componente ad valorem y un componente específico tal y como ocurre en el artículo 275. En otros términos, se indicó que dicho arancel era incompatible con los párrafos 1(a) y 1(b) del artículo II del GATT, situación que en el caso de los artículos 274 y 275 demandados también se podría presentar”.

En lo relacionado con el cargo del principio de unidad de materia, el interviniente expresa que las normas atacadas no tienen conexidad con los ejes temáticos y objetivos generales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Añade que el resultado de las normas demandadas “estriba en desincentivar la importación de este tipo de mercancías, es decir, se trata ante todo de barreras de comercio” que no son convenientes para el país y sus políticas de comercio exterior.

. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, solicitó a la Corte Constitucional declarar la INEXEQUIBILIDAD de la norma demandada con fundamento en los siguientes argumentos.

En relación al cargo por violación de los artículos 150.19 y 189.25 de la Constitución Política, el Ministerio Público comparte las razones del demandante, en la medida en que considera que el Congreso de la República se extralimitó en sus funciones. En palabras del Procurador:

“el Congreso extralimitó sus competencias reguladoras en relación con el régimen de aduanas al establecer los aranceles a las importaciones, pues la atribución constitucional para desarrollar la materia corresponde al Gobierno a través de un decreto que desarrolle la ley marco y que implica el acatamiento de directrices y pautas generales que dispone el legislador como parámetro para el desarrollo normativo que debe hacer el ejecutivo, particularmente en lo relativo a la modificación o al establecimiento de aranceles, de conformidad con los artículos 150.19 y 189.25 de la Constitución. || Como se dijo, las disposiciones aduaneras persiguen dos finalidades principales, las de política comercial y las de política fiscal o tributaria y solo las primeras se pueden regular a través de decretos que desarrollen leyes marco, razón por la cual el Congreso conserva la competencia privativa de regular los asuntos correspondientes a la política fiscal en virtud del principio constitucional de legalidad del tributo.”

Adicionalmente aduce que “es evidente que los aranceles a las importaciones y de aduanas nacionales se establecen por razones de política comercial, y que nada tienen que ver con la política fiscal (...)”.

En lo referente al cargo por violación al principio de unidad de materia, el Ministerio Público

considera que los artículos demandados no tienen conexidad directa ni inmediata con las bases, los objetivos, los planes y las estrategias de la Ley 1955 de 2019. Al respecto, el Procurador menciona que la jurisprudencia ha establecido cuál es el alcance del principio de unidad de materia en la ley del plan nacional de desarrollo y advierte que las normas instrumentales deben tener una relación directa e inmediata con los objetivos del plan. De ese modo, el Ministerio Público manifiesta:

“En concordancia con la Ley 1955 de 2019, el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo es “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos”, dichos principios a su vez constituyen las bases del ‘Pacto por Colombia’ encaminado a alcanzar una política social centrada en la familia, con oportunidades para el sector social y la inclusión productiva. En efecto, no se encuentra que el establecimiento de los aranceles contenidos en los artículos acusados responda a alguno de los objetivos y propósitos del Plan Nacional de desarrollo a largo plazo, cumpla las metas de la acción del Estado a mediano plazo, como tampoco las estrategias sobre política económica, social o ambiental adoptadas por el gobierno, no los presupuestos y recursos que se requieren junto con las normas jurídicas necesarias para su ejecución”.

Con todo lo anterior, solicita que los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 sean declaradas inexecutable.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. 1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

2. De acuerdo con los antecedentes, el actor considera que los artículos 274 y 275 son inconstitucionales porque el legislador excedió sus competencias al establecer tarifas arancelarias y por no tener ninguna conexidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de aquellas disposiciones.

La mayoría de las intervenciones recibidas (ANDI, FENALCO, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Universidad Externado de Colombia, Universidad Sergio Arboleda, Universidad del Rosario) coadyuvaron a los argumentos de la demanda y solicitaron declarar la inexequibilidad de las normas demandadas, por considerar, en síntesis, que el Congreso de la República extralimitó sus competencias constitucionales en materia arancelaria y desconoció el principio de unidad de materia. En igual sentido lo sostuvo el Ministerio Público, quien advirtió que las normas demandadas no respetan las competencias atribuidas por la Carta Política. Por su parte, sólo la Cámara Colombiana de la Confección y Afines solicitó declarar la exequibilidad, y por tanto, mantener las normas atacadas en el ordenamiento jurídico, por ser mecanismos relevantes para asegurar una competitividad de las confecciones nacionales frente a las importadas.

3. Durante el trámite de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia C-026 de 2020 dentro de la cual se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra los mismos artículos que se estudian en esta providencia. De manera que se hace necesario previamente analizar si existe cosa juzgada constitucional.

4. Los fallos dictados por la Corte Constitucional en sede de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada. Este concepto permite asegurar la supremacía de la Constitución Política y garantizar los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima. La jurisprudencia ha establecido que la cosa juzgada puede presentarse de distintas formas, una de ellas es la denominada cosa juzgada formal. Para que se presente este tipo de cosa juzgada debe cumplirse con las siguientes condiciones: “(i) se demanda la misma disposición normativa previamente cuestionada, (ii) por cargos idénticos a los que fueron presentados en la primera oportunidad, (iii) sin que haya variado el patrón normativo de control, es decir, las normas constitucionales relevantes”.

5. Los efectos que se generan al presentarse una cosa juzgada dependen de la decisión emitida por la Sala Plena: “Si se trata de la declaratoria de exequibilidad de una norma, en principio la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones. No obstante, deberá analizarse si la declaratoria de exequibilidad es absoluta o relativa, teniendo en cuenta los cargos y los objetos examinados por esta Corporación, pues existe la posibilidad de un examen adicional basados en un

cambio constitucional o una modificación del contexto jurídico. Si la norma es declarada inexecutable, la cosa juzgada será absoluta, toda vez que su declaratoria retira del ordenamiento jurídico la norma estudiada independientemente de los cargos invocados”.

6. Con base en estas consideraciones, la Sala Plena analizará el objeto examinado en la Sentencia C-026 de 2020, así como los cargos invocados, para establecer si se configura cosa juzgada constitucional.

Los cargos que formula el actor contra los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 fueron analizados en la sentencia C-026 de 2020, y por tanto se configura cosa juzgada constitucional.

7. La Sala Plena encuentra que existe cosa juzgada formal y absoluta, dado que en la sentencia C-026 de 2020 se declararon inexecutable los artículos 274 y 275 por ser contrarios a los artículos 113, 150 (9), 158 y 189 (25) de la Constitución Política.

8. La Corte planteó dos problemas jurídicos para resolver: “(i) si el Legislador desbordó su competencia constitucional 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, 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”.

Luego de reiterar la jurisprudencia vigente sobre las leyes marco en temas de política comercial, concluyó que las disposiciones acusadas eran inconstitucionales porque el legislador reguló integralmente un asunto que le correspondía al ejecutivo. Con esto, se desconocieron los principios constitucionales de separación de poderes y la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público.

Por otra parte, concluyó que los asuntos regulados en los artículos acusados no tenían una conexión teleológica ni un vínculo directo e inmediato con los objetivos de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y por tanto, se desconoció el principio de unidad de materia.

Con base en los argumentos descritos, la Sala Plena de la Corte resolvió declarar inconstitucionales 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”.

9. Por lo anteriormente descrito, no existe duda alguna de que la Sala Plena en la sentencia C-026 de 2020 estudió las mismas normas atacadas en esta oportunidad y analizó los mismos cargos formulados, lo que configura cosa juzgada constitucional absoluta. En consecuencia la parte resolutive de esta providencia dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-026 de 2020.

Síntesis de la decisión

10. El demandante solicitó la inexequibilidad de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 porque consideró que el legislador extralimitó sus competencias en materia arancelaria y porque se desconoció el principio de unidad de materia. La Sala Plena encontró que se había configurado cosa juzgada constitucional, toda vez que en la sentencia C-026 de 2020 se declararon inconstitucionales las disposiciones demandadas con sustento en los mismos cargos.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Único.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-026 de 2020 que declaró la inexequibilidad 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ