

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-424/23

LEY APROBATORIA DEL ACUERDO DE INCORPORACIÓN DE SINGAPUR COMO ESTADO ASOCIADO A LA ALIANZA DEL PACÍFICO INTEGRADO POR CHILE, COLOMBIA, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y PERÚ-Inexequibilidad por incumplimiento del análisis de impacto fiscal

La aprobación del Acuerdo bajo estudio no contó con la ilustración suficiente sobre sus implicaciones fiscales. Esto compromete la adecuada deliberación sobre los alcances y los efectos en materia tributaria y fiscal en las distintas etapas que conforman el proceso de adopción de la ley aprobatoria. De manera que la Sala Plena concluye que la falta de análisis sobre el impacto fiscal de la extensión de todos los beneficios económicos de la AP a un nuevo integrante -con la consecuente asunción de nuevas obligaciones por parte de Colombia en relación con Singapur- configuró un vicio insubsanable.

TRATADOS INTERNACIONALES-Control tripartito en su incorporación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Control formal y material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Negociación, celebración y aprobación ejecutiva

ANALISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS-Contenido y alcance

La Corte Constitucional ha señalado que “las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”. De manera que, en el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental), resulta imperativo realizar un análisis específico del impacto fiscal de esas iniciativas cuando estas contengan una orden de gasto (gasto presupuestal) o un beneficio tributario (gasto fiscal).

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Exigibilidad

La jurisprudencia ha precisado que la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de los tratados o acuerdos internacionales es aplicable, siempre y cuando se cumplan los presupuestos material y temporal. El primero indica que alguna de las disposiciones del tratado analizado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario. El segundo implica que el proyecto de ley aprobatoria haya sido radicado en el Congreso con posterioridad al 30 de julio de 2021.

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS-

Supuesto temporal

REQUISITO DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL QUE ORDENE GASTOS O CONTENGA BENEFICIOS TRIBUTARIOS- Incumplimiento constituye vicio insubsanable

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-424 de 2023

Referencia. Expediente LAT-487.

Revisión oficiosa del “Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur” y de la Ley 2284 de 2023.

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D. C., dieciocho (18) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 241.10 de la Constitución y cumplidos tanto los trámites como los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. I. Antecedentes

1. 1. Mediante comunicación del 11 de enero de 2023, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República le remitió a este tribunal una copia auténtica de la Ley 2284 de 2023. El objetivo era que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241.10 de la Constitución, la Corte decidiera sobre la constitucionalidad del “Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico (en adelante AP) integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur” (en adelante el Acuerdo) y de su ley aprobatoria.

2. El 26 de enero de 2023, la Sala Plena efectuó el reparto y el 30 de enero siguiente, la Secretaría General le envió el proceso al despacho ponente.

3. Por medio de auto del 14 de febrero de 2023, el suscrito magistrado avocó el examen de constitucionalidad de la Ley 2284 de 2023. Además, decretó una serie de pruebas de oficio con el fin de obtener la información sobre los trámites que antecedieron a la aprobación del acto objeto de control y los elementos de juicio adicionales para adoptar una decisión de fondo. En concreto, se solicitó información tanto de los secretarios generales del Senado de

la República y de la Cámara de Representantes como del Ministerio de Relaciones Exteriores. También se les comunicó la iniciación de este proceso a algunas entidades y se invitó a diferentes instituciones para que intervinieran.

4. En cumplimiento de lo anterior, el despacho recibió varios documentos tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores como de los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y con el concepto rendido por la procuradora general de la Nación, la Sala Plena procede a realizar el estudio de constitucionalidad del Acuerdo y de su ley aprobatoria.

. Texto de la ley aprobatoria del acuerdo objeto de revisión

6. A continuación, se transcribe el texto de la ley aprobatoria del acuerdo objeto de revisión constitucional, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 52.268 de 5 de enero de 2023:

“LEY 2284 de 2023

(enero 5)

Diario Oficial No. 52.268 de 5 de enero de 2023

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur”; suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur”; suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.

Decreta:

Artículo 1. Apruébese el “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado Asociado a la Alianza Pacífico Integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la República de Singapur”, suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.

Artículo 2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, el “Acuerdo de Incorporación de Singapur como Estado Asociado a la Alianza Pacífico Integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la República de Singapur”, suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional

respecto del mismo.

Artículo 3. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación”.

7. Por razones de extensión, el texto completo del Acuerdo con sus documentos adjuntos se incluye como anexo final de esta providencia.

. Intervenciones

8. Durante el presente trámite, la Corte recibió once intervenciones. A continuación, la Sala presentará los argumentos expuestos en cada uno de los escritos (tabla 1).

Tabla 1. Intervenciones en el expediente LAT-487

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

Las disposiciones del Acuerdo siguen la estructura del texto del Convenio Marco y del Protocolo Adicional de la AP. La intervención retoma el análisis de constitucionalidad realizado en las Sentencias C-163 de 2015 y C-620 de 2015.

El Acuerdo es constitucional a la luz de los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución.

Exequibilidad.

Pontificia Universidad Javeriana

La Corte Constitucional debe tener en cuenta las Sentencias C-564 de 1992, C-864 de 2006, C-309 de 2007, C-750 de 2008, C-049 de 2015, C-163 de 2015 y C-254 de 2019.

La suscripción de los tratados de libre comercio es una herramienta efectiva para disminuir los índices de pobreza y de desigualdad.

Resaltó que este Acuerdo es “prácticamente idéntico al suscrito hace años entre la República de Singapur y la República del Perú”.

Exequibilidad.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio afirmó que la AP fue constituida el 6 de junio de 2012 con la suscripción del Acuerdo Marco. Este fue aprobado mediante la Ley 1721 de 2014. Su exequibilidad fue avalada mediante la Sentencia C-163 de 2015.

La AP es un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración. Esta busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y competitividad de las

cuatro economías que la integran.

El tratado de libre comercio suscrito entre la AP y Singapur resulta estratégico para construir lazos con el mercado que se extiende en el litoral asiático del Océano Pacífico.

No existió ningún vicio en el trámite de la Ley 2284 de 2023. El proyecto de ley que incluyó el Acuerdo y sus respectivas ponencias fueron publicadas oficialmente dentro de los términos y en las condiciones previstas tanto en la Constitución como en la Ley 5 de 1992. El anuncio oficial del proyecto de ley que aprueba el Acuerdo cumplió con los requisitos de publicidad previstos en la Constitución. El tránsito de proyecto de ley atendió todos los parámetros legales y constitucionales.

Exequibilidad.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El Acuerdo con Singapur responde al objetivo de convertir a la AP en una plataforma de integración económica y comercial.

La Ley 2284 de 2023 desarrolla los principios y las disposiciones que ya han sido reconocidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El Acuerdo es una herramienta que permite fortalecer las acciones del Estado para la protección de los aranceles, la contratación pública, la empresa, la mercancía, el nivel central y regional de gobierno, la partida y el tratamiento arancelarios preferenciales.

Sin solicitud específica.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

El propósito del Acuerdo es incorporar a Singapur como un socio estratégico para acercarse a la AP y lograr esa integración económica y comercial a través del desarrollo de actividades de cooperación técnica.

El Acuerdo es compatible con los mecanismos para evitar la doble imposición suscritos entre los Estados Parte de la AP.

Exequibilidad.

Ministerio del Trabajo

El objetivo del Acuerdo es crear un área de integración profunda que impulse un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías que la integran. Ello mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de los bienes, servicios, capitales y las personas.

El Acuerdo de incorporación de Singapur permite que se generen nuevas oportunidades de inversión, empleo y acceso de los bienes y servicios al mercado, tanto para las empresas de la AP como de Singapur.

Exequibilidad.

Ministerio de Relaciones Exteriores

El Acuerdo tiene altos estándares que deberán favorecer la apertura y la integración de los mercados. El Ministerio afirmó que los propósitos de este Acuerdo se ajustan a la Constitución y a los lineamientos de la política exterior. La incorporación de un nuevo Estado representa el cumplimiento de los objetivos establecidos en la creación de la AP.

Se cumplieron los requisitos formales previstos en la Constitución para su suscripción y aprobación legislativa.

Exequibilidad.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El proceso de ratificación del Acuerdo mediante la Ley 2284 de 2023 fue constitucional. Se debería conservar la eficacia normativa de las disposiciones en materia ambiental “al no advertirse en su trámite vicios constitucionales que deban ser enmendados”.

Exequibilidad.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que los tratados, convenios y acuerdos internacionales que se celebran con otros Estados y entidades de derecho internacional se someten a la aprobación del Congreso de la República. En ese proceso, deben contar con un análisis y aprobación del Gobierno Nacional en cuanto a su impacto fiscal.

A pesar de que lo anterior no se cumplió, el Ministerio afirmó que se deben analizar las consideraciones expuestas durante el trámite legislativo: “en las Gacetas del Congreso número 593, 713, 771, 1377, 1566, 1648 y 1736 de 2022”.

Se cumplió con el parámetro de racionalidad legislativa porque el Legislador contó con elementos de juicio para “valorar el aseguramiento del orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica de cara al Acuerdo sometido a su consideración, con el fin de que pudiera decidir si lo aprobaba o improbaba”.

Exequibilidad.

En el trámite legislativo se siguieron los presupuestos normativos del artículo 160 de la Constitución. En ese contexto, concluyó que se cumplieron los requisitos procedimentales para la respectiva aprobación de conformidad con el artículo 157 de la Constitución.

Exequibilidad.

Harold Eduardo Sua Montaña

El proceso legislativo de aprobación de la ley objeto de control presentó dos irregularidades insubsanables.

En primer lugar, la remisión del tratado al Congreso se hizo sin atender lo dispuesto en el

artículo 7 de la Ley 829 de 2003. Esa inobservancia es contraria a los artículos 29, 80, 226, 227 y 334 de la Constitución.

Ese requisito era claramente obligatorio porque la radicación del proyecto de ley ocurrió con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-091 de 2021.

En segundo lugar, en la exposición de motivos “no hay ni el más mínimo análisis de impacto fiscal del tratado cuando los capítulos 3, 5, 7, 8, 9, 11, 13, 14 y 19 cuyo contenido atañe ordenación de gasto, aumento de ingresos y/u otorgamiento de beneficios tributarios”.

Finalmente, sostuvo que el procedimiento de aprobación del Acuerdo vulneró los artículos 149 y 157 de la Constitución porque “terminó de darse en reuniones congregacionales llevadas a cabo sin haber sido observada la plenitud de las formas de celebración de los mencionados actos sine qua non para el ejercicio de legislador en general”.

Inexequibilidad.

. Concepto de la procuradora general de la Nación

9. Mediante un concepto del 13 de junio de 2023, la procuradora general de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que declarara la inexequibilidad de la Ley 2284 de 2023 y del Acuerdo respectivo. El Ministerio Público sostuvo que el Estado colombiano estuvo debidamente representado en la suscripción del Acuerdo. Sin embargo, la procuradora afirmó que la Ley 2284 de 2023 es inexequible porque en el trámite legislativo se incumplieron las exigencias asociadas al análisis del impacto fiscal del Acuerdo. La Procuraduría reiteró que la Corte Constitucional ha dispuesto que las instituciones involucradas en el proceso legislativo de ratificación de un instrumento internacional tienen la obligación de “analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario”.

10. Asimismo, la procuradora aseguró que el incumplimiento de tales deberes constituye un vicio insubsanable de inconstitucionalidad, en especial, cuando se trata de una iniciativa de origen gubernamental. En el escrito se reiteró que la Sentencia C-170 de 2021 unificó la jurisprudencia sobre la materia. En esa decisión se concretó el deber deliberativo a cargo del Gobierno y del Congreso de la República de presentar y debatir –respectivamente– el informe de impacto fiscal. Solo de esa forma se puede satisfacer el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

11. La procuradora constató que el Gobierno radicó el proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 (factor temporal). Por otra parte, el Ministerio Público verificó que el contenido del Acuerdo tiene una clara, alta y multicausal incidencia fiscal porque establece beneficios tributarios a favor de un nuevo Estado y otro tipo de medidas que causan una disminución de los ingresos, como el trato nacional, la cláusula de Nación más favorecida y la exención de los aranceles (factor material).

12. La procuradora concluyó que el Gobierno incumplió los deberes mencionados porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) no allegó al trámite legislativo el

concepto de impacto fiscal del proyecto de ley. Esto fue reconocido y certificado por el secretario general de la Cámara de Representantes en el informe rendido en el marco de este proceso de revisión de constitucionalidad.

13. Además, ni en la exposición de motivos ni en las ponencias para los debates en el Congreso hubo una presentación cualificada o mínimamente detallada del impacto fiscal del Acuerdo. En estas se debió hacer referencia a la reducción de los ingresos derivada de las medidas arancelarias que se prevén en la AP y que ahora se le extienden a Singapur. Tampoco se deliberó sobre la posible compensación de esos déficits con el aumento del comercio o con una mayor tributación interna. Por el contrario, en las gacetas del Congreso solo se advierten menciones tangenciales y genéricas sobre los beneficios que el Acuerdo le reporta al país.

14. Finalmente, el Ministerio Público resaltó que en los procesos de revisión de constitucionalidad de los tratados internacionales de libre comercio o de integración económica se debe controlar de manera exigente que se haya debatido sobre el impacto fiscal de esos acuerdos porque estos afectan el presupuesto de dos maneras. Por una parte, un efecto negativo que está “representado en la reducción de aranceles pagados por importaciones”. En segundo lugar, un impacto “positivo fundamentado en el mayor crecimiento económico producido por el tratado que en el futuro puede presentar un mayor recaudo para el erario”.

. Consideraciones

1. Competencia y estructura de la decisión

16. Con el fin de realizar la presente revisión de constitucionalidad, la Sala Plena reiterará los presupuestos generales sobre el control de los instrumentos internacionales y sus leyes aprobatorias (sección 2). A continuación, la Corte realizará el escrutinio formal del proceso de ratificación del Acuerdo y de su ley aprobatoria (sección 3). Para ello, el tribunal hará el recuento del trámite legislativo (sección 4) y enfatizará en el incumplimiento del requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, tal y como este ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional (sección 5).

2. Presupuestos generales sobre el control de los instrumentos internacionales y sus leyes aprobatorias

17. La Constitución de 1991 dispuso que la adopción de los instrumentos internacionales es un acto jurídico complejo en el que participan las tres ramas del poder público. En primer lugar, el presidente de la República tiene la función de dirigir las relaciones internacionales y suscribir los tratados internacionales. En segundo lugar, el Congreso de la República detenta la función de aprobar o improbar estos instrumentos. En tercer lugar, la Corte Constitucional actúa como la garante de la guarda y supremacía de la Constitución. Por ello “debe comparar el instrumento internacional y su ley aprobatoria con la totalidad de las normas constitucionales y declarar si sus disposiciones se ajustan, o no, a la Carta”.

18. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 241.10 de la Constitución, la jurisprudencia de este tribunal ha establecido que el control de constitucionalidad previsto en esa

disposición tiene las siguientes siete características. Por una parte, se trata de un examen posterior a la adopción de la ley aprobatoria y previa a la ratificación del tratado. Esta comprende los contenidos del tratado y la ley que lo aprueba (integral). El tercer lugar, el escrutinio recae tanto sobre las condiciones formales como sustantivas de validez. Se trata de un juicio automático puesto que se activa por la remisión que realiza el presidente de la República. Esta revisión hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta puesto que cierra el debate sobre la validez de las normas objeto de control. La intervención de la Corte Constitucional cumple una función preventiva y deviene en una condición necesaria para la ratificación del correspondiente acuerdo. De manera que la finalidad de esta evaluación es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado. Por último, se trata de un control definitivo porque la decisión de la Sala Plena impide un nuevo escrutinio judicial sobre la materia.

19. Recientemente, este tribunal ha reiterado que “el control a cargo de la Corte se divide en dos grandes partes”. La primera de ellas comprende un examen formal que tiene por objeto valorar el “proceso de formación del instrumento internacional, así como el trámite legislativo adelantado en el Congreso de la República”. La segunda corresponde a un examen material cuyo propósito consiste en determinar si las disposiciones de la ley y del tratado son compatibles con los contenidos sustantivos de la Constitución. Bajo esa perspectiva “se trata de un estudio eminentemente jurídico que no se ocupa de revisar las ventajas u oportunidades prácticas del tratado a nivel económico o social, ni tampoco su conveniencia política”.

20. El control de constitucionalidad formal implica examinar si el tratado internacional y su ley aprobatoria cumplieron los requisitos procedimentales previstos tanto en la Constitución como en la Ley 5 de 1992. Por lo tanto, se evalúan cinco aspectos concretos. En primer lugar, la validez de la representación del Estado colombiano en las fases de negociación, celebración y firma del tratado correspondiente. En segundo lugar, la verificación del análisis de impacto fiscal de la ley aprobatoria del tratado internacional cuando las disposiciones de este último involucran una orden de gasto o conceden un beneficio tributario. En tercer lugar, el examen del cumplimiento del requisito de la consulta previa cuando el tratado internacional o sus medidas implican una afectación directa a las comunidades implicadas. Asimismo, se debe estudiar el trámite legislativo del proyecto de ley ante el Congreso de la República a la luz de las reglas procedimentales para su publicación, deliberación y aprobación; en especial, el respeto por los principios de consecutividad e identidad flexible. Finalmente, se analiza la fase de la sanción presidencial y de envío a la Corte Constitucional.

21. Por su parte, el control de constitucionalidad material evalúa el contenido de todas y cada una de las cláusulas del instrumento internacional respectivo para determinar su conformidad con la Constitución. De manera que la Corte debe: “confrontar las disposiciones del tratado que se revisa y su ley aprobatoria, con la totalidad del texto constitucional -lo que incluye el llamado bloque de constitucionalidad stricto sensu-, con el propósito de establecer si sus disposiciones se ajustan o no al ordenamiento superior”. Esta labor comprende la integridad del texto y sus finalidades. Ello incluye tanto las definiciones, los anexos y los pies de página que fueron incluidos en las disposiciones del instrumento internacional como cualquier comunicación entre las partes para concretar los compromisos asumidos.

22. Con base en estos parámetros jurisprudenciales, la Sala Plena de la Corte Constitucional procederá a realizar el control formal del Acuerdo y de la Ley 2284 de 2023.

3. La representación del Estado en la celebración y suscripción del Acuerdo internacional, la aprobación por parte del presidente de la República y el sometimiento del Acuerdo ante el Congreso de la República fueron válidas

23. 23. La representación del Estado. En primer lugar, la Corte debe verificar la competencia del servidor público que representó al Estado en la suscripción del Acuerdo correspondiente. En esta oportunidad, la Sala Plena constata que el Acuerdo fue suscrito por la entonces ministra de comercio, industria y turismo María Ximena Lombana Villalba. Asimismo, está demostrado que, el 20 de enero de 2022, el entonces presidente de la República de Colombia (Iván Duque Márquez) le confirió plenos poderes a dicha funcionaria para que en nombre del Estado colombiano procediera a la suscripción del citado instrumento internacional. De manera que la ministra tenía la capacidad para representar al Estado colombiano y suscribir el Acuerdo internacional porque contaba con los plenos poderes que le fueron conferidos por el presidente.

24. La remisión al Congreso por parte del presidente de la República. En el juicio formal, la Corte Constitucional ha analizado la autorización de la Presidencia de la República para someter el Acuerdo internacional a la consideración del Congreso de la República. La Sala Plena constató que el 6 de mayo de 2022, el Gobierno sometió dicho Acuerdo a la consideración del Congreso. Por lo tanto, el trámite previo gubernamental satisfizo los parámetros establecidos en el artículo 189.2 de la Constitución.

4. El trámite de aprobación de la ley y del Acuerdo en el Congreso de la República

25. Publicación del proyecto de ley. El 24 de mayo de 2022, el proyecto fue presentado por la entonces ministra de relaciones exteriores (Martha Lucía Ramírez Blanco) y por la entonces ministra de comercio, industria y turismo (María Ximena Lombana Villalba). En la exposición de motivos, las funcionarias señalaron la importancia del Acuerdo para la internacionalización de Colombia. También se refirieron a la adquisición del estatus de Estado asociado de la AP por parte de Singapur; las competencias constitucionales del ejecutivo, del legislativo y de la Corte Constitucional en materia de las relaciones comerciales internacionales; y los principios de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional. Finalmente, sostuvieron que estos acuerdos optimizan tanto los mandatos constitucionales de promover la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales como los fines esenciales del Estado social de derecho.

26. En cuanto a la importancia de la negociación, las ministras manifestaron el interés del Gobierno en ampliar la agenda comercial con los países de la AP. Las directoras de las carteras resaltaron la importancia económica de Singapur como un mercado que tiene alto potencial para Colombia. También afirmaron que el Acuerdo: “abre muchas oportunidades de inversión en diferentes sectores estratégicos”. Las ministras aludieron al intercambio bilateral entre Colombia y Singapur (exportaciones e importaciones). De otra parte, aquellas explicaron la transparencia y la participación de la sociedad civil en el proceso de suscripción del Acuerdo. En este punto, describieron el cronograma de las rondas de negociación y las invitaciones a las organizaciones de la sociedad colombiana. Finalmente, resumieron el

contenido del Acuerdo. El proyecto de ley se publicó en la Gaceta 593 del 31 de mayo de 2022.

27. El informe de ponencia para el primer debate. La senadora ponente presentó el trámite y la síntesis del proyecto de ley. La congresista consideró que el respectivo Acuerdo habilitaba el acceso a los bienes y los servicios en doble vía con los países de la AP y promovía la inversión. Explicó tanto las normas de la AP, sus logros y su importancia estratégica como algunas de las cifras más representativas que evidenciaban el impacto de la AP.

28. En este punto, la senadora presentó algunos gráficos sobre el comercio bilateral de Colombia con la AP. En especial, mostró las cifras relacionadas con la participación en las exportaciones e importaciones por sectores y el flujo de inversión directa en Colombia y en el exterior. La ponente concluyó que: “la AP se ha convertido en una de las plataformas de integración y cooperación económica y comercial más importantes del globo”. Finalmente, la congresista sostuvo que Colombia era el único país de la AP que no contaba con un Tratado de Libre Comercio (en adelante TLC) con Singapur.

29. El anuncio para la discusión y votación. El informe de ponencia para el primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue publicado en la Gaceta 713 del 14 de junio de 2022. Con base en las consideraciones expuestas, se les anunció a las senadoras y los senadores el primer debate y la votación del proyecto correspondiente para la siguiente sesión.

30. El primer debate. El proyecto fue presentado y discutido en la sesión del 15 de junio de 2022 en la Comisión Segunda Constitucional del Senado. En la presentación de la ponencia intervinieron la senadora ponente y el jefe negociador de Colombia. Ambos resaltaron que la AP se conformó con dos objetivos: “primero, profundizar la relación comercial entre los países miembros, y segundo, con el propósito de acercarse hacia el Pacífico, región que, como ustedes muy bien saben, tiene crecimientos económicos y participación en el comercio de manera creciente”. Cerrado el debate correspondiente, el proyecto fue aprobado con nueve votos.

31. El informe de ponencia para el segundo debate. El informe para el segundo debate fue publicado en la Gaceta 771 de 2022. En este se reiteraron las consideraciones expuestas en el informe presentado para el primer debate. La ponente indicó que el Acuerdo objeto de estudio satisfizo: “el estándar superior aplicable a la negociación de instrumentos internacionales basado en los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

32. El anuncio para la discusión y votación. La ponencia para el segundo debate del proyecto de ley fue debidamente anunciada para ser discutida en la siguiente sesión.

33. El segundo debate y el texto definitivo. En la sesión plenaria del Senado del 1 de noviembre de 2022, el Acuerdo fue aprobado sin modificaciones al texto definitivo del Proyecto de Ley 375 de 2022 (de conformidad con el texto propuesto para el segundo debate) con 71 votos por el sí y doce por el no. El texto definitivo fue aprobado en la Plenaria del Senado y se publicó en la Gaceta 1377 del 4 de noviembre de 2022. Ello también consta en el Acta 21 que fue publicada en la Gaceta 16 del 8 de febrero de 2023.

4.2. El trámite en la Cámara de Representantes

34. El informe de ponencia para el primer debate. El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes según consta en el Acta 16 del 6 de diciembre de 2022. El informe precisó que la expectativa que generaba este Acuerdo para Colombia: “se da en áreas como la inversión, el acceso a servicios, la cooperación y la asistencia técnica”. Igualmente, en dicho dossier se agregó que:

“Al equipo técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se le indaga, también, por los riesgos previstos para Colombia tras la ratificación de este Acuerdo; en esta materia se argumentó que estos son menores, pues la misma negociación se concluyó (después de cuatro años y bajo la presidencia pro tempore de Colombia), como se dijo, porque Singapur no tiene producción agrícola. En el sector industrial sí hubo sensibilidades y preocupaciones que se tradujeron en la exclusión de algunos sectores (como motores, autopartes y petroquímica)”.

35. Asimismo, se reiteraron las consideraciones del informe de ponencia que fue presentado para el primer debate en el Senado. Sobre el contenido del Acuerdo, se afirmó que: “para simplicidad del proceso se acuña, en su mayoría, el resumen incluido en los informes de ponencia para primer y segundo debate en el Honorable Senado de la República, publicados en las gacetas 713/2022 y 771/2022 respectivamente”.

36. El anuncio para la discusión y votación. Según el Acta 15 que fue publicada en la Gaceta 466 de 2023, el anuncio de este proyecto para su discusión y votación ocurrió en la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 5 de diciembre de 2022.

37. El primer debate. El proyecto fue presentado y discutido en la sesión del 6 de diciembre de 2022. Concluido el debate, este fue aprobado con catorce votos por el sí y ninguno por el no.

38. El informe de ponencia para el segundo debate. En este documento se citó la justificación del proyecto de ley planteado en el Senado y el contenido de la AP. Las ponentes indicaron que el Acuerdo objeto de estudio satisfizo: “el estándar superior aplicable a la negociación de instrumentos internacionales basado en los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. En dicho informe se propuso un pliego de modificaciones derivado de los errores tipográficos del texto aprobado en el primer debate. Por lo tanto, en el informe se introdujeron algunas modificaciones al título del proyecto y a dos de sus artículos. Tales cambios obedecieron a asuntos de forma y no se afectó el sentido del Acuerdo.

39. El anuncio para la discusión y votación. Según el Acta 40 del 14 de diciembre de 2022, el anuncio ocurrió en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes de esa misma fecha.

41. Los términos que deben transcurrir entre los debates y la aprobación del proyecto de ley. El inciso primero del artículo 160 de la Constitución establece que: “entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”. A su vez, el inciso final del artículo 162 de la Constitución prevé que: “ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”.

42. La aprobación del texto del Proyecto de Ley 375 de 2022 en la Comisión Segunda del Senado ocurrió el 15 de junio de 2022. Tal articulado fue aprobado en la plenaria del Senado el 1 de noviembre siguiente. Por su parte, la aprobación del texto del Proyecto de Ley 270 de 2022 en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes ocurrió el 6 de diciembre de 2022. En la plenaria de dicha corporación, tal refrendación sucedió el 15 de diciembre de 2022. La Sala Plena constata que los términos transcurridos entre el debate en las comisiones y las plenarios fue superior a ocho días. A su vez, entre la terminación del debate en la plenaria del Senado y su inicio en la Cámara de Representantes transcurrieron más de quince días.

43. Asimismo, el trámite legislativo inició con la radicación del proyecto en la Secretaría General del Senado el 24 de mayo de 2022. A su vez, este concluyó con su aprobación en la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2022. Ello implica que su trámite de aprobación no superó el término máximo de dos legislaturas.

5. La exigibilidad del análisis del impacto fiscal en el presente asunto

44. El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece que el análisis del impacto fiscal es un requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios. De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido la carga general de evaluar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que instituyan una orden de gasto o un beneficio tributario. Ese análisis debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP). Este mandato parte de una distinción de la hacienda pública entre dos formas de gasto público: los gastos presupuestales y los gastos fiscales.

45. Para satisfacer la evaluación del impacto fiscal, la disposición normativa mencionada prevé las siguientes tres obligaciones específicas:

“b) El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales. || c) El deber a cargo del MHCP consistente en rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al MFMP. || d) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del MHCP”.

46. La Corte Constitucional ha señalado que “las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”. De manera que, en el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental), resulta imperativo realizar un análisis específico del impacto fiscal de esas iniciativas cuando estas contengan una orden de gasto (gasto presupuestal) o un beneficio tributario (gasto fiscal).

5.1. La distinción entre los proyectos de ley de iniciativa del Congreso y gubernamental

47. La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar esta Corporación. El primero corresponde a los proyectos de ley originados por la iniciativa de los propios congresistas. En estos casos, el Congreso tiene la responsabilidad de valorar de manera exigente las incidencias fiscales del proyecto respectivo. Esa carga impone un análisis específico del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento. Se trata de una deliberación adecuada sobre los efectos fiscales de la iniciativa.

48. En este ámbito, la carga principal de aportar un concepto sobre la materia recae en el MHCP debido a sus conocimientos técnicos y a su condición de principal ejecutor del gasto público. La Corte ha dejado claro que el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber específico de deliberación sobre esta materia. A su vez, si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, en el Congreso radica el deber de estudiarlo y discutirlo. Finalmente, se debe precisar que ni el silencio del Ejecutivo ni su oposición al proyecto impide que el Legislador apruebe finalmente el proyecto de ley; siempre que cumpla con los requerimientos señalados anteriormente.

49. El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos casos, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 le impone una obligación especial al Gobierno cuyo incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. La Corte ha aseverado que: “tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva”. Ello es así porque el Ejecutivo “cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el MFMP”. De manera que el incumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno afecta la deliberación legislativa sobre las implicaciones fiscales de una iniciativa y lesiona el principio de publicidad del trámite legislativo. Finalmente, su omisión en los proyectos de iniciativa gubernamental constituye un vicio insubsanable.

5.2. Los tratados y acuerdos internacionales deben satisfacer el requisito de análisis del impacto fiscal

50. La Corte ha sostenido que las leyes aprobatorias de los tratados o acuerdos internacionales tienen origen gubernamental y deben cumplir con el análisis del impacto fiscal. En la Sentencia C-170 de 2021, esta Corporación estableció que la evaluación del impacto fiscal les es exigible a todos los proyectos de ley aprobatorios de los “tratados que consagren beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional” (factor material).

51. La Sala Pena ha advertido que tal exigencia deliberativa de los acuerdos internacionales está condicionada a que se cumpla con un supuesto temporal. En efecto, la Corte resolvió que esta regla sería exigible:

“(…) únicamente respecto de aquellos proyectos de ley que (i) tramitados con posterioridad a la notificación de esta sentencia, (ii) aprueben tratados que prescriban beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional, así como del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia”.

52. Recientemente, en la Sentencia C-175 de 2023 se estableció que la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 les es aplicable a los tratados o acuerdos internacionales que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios cuando estos y su proyecto de ley aprobatoria fueron radicados en el Congreso de la República después de la notificación de la Sentencia C-170 de 2021. Es decir, con posterioridad al 30 de julio de 2021 (factor temporal).

53. De manera que la jurisprudencia ha precisado que la exigencia del análisis del impacto fiscal de las leyes aprobatorias de los tratados o acuerdos internacionales es aplicable, siempre y cuando se cumplan los presupuestos material y temporal. El primero indica que alguna de las disposiciones del tratado analizado contenga una orden de gasto o conceda un beneficio tributario. El segundo implica que el proyecto de ley aprobatoria haya sido radicado en el Congreso con posterioridad al 30 de julio de 2021.

54. De conformidad con las reglas jurisprudenciales descritas, la Sala Plena concluye que, en el presente asunto, se reúnen los supuestos mencionados que hacían exigible el análisis del impacto fiscal de la ley aprobatoria del Acuerdo aprobado mediante la Ley 2284 de 2023.

5.3. La Ley 2284 de 2023 satisface los presupuestos materiales y temporales que hacen exigible el análisis del impacto fiscal

55. El presupuesto material. En este expediente, el objeto del Acuerdo estudiado implica la extensión de todos los beneficios tributarios a Singapur como nuevo integrante de la AP. Como se establece en el texto y en los anexos del Acuerdo, algunos de estos son la eliminación, exención o el reembolso de los aranceles aduaneros, los impuestos y otros cargos a la exportación. Entre muchos otros, se incluyen: el establecimiento de una zona de libre comercio; la cláusula de trato nacional; la exclusión de los derechos de aduana; la reducción de las medidas no arancelarias; la supresión de los impuestos, aranceles y otros cargos a la exportación; la exención de los aranceles aduaneros; la admisión temporal de las mercancías libres de aranceles y todo un listado extenso de bienes que estarán sometidos a la cláusula de trato nacional y a la eliminación de los aranceles aduaneros.

56. Esas cláusulas tienen un claro potencial de impacto fiscal. Por ejemplo, la eliminación de los derechos de aduana implica la supresión de los aranceles en plazos determinados o la aplicación del menor arancel base para el momento de la importación. La admisión temporal de las mercancías libres de aranceles autoriza la permanencia de bienes libres de aranceles. Y la cláusula de trato nacional garantiza que a las mercancías importadas se les concederá el mismo tratamiento que se les otorga a las nacionales en todos los niveles de gobierno. Allí se incluyen las mercancías usadas o remanufacturadas, los saldos y los bienes usados.

57. A pesar de lo anterior, en la exposición de motivos y en el trámite de aprobación del Acuerdo en el Congreso de la República solo se describieron las dimensiones del intercambio comercial entre los integrantes de la AP y se hicieron referencias generales a los niveles del flujo de comercio con Singapur. Por ejemplo, se indicó que, en el periodo 2013-2020, las exportaciones de servicios de Colombia a Singapur equivalieron a 34,8 millones de dólares mientras que las exportaciones de Singapur hacia Colombia sumaron 117,4 millones de dólares. Sobre el comercio bilateral entre los dos países, se advirtió que:

“Las inversiones de Singapur en Colombia registraron una tasa de crecimiento promedio

anual de 220% entre 2012 y 2015, al pasar de USD 2,2 millones en 2012 a USD 72,2 millones en 2015. Entre 2016 y 2020 se registró una tasa de decrecimiento promedio anual de 27%, al pasar de USD 10,6 millones en 2016 a USD 3,0 millones en 2020. Entre enero y septiembre de 2021, se observó un crecimiento de las inversiones de Singapur en Colombia al alcanzar un valor de USD 88.4 millones respecto a USD 1,7 millones en igual periodo en 2020”.

58. Desde luego, tal referencia ocurrió sin el mínimo análisis sobre el impacto fiscal del Acuerdo y sin que mediara el respetivo concepto del MHCP. Lo mismo sucedió al describir el tamaño del intercambio comercial entre los Estados de la AP. En este punto, solo se mencionó lo siguiente:

“Exportaciones totales de la Alianza: USD 547.122 millones, principalmente por la comercialización de productos como los automóviles de turismo, minerales de cobre, máquinas para procesamiento de datos, autopartes, vehículos para mercancías y petróleo crudo, con destino, principalmente, a EEUU (65%), China (9,1%), Canadá (2,7%), Japón (2,2%), Corea del Sur (1,9%) y Alemania (1,6%). Importaciones totales de la Alianza: USD 507.318 millones, en productos como el petróleo refinado, autopartes, circuitos electrónicos, teléfonos, máquinas para el procesamiento de datos, automóviles de turismo, procedentes, principalmente de EEUU (38,6%), China (21,8%), Alemania (3,7%), Corea del Sur (3,4%), Japón (3,3%), Brasil (2,83%)”.

59. Como se puede inferir, la intensidad del comercio en el marco de la AP es muy alta, implica un alto nivel de integración y la consecuente reducción de ingresos para el Estado. En el caso de la relación de Colombia con Singapur en el marco de la AP, en la exposición de motivos se advirtió que:

“Singapur obtendrá acceso al mercado colombiano para el 70,4% del universo arancelario de manera inmediata; el 24,9% se desgravará en plazos que van entre tres y quince años. Se otorgará margen preferencial parcial para el 1,3% que incluye productos agrícolas, tales como carne y preparaciones de cerdo, maíz, arroz, sargo harinas de maíz, semillas, tortas y aceites oleaginosos. Adicionalmente Colombia excluye el 3.4% en sectores del ámbito agrícola como bovino, lácteos, azúcar y sus derivados. En el ámbito industrial: automóviles y autopartes”.

60. Desde luego, todas estas concesiones económicas son propias de un modelo como la AP que este tribunal ha calificado como un área de integración profunda. La Corte Constitucional ha indicado que la AP es una iniciativa económica y de desarrollo entre Chile, Colombia, México y Perú. Aquella fue constituida como un área de integración regional por medio del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Se trata de “un mecanismo de articulación política y económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar mayor crecimiento y competitividad de las cuatro economías que la integran”.

61. En la Sentencia C-163 de 2015 –en la que se decidió sobre la constitucionalidad del Acuerdo para la AP– el objeto de esta última fue crear un área de integración regional entre las partes “con el fin de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y a otra serie de cuestiones que afectan a toda la sociedad y a la totalidad de los colombianos”. En particular, en esa providencia, la Sala Plena destacó que:

“(…) el hecho de que la AP se constituyera bajo el Acuerdo Marco como un área de integración profunda, implica que las medidas adoptadas en su interior no se limitarán a la eliminación de barreras que impidan la libre circulación de bienes y servicios entre los Estados partes y la desgravación arancelaria de los mismos, sino que generarán una integración que incluye otros elementos relacionados con el comercio, como lo son la inversión y la protección a los inversionistas, la contratación estatal, la propiedad intelectual, las disposiciones ambientales y laborales, entre muchas otras” (negrita fuera de texto).

62. En esa misma sentencia, la Corte concluyó que, si en el marco de dicha Alianza “se acordaran nuevas obligaciones internacionales para Colombia, estas –no importa la denominación del documento que las contenga– deberán ser sometidas al Congreso de la República y al control de constitucionalidad de esta Corporación”. De manera que se advirtió sobre la posibilidad de que los acuerdos futuros contuvieran, ampliaran o modificaran las obligaciones internacionales económicas del Estado en el marco de la AP. Desde entonces, se mantuvo que ello debería ser objeto de un control de constitucionalidad para verificar la compatibilidad de esa extensión de las obligaciones; tal y como ocurre ahora con la integración de un nuevo integrante a la AP. De allí que, en la Sentencia C-620 de 2015 –en la que la Corte estudió el Protocolo Adicional al Acuerdo de la AP–, este tribunal sostuviera que:

63. Para la Sala Plena de la Corte resulta claro que el Acuerdo objeto de control le extiende a un nuevo miembro todos los beneficios establecidos tanto en el Acuerdo Marco de la AP como en sus acuerdos complementarios. Eso significa que las obligaciones internacionales de Colombia –como Estado miembro– se amplían en relación con Singapur. De allí que el crecimiento del área de integración creada en el marco de la AP con la inclusión de Singapur implique directamente la extensión de los beneficios, las reducciones, las exenciones y los tratamientos especiales a favor de este último país. Desde luego, ello lleva ínsita una correlativa reducción de los ingresos para el Estado de Colombia. Por esa razón, el Acuerdo objeto de control debió ser objeto de análisis del impacto fiscal bajo el nivel de exigencia de una ley de iniciativa gubernamental. Eso significa que se debió presentar el concepto del MHCP en relación con la compatibilidad del Acuerdo con el MFMP y las respectivas fuentes sustitutivas.

64. Adicionalmente, y desde la perspectiva financiera, ello resultaba especialmente relevante si se tiene en cuenta que Colombia carece de un TLC con el Estado que fue incorporado (Singapur). De manera que todos los beneficios tributarios, aduaneros, fiscales y comerciales constituyen obligaciones inéditas para el Estado de Colombia en relación con el nuevo integrante de la AP.

65. Supuesto temporal. En relación con el supuesto temporal, la Sala concluye que el proyecto de ley que se convirtió en la Ley 2284 de 2023 debía incluir el análisis del impacto fiscal en relación con la extensión de los beneficios de la AP a Singapur. En efecto, el trámite legislativo del Acuerdo y su ley aprobatoria inició con posterioridad al 30 de julio de 2021 porque la radicación del proyecto de la ley aprobatoria ocurrió el 24 de mayo de 2022 (tabla 2).

Tabla 2. Factor temporal de exigibilidad del análisis de impacto fiscal

Actuación

Fecha

Fecha de notificación de la Sentencia C-170 de 2021

30 de julio de 2021

Fecha de radicación del proyecto de ley aprobatoria

24 de mayo de 2022

66. En relación con este segundo factor, la Sala concluye que, de acuerdo con la regla fijada desde la Sentencia C-170 de 2021, el procedimiento legislativo de la ley aprobatoria del Acuerdo objeto de control inició con posterioridad al 30 de julio de 2021. De manera que la ley aprobatoria debía cumplir las cargas referidas al análisis del impacto fiscal.

5.4. La Ley 2284 de 2023 no satisfizo la exigencia del análisis del impacto fiscal

67. El análisis material del procedimiento legislativo que culminó con la aprobación de la Ley 2284 de 2023 le permite a la Sala Plena advertir que, en el presente asunto, el proyecto de ley fue radicado por el Gobierno. En concreto, las entonces ministras de relaciones exteriores y de comercio, industria y turismo presentaron el proyecto ante el Congreso de la República. Ello fue así debido a la iniciativa privativa del Gobierno en materia de las leyes aprobatorias de los tratados o acuerdos internacionales. Bajo ese entendido y en los términos de la jurisprudencia expuesta previamente, el escrutinio sobre el requisito de análisis del impacto fiscal debe ser muy riguroso.

68. En primer lugar, la Corte advierte que ni en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno, ni durante su trámite en el Congreso fue posible identificar una valoración particular sobre su impacto fiscal. Desde luego, tampoco se presentó el concepto por parte del MHCP en el que se incluyera la compatibilidad del Acuerdo con el MFMP y las respectivas fuentes sustitutivas. Según se indicó previamente, durante el trámite legislativo se hicieron referencias abstractas a la importancia del Acuerdo para el Estado colombiano como parte fundamental de su internacionalización e incluso se sugirieron algunos de sus riesgos. También se sostuvo que Colombia es el único país de la AP que no ha suscrito un TLC con Singapur, pero no se analizó el impacto fiscal de la extensión a Singapur de los beneficios propios de la AP. Estas consideraciones generales se mantuvieron en las ponencias para el primer y el segundo debate tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes; en ambos casos, sin que se analizara el costo o el impacto fiscal de esa iniciativa.

69. En su intervención en este proceso de revisión de constitucionalidad, el MHCP no discutió la regla de acuerdo con la cual los tratados, los convenios y los acuerdos internacionales que se celebran con otros Estados y entidades de derecho internacional que se someten a la aprobación del Congreso de la República deben estar antecedidos del análisis de impacto fiscal. El MHCP también reconoció que en este trámite no se presentó el concepto respectivo.

70. A pesar de lo anterior, el MHCP concluyó que se satisfizo el parámetro de racionalidad legislativa que subyace a las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Para esa cartera, el legislador contó con los elementos de juicio suficientes para: “valorar el

aseguramiento del orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica de cara al Acuerdo sometido a su consideración, con el fin de que pudiera decidir si lo aprobaba o improbaba”. En este punto, ese Ministerio afirmó que la Corte debía tener en cuenta todas las consideraciones expuestas durante el trámite legislativo, en particular, “en las Gacetas del Congreso número 593, 713, 771, 1377, 1566, 1648 y 1736 de 2022”. También sugirió que los proyectos legislativos del Gobierno tienen una especie de aval fiscal implícito porque “desde luego vienen anteceditos del análisis y aprobación del Gobierno nacional en cuanto a su impacto fiscal y, por su puesto, son el fruto de trabajos de concertación previos que se ven reflejados en su articulado y en la solicitud de aprobación que se formula al legislador”. De manera que, en criterio de esa cartera, el concepto era una mera formalidad que no fue presentada pero que resultaba prescindible bajo una lectura sustancial de esa exigencia.

71. Para la Sala Plena de la Corte, el argumento del MHCP no es compatible con el estándar constitucional que es aplicable al examen del cumplimiento de tales cargas y responsabilidades que le corresponden al Gobierno cuando se trata de proyectos de ley que son de su iniciativa. En especial porque, en el estudio del trámite legislativo de la ley aprobatoria del Acuerdo, la Sala Plena comprobó que no hubo un análisis mínimo del impacto fiscal del Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la AP. Desde la exposición de motivos hasta los debates finales -tanto en las comisiones como en las plenarias- se omitió un estudio del impacto fiscal que derivaba del Acuerdo.

72. La Sala Plena resalta que el concepto del MHCP no es una formalidad que pueda ser omitida en virtud del principio de prevalencia de la sustancia sobre las formas jurídicas. Se trata, como ya se ha reiterado, de un instrumento imprescindible para la adecuada deliberación del Congreso en materias que comprometen la financiación del Estado. De manera que constituye un requisito fundamental para que las decisiones legislativas no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del Estado y los recursos que son fundamentales para su propio funcionamiento y para el cumplimiento de las promesas sociales de la Constitución.

73. La Sala también advierte que, para fundamentar su tesis sobre el análisis del impacto fiscal de este Acuerdo, el MHCP se refirió a todas las gacetas que contienen el trámite legislativo que culminó con la aprobación de la Ley 2284 de 2023. De manera que no citó un solo extracto específico y pertinente que probara que tal análisis ocurrió. Desde luego, tal referencia no resulta posible porque, como la Corte ya advirtió, esa exigencia deliberativa no fue satisfecha ni en la exposición de motivos ni durante los debates en el Congreso.

74. Ello explica que el MHCP no haya citado ningún pronunciamiento concreto que aludiera al impacto fiscal y que correspondiera a alguna de las gacetas que refirió. En dicho trámite solo se hicieron referencias generales a los elementos del Acuerdo que ratificaban la necesidad de analizar el impacto fiscal de esa iniciativa, pero sin que este ocurriera efectivamente. Por ejemplo, se afirma que el Acuerdo “abre muchas oportunidades de inversión en diferentes sectores estratégicos (i.e. infraestructura, energías limpias y competitividad) y la importancia del intercambio bilateral entre Colombia y Singapur”.

75. El MHCP tampoco informó si, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso, rindió el concepto sobre los costos fiscales de la iniciativa, su fuente de

financiamiento y su compatibilidad con el MFMP. Por lo que, pese a que ese Ministerio podía emitir su concepto en cualquier momento del trámite legislativo, ello tampoco ocurrió. Desde luego, tal omisión no se subsana con el presunto aval implícito al que aludió el MHCP.

76. De manera que la Sala Plena coincide con el concepto de la procuradora en el sentido de que no se satisficieron las exigencias deliberativas relacionadas con el análisis del impacto fiscal de este Acuerdo y de su ley aprobatoria. Como la Corte Constitucional ha reiterado, el análisis del impacto fiscal de un acuerdo o tratado internacional es un deber deliberativo previsto en artículo 7 de la Ley 819 de 2003. El incumplimiento de esa premisa deliberativa afecta el resultado del proceso legislativo porque le impide al Congreso conocer de manera suficiente los efectos de la aprobación de un acuerdo internacional.

77. La Sala también constató que no fue presentado un estudio mínimo del costo fiscal de las exenciones consagradas en la AP en relación con la inclusión de un nuevo integrante. En consecuencia, tampoco se aludió a las fuentes para financiar, sustituir o compensar los beneficios tributarios novedosos en relación con un Estado que se integraba a la AP y con el que, además, no existe un TLC previo. Como ya se comprobó, el MHCP no aportó ningún concepto sobre esos costos fiscales o sobre su correspondencia con las fuentes alternas para cubrirlos. Ese déficit deliberativo ocurrió desde la exposición de motivos del proyecto y se mantuvo durante todo el trámite legislativo. Tal omisión resulta todavía más notable en la medida en que había bastante información que daba cuenta de un potencial impacto fiscal no cuantificado de las medidas del Acuerdo. Con esos datos, se concluía que:

“(…) el Acuerdo busca, de manera general, facilitar el acceso de productos provenientes de Singapur al mercado colombiano, con algunas excepciones en el sector automotor y de autopartes; también incluye desgravaciones en algunos plazos (en petroquímica en particular). La expectativa que genera el Acuerdo para la Alianza en particular, y para Colombia en particular se da en áreas como la inversión, el acceso a servicios, la cooperación y la asistencia técnica”.

78. La Corte reitera que las condiciones requeridas para una deliberación adecuada no se encuentran satisfechas cuando la información que el Gobierno debe identificar y ordenar no le es presentada al Congreso. Se trata de una actuación que se opone a la racionalidad legislativa a la que se anudan las reglas del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Asimismo, la Corte encuentra que es imprescindible que en el Congreso se puedan realizar debates debidamente informados. Este es un requerimiento propio del carácter democrático del Estado. En consecuencia, se debe declarar que en el trámite de aprobación de la Ley 2284 de 2023 se incumplió el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y que ello constituye un vicio de inconstitucionalidad insubsanable.

5.5. En el procedimiento de aprobación de la Ley 2284 de 2023 se incurrió en un vicio de inconstitucionalidad insubsanable

79. La Sala encuentra que esta omisión constituyó un vicio de inconstitucionalidad de carácter insubsanable. Este es el efecto que se le ha atribuido a la omisión del análisis del impacto fiscal en las iniciativas legislativas de origen gubernamental. La Corte ha establecido que dicho vicio no se puede subsanar en los proyectos de ley aprobatoria de los tratados o acuerdos internacionales. En concreto, la Sentencia C-170 de 2021 sostuvo que: “a diferencia

de lo que ocurre en los proyectos que son de iniciativa de los congresistas y en los cuales el silencio del Gobierno no conduce a la invalidez constitucional de la ley (iii) la omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable”.

81. Finalmente, el carácter insubsanable se relaciona con la incidencia que tiene la falta de análisis del impacto fiscal respecto del principio de publicidad en el trámite ante el Congreso. La aprobación del Acuerdo bajo estudio no contó con la ilustración suficiente sobre sus implicaciones fiscales. Esto compromete la adecuada deliberación sobre los alcances y los efectos en materia tributaria y fiscal en las distintas etapas que conforman el proceso de adopción de la ley aprobatoria. De manera que la Sala Plena concluye que la falta de análisis sobre el impacto fiscal de la extensión de todos los beneficios económicos de la AP a un nuevo integrante –con la consecuente asunción de nuevas obligaciones por parte de Colombia en relación con Singapur– configuró un vicio insubsanable.

82. Debido a que se ha configurado el vicio de procedimiento insubsanable en la formación de la ley aprobatoria del Acuerdo, la Corte declarará la inexecuibilidad de la Ley 2284 de 2023, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la AP integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la República de Singapur. Esto porque en su trámite no se satisfizo el requisito de análisis del impacto fiscal que está ordenado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

83. Finalmente, la Sala Plena aclara que esta decisión no impide que el Gobierno presente un nuevo proyecto de ley mediante el cual se apruebe el mismo Acuerdo. Para ello deberá tener en cuenta el estricto cumplimiento de todos los requisitos del procedimiento. En especial, la exigencia prevista en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003; tal y como esta ha sido delimitada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

6. Síntesis de la decisión

84. La Corte Constitucional asumió la revisión tanto del “Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República de Perú con la República de Singapur”, suscrito en Bahía Málaga, el 7 de noviembre de 2012” como de la Ley 2284 de 2023, aprobatoria de aquel.

85. En la revisión formal, la Corte concluyó que el Estado colombiano fue representado válidamente durante la negociación, celebración y suscripción del Acuerdo. También se verificaron los demás elementos constitucionales y legales del trámite legislativo de la ley aprobatoria del Acuerdo.

86. En este ámbito, la Sala Plena determinó que se incumplió el requisito de análisis del impacto fiscal que era exigible. A esos efectos, la Corte tuvo en cuenta que se trataba de una ley de iniciativa gubernamental, que el proyecto de ley fue radicado con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 y que el Acuerdo contiene varias disposiciones y anexos que implican una reducción de ingresos para el Estado. En ese contexto, la Corte comprobó que el MHCP no presentó el correspondiente concepto sobre la compatibilidad del

Acuerdo con el MFMP en el que incluyera las fuentes sustitutivas de ingreso. Este análisis no se allegó en ninguno de los momentos del procedimiento legislativo. Según la Corte, esa omisión se proyectó sobre la totalidad del trámite legislativo. De manera que se afectó la publicidad y la calidad de la deliberación legislativa.

87. La Corte consideró que se trataba de un vicio de carácter insubsanable porque este es el efecto que se le ha atribuido a la omisión del análisis de impacto fiscal en las iniciativas legislativas de origen gubernamental, como los proyectos de ley aprobatoria de los tratados o acuerdos internacionales. Para el tribunal, el carácter insubsanable guarda correspondencia con la incidencia que tiene la falta de análisis del impacto fiscal en el principio de publicidad del trámite en el Congreso de la República y en su adecuada deliberación.

88. En consecuencia, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de la Ley 2284 de 2023. Finalmente, la Corte advirtió que el Gobierno podrá presentar un proyecto de ley mediante el cual se apruebe el mismo Acuerdo. Para ello deberá cumplir todos los requisitos del procedimiento. En especial, la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte.

. Decisión

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 2284 de 2023 por un vicio de trámite y conforme las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General