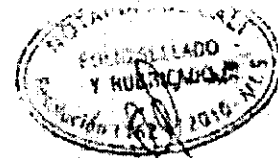
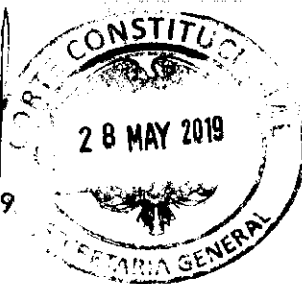


Medellín, 28 de mayo de 2019

Honorable Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.



Ignacio Sanín Bernal

Centro de Estudios
Empresariales
CEEISB

13273
OK

Ref. Demanda de Inconstitucionalidad

MARIA DEL MAR ARCINIEGAS PEREA, ciudadano colombiano en ejercicio, mayor de edad y vecina de Cali, identificada como aparece al pie de mi firma y **JUAN ESTEBAN SANÍN GÓMEZ**, ciudadano colombiano en ejercicio, mayor de edad y vecino de Medellín, actuando de conformidad con lo establecido en el artículo 241 n. 4 de la Constitución Política de Colombia, y en ejercicio del derecho establecido en el numeral 6° del artículo 40 y en el numeral 7° del artículo 95 ibidem, interponemos demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

1. NORMAS DEMANDADAS:

Ley 1955 de 2019, artículo 274 (completo):

"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".

Ley 1955 de 2019, artículo 275 (completo):

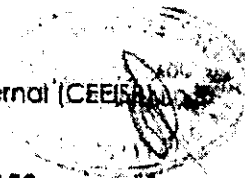
"Artículo 275. Arancel de aduanas nacionales. Se establecerá un arancel del 10% ad valorem, más tres dólares de los Estados Unidos de América por kilogramo bruto, para precios por kilogramo a partir de los 20 dólares USD, en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional".

2. NORMAS CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS:

Las normas demandadas transgreden dos grupos de normas constitucionales, a saber:

Centro de Estudios Empresariales
Ignacio Sanín Bernal (CEEISB)

h



2.1. Primer Cargo: Violación a la Constitución Política de Colombia, Art. 150 numeral 19 Incisos b) y c) y Art. 189 n. 25.

"Artículo 150. Le corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]"

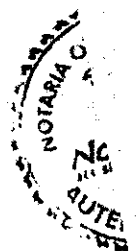
19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: [...] (subrayado y negrilla fuera de texto).

b. Regular el comercio exterior [...]"

c. Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas" (Énfasis nuestro).

"Art. 189 n. 25. Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y Suprema Autoridad Administrativa [...]"

25. (...) modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior [...]"



2.2. Segundo Cargo: Violación a la Constitución Política de Colombia, Art. 158.

"Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no avengan con ese precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión [...]" (Énfasis nuestro).

3. DESARROLLO DE LA VULNERACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS:

3.1. Primer Cargo: Violación del numeral 19 Incisos b) y c) del artículo 150, y del numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia:

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia (Art. 150, n. 19 inc. b y c) le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. No obstante, en ciertas materias específicas le está vetado a esta Institución interferir en ciertos asuntos objeto de regulación.

Este es el caso, por ejemplo, del comercio exterior y del régimen arancelario. Por lo tanto, y debido al dinamismo que estos regímenes tienen, así como a la flexibilidad que se requiere para su manejo, sólo el Congreso de la República puede intervenir en ellos "dicta[ndo] las normas generales y señala[ndo] en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno [...]"¹.

¹ Ver numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

h

Así pues, el Congreso de la República es el llamado a expedir las leyes marco de comercio exterior, dentro de las cuales se fijan los criterios básicos para que el Gobierno Nacional pueda "Regular el comercio exterior (...)"² y "Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas"³.

Así mismo, dispone el numeral 25 del artículo 189 Constitucional, que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa "(...) modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior (...)"

Con base en lo anterior es claro que, los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", transgreden de forma directa las disposiciones constitucionales antes citadas. Lo anterior en el entendido que las disposiciones contenidas en los artículos acusados no se limitan a "dictar normas generales y a señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno" tal como lo dispone el numeral 19 del artículo 150 Superior, sino que por el contrario, se atribuyen o usurpan -ilegalmente- la facultad que tiene el Gobierno Nacional de regular el comercio exterior y de modificar, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, y más específicamente la facultad del Presidente de la República.

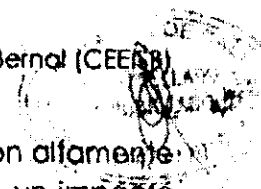
Lo anterior resulta evidente, toda vez estos los artículos demandados modifican por razones de política exterior, los aranceles comerciales, al disponer que: "Se establecerá un arancel de treinta y siete punto nueve por ciento (37.9%) a las importaciones de productos clasificados en los capítulos 61 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" y que "Se establecerá un arancel del 10% ad valorem, más tres dólares de los Estados Unidos de América por kilogramo bruto, para precios por kilogramo a partir de los 20 dólares USD, en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional".

De igual manera se reitera que al incrementar por vía legislativa los aranceles, el Congreso de la República invadió las competencias atribuidas al Presidente de la República a través del numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto a la facultad exclusiva de modificar aranceles.

² Ver literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

³ Ver literal c) ibidem.

h



Además de su evidente inconstitucionalidad, las normas acusadas son altamente inconvenientes y regresivas pues propiciarían en el consumidor final un impacto económico negativo, entendiendo que este último es quien normalmente adquiere los textiles como producto terminado como un elemento básico de la canasta familiar.

Para ello, basta citar el argumento esgrimido por Eduardo Visbal, vicepresidente de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) quien indicó que: "La decisión que tomó el Congreso tendrá un impacto directo en las clases media y baja que tendrán que pagar hasta 25% más en sus compras de vestuario". En adición indicó: "El vestuario es el cuarto rubro con mayor peso en la canasta familiar después de alimentos, vivienda y transporte. Por eso, incrementar los aranceles tiene un efecto regresivo"⁴. En esta misma línea, Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) expresó que: "La medida es ilegal, es inconstitucional, es inconveniente y producirá un alza en los precios a los consumidores"⁵.

En suma, las normas de rango legal por medio de la cuales se modifican los aranceles referidos anteriormente, adolecen de vicios insubsanables de constitucionalidad y así deberá declararlo la Honorable Corte Constitucional.



3.2. Segundo Cargo: Violación al artículo 158 de la Constitución Política de Colombia:

Las normas atacadas, vulneran lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política según el cual "Todo proyecto de ley **debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella**. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no avengan con ese precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión..." (Énfasis nuestro).

La disposición constitucional transcrita, encuentra desarrollo en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de la República, según el cual: "Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, **el presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia**. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión" (Énfasis nuestro). A su vez, el artículo 193 del mismo estatuto legal, en

⁴ Ver nota de prensa de Caracol, disponible en línea y consultada el 27 de mayo del año 2019: https://caracol.com.co/radio/2019/05/04/economia/1556921549_820443.html

⁵ Ver nota de prensa de El Tiempo, disponible en línea y consultada el 27 de mayo del año 2019: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/demandas-al-plan-nacional-de-desarrollo-2019-357554>

consonancia con el artículo 169 Superior, dispone que el título de las Leyes debe corresponder con su contenido.

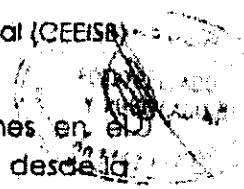
Lo anterior tiene sustento en que los artículos acusados, no encuentran ninguna relación de conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" expedido a través de la Ley 1955 de 2019. Por el contrario, las normas atacadas simplemente modifican –de manera permanente y no transitoria- aranceles que, por demás, corresponden a una facultad exclusiva en cabeza del Gobierno Nacional y más exactamente, a cargo del Presidente de la República en los términos establecidos en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

Así las cosas, con relación al **Principio de Unidad de Materia** contenido en el artículo 158 Superior, ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-501 de 2001, que:

"[...] el Principio de Unidad de Materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea el resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria"

Al efecto, ha señalado la Corte Constitucional, en Sentencia C-597 de 1996, que:

"[La] comprensión generosa de la unidad temática de una ley no es caprichosa, sino que es una concreción del peso del Principio Democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte ha señalado que solamente deben retirarse del ordenamiento jurídico 'aquellos aportes, segmentos o proposiciones respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante de la misma'".



En tal virtud, el principio de unidad de materia genera implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo, ya que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley, y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas, pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación.⁶

La Corte Constitucional, en Sentencia C-837 de 2001, destaca que el principio de unidad de materia es en primer término un asunto de pertinencia legislativa, lo cual significa que por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una materia del resorte del Congreso de la República. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-778 de 2003, señala que:

"(...) en virtud del principio de unidad de materia, cada ley debe regular una materia determinada, que puede ser compleja, en forma compleja, en forma tal que exista **conexidad o vinculación objetiva y razonable entre los varios aspectos de su contenido, y por tanto exista coherencia en todo su texto, y no debe regular materias separadas**". (Énfasis nuestro).



Así pues, según lo ha interpretado la Corte Constitucional en Sentencia C-188 de 2006, "el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República" y, por lo tanto, **su observancia le impone al legislador el cumplimiento de dos condiciones básicas: "(i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuáles serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de misma"**

Cabe resaltar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-992 de 2001, ha explicado que: "la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema", sino que, por el contrario, "un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable", lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando "entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-501/01 de mayo 15 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Reiterado en las sentencias C-540/01 de mayo 22 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-778/01 de julio 25 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-995/01 de septiembre 19 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

h

relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada".

De otro lado, la Corte Constitucional, en Sentencia C-821 de 2006, señaló ciertos criterios concretos que deben presidir el escrutinio de las leyes acusadas de desconocer el artículo 169 Superior, por incongruencia entre su título y su contenido. Conforme a tales criterios jurisprudencialmente decantados, para efectos de ejercer el control de constitucionalidad en estos supuestos, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar los siguientes aspectos:

i) Que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos enunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población. Así, por ejemplo, no puede contener alusiones discriminatorias basadas en la raza, el sexo, la religión, etc.

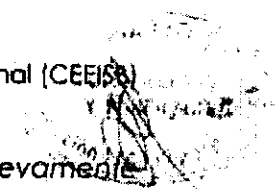
ii) Que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma. Se trata simplemente de dar una idea general sobre el contenido temático del cuerpo normativo respectivo, sin que deba realizar una descripción pormenorizada de los temas que pretende regular.

iii) Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 154) y del principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169).

iv) El título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ello se encuentran las leyes de honores".

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-400 de 2010, hizo expresa referencia al alcance de los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia. En relación con la (i) **Conexidad Temática**, explicó que la misma puede definirse "como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular". En cuanto a la (ii) **Conexidad Causal**, manifestó que ésta se refiere a la identidad que debe existir entre una ley y cada una de sus disposiciones, en cuanto a los motivos que dieron lugar a su expedición. Concretamente, la conexidad causal "hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Por su parte, frente a la (iii) **Conexidad Teleológica**, dijo igualmente que ella también tiene que ver con "la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular". Lo anterior significa que, en virtud de la conexidad teleológica, "la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en

h



particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley". Finalmente, respecto de la (iv) **Conexidad Sistemática**, la misma fue entendida "como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna".

Para la generalidad de las leyes dicho criterio exige que entre la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones exista una conexidad objetiva y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática⁷. En ese sentido dispuso este Alto Tribunal en Sentencia C-896 de 2012, que:

"(...) el vínculo o relación puede darse en función de (...) (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática.

Conforme a tal perspectiva, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-823 de 2006. En la primera de ellas se define "el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada" procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguna de tales vínculos.

En acertada síntesis, la Corte señaló en Sentencia C-830 de 2013, que:

"(...) la unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo". En cuanto a la coherencia, busca que "el proceso legislativo siga un hilo conductor que le dé sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas o inconexas", manteniendo "un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado o serio". Tratándose de la transparencia, "la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guarden relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate".

⁷ Ver Sentencia C-490 de 2011 de la Corte Constitucional.



0

Así pues, respecto de las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control de constitucionalidad, la Corte Constitucional ha precisado que: "constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido, que le impone la carga de identificar la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella y que le plantea al juez constitucional la necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley y la existencia o no de una relación de conexidad objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende" (Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013).

Adicionalmente, el artículo 339 de la Constitución Política, modificado por el acto legislativo 03 de 2011, del capítulo II -de los Planes de Desarrollo-, título XII, regula el Régimen Económico y de la Hacienda Pública, disponiendo que:

"Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo." (Énfasis nuestro).

De esta forma, el artículo 339 Superior, ordena que exista un Plan Nacional de Desarrollo compuesto por dos partes claramente diferenciadas: la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la primera deben consagrarse (a) los propósitos y objetivos previstos para el largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y (c) las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental. La segunda parte debe incluir (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (b) la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución⁸.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-016 del 27 de enero de 2016, M.P. Alejandro Lineros Cantillo.

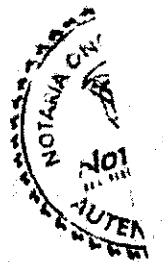
Ahora bien, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la Ley del Plan no solo prevé, entre los instrumentos o estrategias que resultan necesarios para la consecución de las metas y objetivos del Plan *"las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas"* sino que también incluye *"normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar."*⁹ Tal conclusión encuentra fundamento en la prescripción contenida en el numeral 3º del artículo 150 de la Carta conforme al cual le corresponde al Congreso aprobar la ley del plan determinando no solo los recursos y las apropiaciones sino también las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, tal como indica la Corte Constitucional en Sentencia C-016 de 2016, la ley que aprueba los Planes Nacionales de Desarrollo, debe sujetarse a los límites aplicables a las demás leyes, y *"su aprobación no puede desconocer la prescripción establecida en el artículo 158 de la Carta y en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992. Según tales normas todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella."* (Énfasis fuera de texto).

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que, en consideración al carácter multitemático de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia tiene un alcance diverso. De no ser así, dijo la Sentencia C-394 de 2012, *"la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de contenidos que este tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza."*

Por lo anterior, y con relación al alcance y fundamento de la unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, explicó la Corte en Sentencia C-016 de 2016, que deben tenerse en cuenta los siguientes enunciados:

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004. También en la misma dirección las sentencias C-191 de 1996 y C-394 de 2012. De manera particular, la sentencia C-376 de 2008 indicó: "En efecto, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios. [...]" En la sentencia C-747 de 2012 precisó: "Y partiendo de que un "plan" consiste en la ordenación de un conjunto de medios hacia un fin determinado, contendrá componentes instrumentales de naturaleza institucional u orgánica, normativa, financiera y presupuestal, para su realización."



h

a) El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. En consecuencia, **"el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Constitución Nacional"**. (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016 y Sentencia C-394 de 2012).

b) El principio de unidad de materia impone que exista una **conexión teleológica** estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene. Esta exigencia de un vínculo estrecho entre los medios y los fines, encuentra fundamento no solo en la necesidad de conferir un contenido preciso a la unidad de materia en un estatuto multitemático como la ley del Plan, sino en el principio de coherencia reconocido en la Ley Orgánica 152 de 1994 al prescribir que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste (literal m) del Art. 3º)¹⁰.

c) La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016).

d) La fijación del contenido del principio de unidad de materia en los anteriores términos se traduce en un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo¹¹ y no simplemente eventual o mediato. (Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016).

En efecto, la especial posición que en el sistema de fuentes tiene la ley del Plan, así como su particular eficacia normativa, exige asegurar que los mandatos en ella

¹⁰ Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.

¹¹ El adjetivo "directo" se opone a lo eventual o mediato. Según la jurisprudencia, "aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia." (Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012).

h

contenidos se relacionen directamente con la función de planeación. Por tanto, no podrá desconocerse que se trata de una ley que tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse subordinada a que, en realidad, las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan. Es por lo anterior que el estándar de juzgamiento se hace más riguroso y demanda de la Corte un especial cuidado a efectos de evitar que, al amparo de la naturaleza temáticamente abierta de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en este caso la Ley 1955 de 2019, terminen incorporándose disposiciones extrañas a los propósitos de la planeación.

Corolario de lo anterior, los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, tienen por objeto o alcance modificar los aranceles existentes a las importaciones y productos clasificados en los capítulos 61 y 62 del Arancel de Aduanas Nacional, por lo que es claro que las disposiciones contenidas en las normas acusadas, no tienen naturaleza instrumental ni se relacionan directamente respecto de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo. Por tanto, **se establece que no existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas.**

Por tanto, el contenido de las normas demandadas no tiene relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica de manera objetiva o razonable con la Ley 1955 de 2019. De tal suerte que, al no cumplir con ninguno de los requisitos de conexidad que ha establecido la Corte Constitucional como criterio de análisis normativo, y debiendo realizar la Corte un análisis exhaustivo en los términos expuestos previamente, los artículos demandados están llamados a ser declarados inexecutable, toda vez que vulneran el principio de unidad de materia al ser sus preceptos extraños a la materia que regula la Ley 1955 de 2019.

II. PRETENSIÓN:

Se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones atacadas.

III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

Es competente la Corte Constitucional para conocer esta demanda en razón a lo establecido en el artículo 241 n. 4 de la Constitución Política.

IV. EXHORTOS:

Amablemente se solicita exhortar a las siguientes entidades para que rindan su concepto de rigor y den sus comentarios y opiniones sobre la presente demanda:

- 4.1. Asociación Nacional de Industriales – ANDI.
- 4.2. Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO.
- 4.3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- 4.4. Asociación Nacional de Exportadores – ANALDEX.
- 4.5. Universidad de Los Andes
- 4.6. Universidad Externado de Colombia
- 4.7. Instituto Colombiano de Derecho Tributario –ICDT
- 4.8. Centro de Estudios Tributarios de Antioquia – CETA
- 4.9. Instituto Colombiano de Estudios Fiscales - ICEF

V. NOTIFICACIONES:

Se reciben en la sede principal del Centro de Estudios Empresariales Ignacio Sanín Bernal, ubicado en la Calle 5A # 39 – 131 Torre 4 Piso 6 Edificio Corfin, Medellín.

Honorables Magistrados,

Juan Esleban Sanín Gómez
C.C. 71.334.897
Presidente CEEISB

María del Mar Arciniegas Perea
C.C. 1.113.561.479
Vicepresidente CEEISB


DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO
Identificación Biométrica Decreto-Ley 019 de 2012
Cali, 2019-05-28 09:51:30
Ante GLORIA MARINA RESTREPO CAMPO NOTARIA 5 DEL
CÍRCULO DE CALI comparado:
ARCINIEGAS PEREA MARIA DEL MAR
Identificado con C.C. 1113561479
Quien declaró que las firmas de este documento son suyas, el
contenido del mismo es cierto y auténtico, ratando de sus
datos personales el ser verificado su identidad mediante sus
huellas digitales y datos biográficos en la base de datos
de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en línea a través de
notariaenlinea.com, para verificar este documento. Código
44buv

X

Firma comparada

notaria 5

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÓDIGO DE COMERCIO
NOTARIA PÚBLICA
GLORIA MARINA RESTREPO CAMPO
notaria 5 de Cali





DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL

Artículo 2.2.6.1.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015



6299

En la ciudad de Medellín, Departamento de Antioquia, República de Colombia, el veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en la Notaría Once (11) del Círculo de Medellín, compareció:

JUAN ESTEBAN SANIN GOMEZ, identificado con Cédula de Ciudadanía/NUIP #0071334897, presentó el documento dirigido a HONORABLE MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es suya y acepta el contenido del mismo como cierto.

[Firma manuscrita]



79hdxnigfkv

28/05/2019 - 12:14:08:446



----- Firma autógrafa -----

Conforme al Artículo 18 del Decreto-Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la Información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[Firma manuscrita]



BEATRIZ ELENA CASTAÑO ALZATE
Notaría once (11) del Círculo de Medellín

Consulte este documento en www.notariasegura.com.co
Número Único de Transacción: 79hdxnigfkv

