LA CORTE ENCONTRÓ QUE EL CONGRESO DESBORDÓ SU COMPETENCIA EN MATERIA DE LEYES MARCO, AL ENTRAR A REGULAR DIRECTAMENTE ARANCELES QUE DEBEN SER FIJADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL COMO PARTE DE LA POLÍTICA COMERCIAL. ASÍ MISMO, ESTABLECIÓ QUE NO EXISTE UNA CONEXIÓN TELEOLÓGICA, NI UN VÍNCULO DIRECTO E INMEDIATO ENTRE LOS OBJETIVOS DEL PLAN, Y SU EXPLICACIÓN EN EL DOCUMENTO ANEXO DE LA LEY SOBRE LAS BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ADOPTADO POR LA LEY 1955 DE 2019 Y LA IMPOSICIÓN DE ARANCELES A LOS PRODUCTOS CLASIFICADOS EN LOS CAPÍTULOS 61 Y 62 DEL ARANCEL DE ADUANAS NACIONAL (PRENDAS Y COMPLEMENTOS DE VESTIR)

VII. EXPEDIENTE D-13284 AC - SENTENCIA C-026/20 (enero 29)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma acusada

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".

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.

2. Decisión

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

3. Síntesis de la providencia

3.1. La Corte Constitucional analizó tres demandas de inconstitucionalidad, en las cuales se formularon los mismos cargos contra los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se aprobó "*el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por la Equidad*". En primer lugar, la Corte se declaró inhibida para decidir sobre la posible vulneración de los instrumentos internacionales que fueron puestos de presentes por los demandantes. Lo anterior, por considerar que el cargo carece de suficiencia, claridad y pertinencia, pues los instrumentos citados no hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto no pueden ser tenidos como parámetros de control de la producción legislativa. Definido el asunto sobre los cargos aptos de las demandas, le correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos: (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.

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

3.3. En relación con el segundo problema jurídico, la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia sobre el sentido y el alcance de la unidad de materia en el plan nacional de desarrollo, partiendo de la base que esta es una ley con particularidades propias, como lo son la heterogeneidad y diversidad de normas que incorpora. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha señalado la obligatoriedad de que las normas instrumentales del plan nacional de desarrollo tengan una relación estrecha y real con los objetivos –en el caso presente llamados acuerdos- y bases del plan. Tras la verificación entre objetivos y metas de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 274 y 275, la Corte encontró que no existe una conexión teleológica, ni un vínculo directo e inmediato entre los objetivos del Plan, y su explicación en el documento anexo de la ley sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 1955 de 2019 y la imposición aranceles a los productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional –prendas y complementos de vestir. Toda vez que las normas demandadas no hacen referencia directa a cuál es el objetivo de estos aranceles, ni se discrimina su relación o conexidad con los objetivos o presupuestos generales del Plan desde sus "*pactos*" y sus objetivos generales, la Corte encontró que no se satisfizo el requisito constitucional de la unidad de materia.

Con fundamento en precisiones anteriores, la Sala procedió a declarar la inexequibilidad de las normas demandadas.

4. Aclaración de voto

El Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS estuvo de acuerdo con la decisión de la Sala Plena por la evidente falta de unidad normativa de las normas demandadas con la Ley del Plan de Desarrollo, no obstante, aclaró su voto al considerar que la ausencia de una regulación y de una política arancelaria clara genera vacíos que afectan a algunos sectores de la población.

En ese sentido, señaló que los aranceles a la importación de determinados productos en algunos casos protegen la industria nacional. En este caso, explicó que, de acuerdo con la Cámara Colombiana de la Confección y Afines, el sector de confecciones genera aproximadamente 1.800.000 empleos que se han visto gradualmente afectados como consecuencia de la masiva importación de productos provenientes de Asia, principalmente de China.

A la luz de dicho contexto, explicó que el artículo 150.19, literal c), faculta al Congreso de la República para "*c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas*", por lo que el legislador, en virtud de su cláusula general de competencia, conserva una potestad legislativa plena frente a asuntos arancelarios (sentencia C-723 de 2007). De igual modo, la función del Presidente prevista en el artículo 189.25, concerniente a "*modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior*", confiere un ámbito de competencias a estos organismos del Estado que les permite expedir una regulación armónica que proteja los sectores sociales más afectados como consecuencia de las variaciones del mercado.

Finalmente, ante un eventual argumento de que el aumento de la tarifa arancelaria pudiera incentivar el contrabando, señaló que ello no conduce necesariamente a la supresión de una medida de protección a la industria textil nacional, sino a la definición de políticas públicas socialmente eficientes y contundentes por parte del Gobierno en la lucha contra dicho flagelo.