

Sentencia C-072/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance, efectos generales y carácter inmutable

De conformidad con el artículo 243 de la Constitución, los fallos que profiera la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que está prohibido a las autoridades reproducir las proposiciones jurídicas declaradas inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta Política las disposiciones que le sirvieron para hacer la confrontación. Con base en dicho parámetro, esta Corporación ha sostenido que sus determinaciones adquieren carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, porque una vez se ha pronunciado sobre un asunto pierde en principio la competencia para resolver nuevamente el mismo, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica, la igualdad y la confianza legítima (art. 1º superior). Además, encuentra desarrollo legislativo en el inciso cuarto del artículo 6 del Decreto ley 2067 de 1991

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición y fundamento

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos de la executable o inexecutable

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Supuestos de los cuales depende su ocurrencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexecutable

Referencia: expediente D-13273

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019.

Accionantes: María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

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, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad los ciudadanos María del Mar Arciniegas Perea y Juan Esteban Sanín Gómez demandaron los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019. Inicialmente por auto de 17 de junio se inadmitió la demanda para posteriormente admitirse el 11 de julio disponiendo: i) la práctica de pruebas; ii) la comunicación al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Comercio; iii) la fijación en lista del asunto para la intervención ciudadana y simultáneamente el traslado al Procurador General de la Nación; iv) la invitación a la DIAN, al ICDT, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a FENALCO, a la ANDI, a CONFECÁMARAS y a las cámaras de comercio de Bogotá, Medellín y Barranquilla para que emitieran su opinión. Así mismo, por auto del 05 de diciembre de 2019 la Sala Plena negó las solicitudes de acumulación de procesos y de audiencia pública.

II. TEXTOS LEGALES ACUSADOS

A continuación, la Corte procede a resaltar las disposiciones demandadas:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

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

puntos 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”.

Los actores identifican dos cargos de inconstitucionalidad, a saber:

Vulneración del numeral 19 literales b) y c) del artículo 150 y del numeral 25 del artículo 189 de la Constitución

1. Aducen que las normas acusadas no fijan objetivos y criterios (ley marco) a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional, sino que, por el contrario, se atribuyen las facultades del mismo para regular el comercio exterior y modificar los aranceles del régimen de aduanas. Precisan que la competencia del Congreso de la República llega hasta la realización de las leyes marco de aduanas donde se fijan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular una materia específica como lo es el arancelario o de comercio exterior (num. 19, lits. b) y c), art. 150 superior). Por consiguiente, al utilizarse una ley para modificar aranceles o tarifas, se usurpa una función privativa del Gobierno que es fijar autónomamente los aranceles y regular el comercio exterior.

Explican que el comercio internacional y el régimen arancelario requieren un dinamismo y una especial flexibilidad, que de autorizarse su reglamentación por una ley, cuando la Constitución señala que es una función privativa del Gobierno, termina por colapsar el sistema de separación de poderes y de frenos y contrapesos, al quedar tal facultad de reglamentación del comercio internacional en manos del poder legislativo y no del ejecutivo. Enfatizan que al incrementar por vía legislativa los aranceles, el Congreso invadió las competencias atribuidas al Presidente de la República a través del numeral 25 del artículo 189 de la Constitución, en cuanto a la facultad exclusiva de modificar aranceles.

Vulneración del artículo 158 de la Constitución

2. Argumentan que las disposiciones impugnadas no tienen ninguna relación de conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Las normas demandadas tienen por alcance modificar los aranceles existentes a las importaciones y productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del arancel de aduanas, por lo que les resulta claro que no tienen naturaleza instrumental, ni se relacionan directamente con los objetivos establecidos en el plan. Derivan que no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del plan que tengan relación con las disposiciones cuestionadas. Tampoco hallan relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica, de manera objetiva y razonable con la ley del plan.

Sostienen que los artículos demandados no hicieron parte del texto original del proyecto de ley que a la postre se convirtió en la Ley 1955 de 2019. No fueron avalados por el Gobierno nacional quien a través de los ministerios de Hacienda y de Comercio expusieron que los demandarían. Agregan que fueron introducidos en textos posteriores al presentado por el Gobierno, en la pretensión de cerrar las barreras comerciales del país para efectos de que ciertos jugadores del mercado se lucren de una posición privilegiada, cuando el único perjudicado es el consumidor final quien tendrá el sobre costo real sobre cada una las prendas que compre. Coligen que no hay conexidad directa e inmediata entre los artículos demandados y las bases del plan.

IV. PRUEBAS RECEPCIONADAS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3. Resalta que las medidas resultan inconstitucionales porque el Congreso solo tiene competencia para expedir la ley marco en materia aduanera y no para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, ya que esta es una potestad reservada al Presidente de la República según el literal c) del numeral 19 del artículo 150 y el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución.

Departamento Nacional de Planeación

4. Afirma que no se evidencia una relación directa entre el contenido normativo demandado y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, en lo concerniente a los objetivos, estrategias y metas previstas en el Pacto por el

emprendimiento, la formalización y la productividad. Revisada la Gaceta del Congreso 33 de 2019 y la ley de plan aprobada, no se encuentran metas, objetivos ni estrategias que guarden conexidad directa e inmediata con los aranceles impuestos por las normas acusadas.

Secretaría General Comisión Tercera Constitucional Permanente -Cámara de Representantes-

5. Certifica que en el primer debate del proyecto de ley 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, se radicaron durante el trámite legislativo en la comisión dos proposiciones por el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, que dieron origen a los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, el día 18 de marzo de ese año, con el número de radicados 3778 y 3777.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS Y CONCEPTO DEL PROCURADOR

Solicitudes

Ministerios de Hacienda y de Comercio

Inexequibles

Departamento Nacional de Planeación

Inexequibles

ICDT

Inexequibles

FENALCO

Inexequibles

ANDI

Inexequibles

Cámara Colombiana de la Confección y Afines

Exequibles

Universidad Externado

Antonio Lozada Arana

Exequibles

Procuraduría General de la Nación

Inhibición e inexequibles

VI. TRASLADO DE INTERVENCIONES CONTENIDOS EN OTROS EXPEDIENTES (D-13284, D-13285 Y D-13286 (ACUMULADOS) Y D-13409)

Intervenciones

Solicitudes

Presidencia de la República

Exequibles

FITAC

Inexequibles

ADICOMEX

Inexequibles

Cedetrabajo y Grupo Proindustria

Exequibles

Universidad del Rosario

Inexequibles

Universidad Javeriana

Inexequibles

Universidad Sergio Arboleda

Inexequibles

Universidad Santo Tomás

Inexequibles

John Jairo Ortiz Padilla, capitán Cabildo Menor Indígena ZENU Barranquilla

Exequibles

Aron Szapiro Hofman

Exequibles

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del presente asunto, por cuanto la preceptiva acusada hace parte de una ley de la República, de conformidad con las competencias establecidas por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Cosa juzgada constitucional en el asunto sub examine

2. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución, los fallos que profiera la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que está prohibido a las autoridades reproducir las proposiciones jurídicas declaradas inexequibles por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta Política las disposiciones

que le sirvieron para hacer la confrontación. Con base en dicho parámetro, esta Corporación ha sostenido que sus determinaciones adquieren carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, porque una vez se ha pronunciado sobre un asunto pierde en principio la competencia para resolver nuevamente el mismo, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica, la igualdad y la confianza legítima (art. 1º superior). Además, encuentra desarrollo legislativo en el inciso cuarto del artículo 6 del Decreto ley 2067 de 1991.

La doctrina rememora que la “cosa juzgada” es una institución procesal que se define como “la autoridad y eficacia que adquiere la sentencia judicial cuando no proceden contra ella recursos ni otros medios de impugnación, y cuyos atributos son la coercibilidad, la inmutabilidad y la irrevisibilidad en otro proceso posterior”. En derecho público tiene particularidades que deben observarse, por lo que la “cosa juzgada constitucional” debe entenderse como el atributo, la calidad y la autoridad de definitivo o firmeza que adquieren las sentencias de constitucionalidad, sin que constituya propiamente un efecto de la decisión, sino una cualidad que puede adquirir ese efecto, la cual resulta distinta si se trata de una sentencia proferida en un sistema difuso o concentrado.

3. Ahora bien, la cosa juzgada constitucional se predica tanto de los fallos de exequibilidad como de inexequibilidad, así como de aquellas decisiones condicionadas, integradoras, sustitutivas y diferidas, en los términos que han sido determinados por la Corte. Ha entendido esta Corporación que es la llamada a fijar los efectos de sus fallos en la función de intérprete autorizada de la Constitución (art. 241 C. Pol), por lo que el alcance de la cosa juzgada constitucional presenta distintos matices o tipologías, que han sido definidas paulatinamente por la jurisprudencia constitucional. En este contexto, se han establecido diferencias principalmente entre cosa juzgada formal y material, cosa juzgada absoluta, relativa y aparente, lo cual atiende el ámbito de la decisión adoptada por la Corte, fuera ésta de manera expresa o implícita.

Debe la Sala Plena destacar que el principio de la cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de una nueva discusión o debate, máxime cuando se trata de una declaración sobre la integralidad del precepto demandado. En tales casos, ha

subrayado este Tribunal, “independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico”.

4. En el presente asunto, como se explicará a continuación, se configura la cosa juzgada constitucional absoluta atendiendo la reciente declaración de inexequibilidad de las disposiciones acusadas.

En efecto, aunque se ha podido colegir que cuando se trata de decisiones de inexequibilidad no es forzoso para la Corte que proceda a realizar mayores lucubraciones, debe destacarse de todas maneras la coincidencia en las normas acusadas y en los cargos de inconstitucionalidad formulados.

En la sentencia C-026 de 2020 este Tribunal estudió tres demandas acumuladas (D-13284, D-13285 y D-13286), cuyo problema jurídico estuvo dado en determinar si con la aprobación de los artículos 274 (arancel a las importaciones) y 275 (arancel de aduanas nacionales) de la Ley 1955 de 2019, el legislador desbordó sus competencias constitucionales (arts. 150.19.c) y 189.25, entre otros), al presuntamente determinar de manera detallada asuntos arancelarios relacionados con la política comercial, cuando la misma radica exclusivamente en el Presidente de la República. Así mismo, se formuló como interrogante si se desconocía el principio de unidad de materia (art. 158 superior), en la medida en que el establecimiento del arancel a las importaciones y de aduanas nacionales, no tendría conexidad directa ni inmediata con los objetivos, las bases y las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

De esta manera, puede observarse respecto del asunto sub examine una concordancia con las normas demandadas y los reproches de inconstitucionalidad presentados. La Sala Plena en tal decisión encontró que las normas acusadas son inexecutable al vaciar de contenido una competencia privativa del ejecutivo para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, por razones de política comercial; así mismo, determinó que distan de fijar pautas generales o directrices para que el Gobierno complete y determine la reglamentación específica, atendiendo la dinámica propia que hace necesaria una regulación de manera ágil y oportuna.

Además, halló desconocido el principio de unidad de materia, que resulta más estricto

cuando se verifica la validez de disposiciones contenidas en la ley del plan, toda vez que constituyen normas instrumentales que no guardan conexidad directa ni inmediata con los objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del plan, menos se señala que pudo evidenciarse una conexidad causal, temática, sistemática y teleológica.

5. Lo anterior llevó a la Corte a declarar la inexecutable de las disposiciones legales impugnadas. Por tal razón, en el presente asunto se ha configurado la cosa juzgada constitucional absoluta.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-026 de 2020, que declaró la inexecutable de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍO Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General