

**CORTE CONSTITUCIONAL**



*nota 10:45 am  
En 50 folios*

**INTERVENCIÓN DEL CEDEC EN EL PROCESO SOBRE LA EXEQUIBILIDAD DEL  
ARTÍCULO 5 (PARCIAL) DE LA LEY 1337 DE 2009 Y DE LOS ARTÍCULOS 23, 25 Y  
33 (PARCIALES) DE LA LEY 9 DE 1991**

**Expediente No. D- 11703**

**Por:**

**José Hernán Muriel Ciceri**

**Bogotá D.C., Diciembre de 2016**

**SUMARIO**

<b>A. Los cargos admitidos en la demanda parte del expediente D- 11703 se concretan en el auto del 1 de noviembre del 2016 del señor Magistrado Alejandro Linares Cantillo.....</b>	<b>4</b>
<b>B. Análisis .....</b>	<b>6</b>
<b>I. Primer cargo contra "el artículo 5 (parcial) de la Ley 1337" de 2009: Por "violación de la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución".....</b>	<b>6</b>
1.    Ámbito de aplicación del derecho fundamental .....	6
2.    Constitucionalidad de la norma demandada.....	9
<b>II. Segundo cargo contra "el artículo 5 (parcial) de la Ley 1337" de 2009: Por "desconocimiento del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución".....</b>	<b>10</b>
1.    Origen de la norma.....	10
1.1.    Trámite en el Senado de la República.....	10
1.2.    Trámite en la Cámara de Representantes .....	12
2.    El principio de unidad de materia .....	14
2.1.    El artículo 158 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional	14
2.2.    El numeral 15 del artículo 150 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional .....	18
3.    Constitucionalidad del inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009.....	20
<b>III. Tercer cargo contra "los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991".....</b>	<b>25</b>
1.    Origen de la norma.....	25
1.1.    Trámite en el Senado de la República.....	25
1.2.    Trámite en la Cámara de Representantes .....	27
2.    Los principios de imparcialidad y eficacia del artículo 209 C.P., y la sentencia C-449/92 de la Corte Constitucional .....	28
3.    El principio de libre competencia económica, artículos 333, 334 de la Constitución.....	33
4.    Las normas demandadas .....	36
4.1.    El artículo 23 de la Ley 9 de 1991 .....	36
4.2.    El artículo 25 de la Ley 9 de 1991 .....	37
4.3.    El artículo 33 de la Ley 9 de 1991 .....	38
4.4.    Constitucionalidad de las normas demandadas .....	41
<b>C. Exequibilidad de las normas demandadas .....</b>	<b>44</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>45</b>

Bogotá D.C., 18 de diciembre de 2016

Honorable Magistrado  
**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
**Magistrado Corte Constitucional**  
**Corte Constitucional de Colombia**  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Intervención del **CEDEC** en el proceso sobre la exequibilidad del artículo 5 (parcial) de la ley 1337 de 2009 y de los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la ley 9 de 1991

Honorables Magistrados:

**José Hernán Muriel Ciceri**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.887.542 con tarjeta profesional de abogado No. 108.351, me dirijo a usted en atención a la designación que me hiciera el director del Centro de Estudios de Derecho de la Competencia - CEDEC., para presentar esta intervención ante la Honorable Corte Constitucional.

La intervención se ocupa del análisis de exequibilidad de las normas materia de impugnación, como son, el artículo 5 (parcial) de la ley 1337 de 2009 y los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la ley 9 de 1991. Con este objeto, se tematizará el examen de constitucionalidad de las normas impugnadas en tres partes. En primer lugar, se considerarán los cargos admitidos en la demanda y concretados en el auto del 1 de noviembre del 2016 del señor Magistrado Alejandro Linares Castillo (A.). Posteriormente, se realizará el análisis de los cargos (B.), finalizando con la solicitud de exequibilidad de las normas impugnadas (C.).

**A. Los cargos admitidos en la demanda parte del expediente D- 11703 se concretan en el auto del 1 de noviembre del 2016 del señor Magistrado Alejandro Linares Cantillo<sup>1</sup>.**

**I. Primer cargo contra "el artículo 5 (parcial) de la Ley 1337" de 2009:**

Por "violación de la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución".

**II. Segundo cargo contra "el artículo 5 (parcial) de la Ley 1337" de 2009:**

Por "desconocimiento del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución".

Norma demandada:

Inciso I, del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009<sup>2</sup>:

*"Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007."*

**III. Tercer cargo contra "los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991"**

1. Por violación del principio de imparcialidad del artículo 209 de la Constitución.
2. Por violación del principio de eficacia de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución.
3. Por violación del principio de libre competencia que radican en los artículos 333, 334 de la Constitución.

<sup>1</sup> Cf. Corte Constitucional de Colombia, (C. Const.), Exp. D- 11703, del 1 de noviembre del 2016, Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

<sup>2</sup> Cf. C.R., (C.R.), Ley 1337 de 2009, "Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a los caficultores colombianos y se dictan otras disposiciones"

Normas demandadas (parciales) de la Ley 9 de 1991<sup>3</sup>:

*"Artículo 23. El Comité Nacional de Cafeteros dictará las medidas conducentes a garantizar la calidad de café de exportación, que serán observadas por la Federación Nacional de Cafeteros y por los exportadores privados. La Federación vigilará el cumplimiento de estas medidas y sus decisiones serán apelables ante el Comité Nacional de Cafeteros."*

*"Artículo 25. Sin perjuicio de la libertad de exportación y con miras a estimular y facilitar la actividad exportadora de carácter permanente, todo exportador de café deberá registrarse como tal ante el Incomex, o la institución que asuma sus funciones, entidad que establecerá las calidades y los demás requisitos mínimos que los exportadores deberán cumplir para obtener su inscripción como tales, oído el concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, según normas y criterios establecidos por el Comité Nacional de Cafeteros.*

*El registro de exportadores estará exento de todo gravamen o derecho.*

*Parágrafo 1°. El concepto de la Federación deberá darse dentro de un término no superior a 60 días calendario. En el evento de que tal concepto fuere desfavorable, la Federación estará obligada a explicar, por escrito, las razones de su decisión, la cual será apelable ante el Comité Nacional de Cafeteros. Si la explicación no se diese, o la federación se abstuviese de dar respuesta en el plazo indicado, el interesado será necesariamente incorporado al mencionado registro, si cumple con los demás requisitos.*

*Parágrafo 2°. Las personas naturales y jurídicas residentes en Colombia podrán realizar operaciones de compraventa interna y externa de café y de procesamiento del grano. Igualmente sujetándose a las normas legales y a los procedimientos que establezca el Comité Nacional de Cafeteros, seleccionar libremente sus compradores."*

*"Artículo 33. Autorizaciones contractuales y presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y efectuar las apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley y en las disposiciones que para su efectividad se dicten. Los contratos, que para dar cumplimiento a esta Ley, celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas solamente requerirán la firma de las partes, el registro presupuestal cuando a ello hubiere lugar, y su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entenderá cumplido con la orden de publicación impartida por el Gobierno Nacional. Las adiciones, prórrogas o modificaciones que se introduzcan al contrato de administración del Fondo Nacional del Café y de servicios que suscriba la Federación Nacional de Cafeteros con el Gobierno Nacional continuarán sujetos a la revisión del Consejo de Estado, del Congreso de la República y a la publicación en el Diario Oficial." La "expresión "del Congreso de la República", del inciso tercero del artículo 33 de la Ley 9a. de 1991" fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-449 de 1992<sup>4</sup>.*

<sup>3</sup> Cf. C.R., Ley 9 de 1991, "Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias".

<sup>4</sup> Cf. C. Const., sent. C-449/92.

## B. Análisis

### I. Primer cargo contra "el artículo 5 (parcial) de la Ley 1337" de 2009: Por "violación de la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución".

El cargo se refiere a que el contenido del artículo 5 (parcial) de la Ley 1337 de 2009, correspondiente al inciso I de esta disposición, vulnera la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución.

El artículo 38 de la Constitución establece:

*"Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad."*

#### 1. Ámbito de aplicación del derecho fundamental

El constituyente, en el informe-ponencia para primer debate en plenaria<sup>5</sup> se refiere al contenido del actual artículo 38 de la Constitución, como una libertad y un derecho de las personas para asociarse libremente.

La Corte Constitucional colombiana explica, concordantemente, en la sentencia C-399/99<sup>6</sup>, el alcance del derecho de asociación del artículo 38 de la Constitución:

*"[...] entendido como el resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes de vinculación "para la realización de un designio colectivo"[1] -, es un derecho constitucional reconocido por diversos tratados internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 20-2 ; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, art.22), que contiene en sí mismo dos aspectos complementarios : uno positivo, - el derecho a asociarse-, y otro negativo, - el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada-, los cuales son elementos del cuadro básico de la libertad constitucional y garantizan en consecuencia el respeto por la autonomía de las personas. En ese orden de ideas, el primer aspecto del derecho de asociación, - de carácter positivo-, puede ser descrito como la "facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado"[2], capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico. El segundo, de carácter negativo, conlleva la facultad de todas las personas de "abstenerse a formar parte de una determinada asociación y la expresión del derecho correlativo a no ser obligado, -ni directa ni indirectamente a ello-, libertad que se encuentra protegida por los artículos 16 y 38 de la Constitución" [3]. Por consiguiente, constituye una violación del derecho de asociación y en consecuencia una afrenta al derecho constitucional, forzar a las personas a*

<sup>5</sup> Cf. Asamblea Nacional Constituyente, Constituyente. Diego Uribe Vargas, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria, "Carta de Derechos, Garantías y Libertades", Gaceta Constitucional (G. Const.) núm. 82 del 25 de mayo de 1991, página 12; G. Const. núm. 128 del 15 de octubre de 1991, página 18.

<sup>6</sup> Cf. C. Const., sent. C-399/99.

*vincularse a una determinada organización, o hacer de tal vinculación un elemento necesario para tener acceso a un derecho fundamental, - como el trabajo por ejemplo-, o condicionar los beneficios que normalmente podrían lograrse sin tener necesariamente que asociarse[4], a la existencia de un vínculo obligatorio en este sentido. Es por ello que en virtud del aspecto negativo del derecho de asociación, surge a cargo del Estado la misión de evitar que al interior de la sociedad, las organizaciones que ostentan algún tipo de preeminencia, costringan a las personas a vincularse a una organización específica, no solo porque el derecho de asociación es un claro derecho "de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad[5]", sino porque "la afiliación tanto como la pertenencia a una asociación, son actos voluntarios y libres, que dependen siempre y exclusivamente de la decisión de la persona", [6] en virtud de su derecho a determinar libremente sus propias opciones vitales."*

Con base en lo anterior, el derecho de asociación previsto en el artículo 38 de la Constitución, configura una libertad y un derecho de toda persona a asociarse y a no ser obligado a formar parte de una asociación. Pieroth y Schlink se refieren a que el derecho de asociación como derecho individual de libertad, de forma equivalente al contenido del artículo 38 de la Constitución, contiene el ingreso, la participación, la permanencia, el no formar parte así como el retirarse de una asociación<sup>7</sup>.

En particular, el contenido del inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, se dirige a "*[e]stablecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007*". La contribución cafetera, de conformidad con la primera frase del artículo 25 de la Ley 1151 de 2007, está "*a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo.*"

La naturaleza jurídica de esta contribución, como resalta la Corte Constitucional, es el de una renta parafiscal (C-840/03)<sup>8</sup>, que es una "*categoría autónoma dentro de los gravámenes o contribuciones que puede imponer el Estado*" (C-308/94)<sup>9</sup>, los recursos públicos allí generados, son parte del Fondo Nacional del Café, cuya administración es encomendada a la Federación Nacional de Cafeteros mediante un contrato de administración (C-308/94), y los destinatarios últimos de estos recursos son los caficultores<sup>10</sup>. Además, las inversiones del Fondo son "*destinadas a mantener el "equilibrio social y económico de la población radicada en zonas cafeteras": escuelas, hospitales y puestos de salud, caminos, acueductos, redes eléctricas, redes telefónicas, etc.*", (C-152/97)<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Cf. Pieroth, Bodo/ Schlink Bernhard, *Grundrechte, Staatsrecht II*, C.F. Müller, pág. 184.

<sup>8</sup> Cf. C. Const., sent. C-840/03.

<sup>9</sup> Cf. C. Const., sent. C-308/94.

<sup>10</sup> Cf. C. Const., sent. C-840/93.

<sup>11</sup> Cf. C. Const., sent. C-152/97.

En especial, la “*destinación exclusiva en favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales, no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él*”. De esta forma es realizable la aplicación en las zonas cafeteras del país, de “*un criterio de solidaridad social*” (C-152/97)<sup>12</sup>, (C-167/14)<sup>13</sup>, el cual es amparado constitucionalmente en el artículo 1, al definir a Colombia como un Estado social de derecho y en la cláusula general de competencia del artículo 150 (C-133/12)<sup>14</sup> en armonía con el artículo 338 de la Constitución (C-840/03).

En el origen y proceso legislativo de la norma demandada se constata, que “*las ideas y objetivos del legislador histórico*”<sup>15</sup> para “[*establecer con carácter permanente la contribución cafetera*”<sup>16</sup>, se dirigen a brindar al caficultor la garantía de compra del grano de café, con “*certidumbre*”, “*estabilidad*” y “*predictibilidad*”, a través de su acceso efectivo a la comercialización del café “*al mejor precio del mercado*”, trasladando a él, “*la totalidad del precio de su producto*”, con la consecuente realización de los fines del Fondo para los cafeteros, las zonas cafeteras y el café colombiano.<sup>17</sup>

Por su parte, la denominación de la Ley 1337 de 2009 establece, que rinde homenaje a los caficultores colombianos y dicta otras disposiciones, y sus artículos, tales como el 1, referente al homenaje que realiza la Nación en los ochenta años de creada la Federación Nacional de Cafeteros, y el 5, referente al establecimiento permanente de la contribución cafetera, son componentes que forman una unidad armónica con conexión interna<sup>18</sup>.

En el análisis hermenéutico de la norma demandada, tienen lugar, los principios de unidad constitucional y de concordancia práctica, derivados del tenor de la primera frase del artículo 241 de la Constitución, que confía la guarda y la

<sup>12</sup> Cf. C. Const., sent. C-152/97.

<sup>13</sup> Cf. Respecto a esta dimensión de las contribuciones parafiscales y su remisión a la sent. C-152/97, Corte Constitucional de Colombia, sent. C-167/14, pie de página núm. 12.

<sup>14</sup> Cf. C. Const., sent. C-133/12; además, sent. C-487/00.

<sup>15</sup> Cf. Maurer, Hartmut, *Staatsrecht I*, Verlag C.H.Beck, 2003, pág. 20, 21.

<sup>16</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley (P.L.) 202/07 Senado, Gaceta del Congreso (G.C.) 297, 30/05/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 775, 10/11/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 248/08 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>17</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 297, 30/05/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 775, 10/11/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 248/08 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>18</sup> Cf. C. Const., sent. C-817/11, C-782/01, C-147/15.



integridad de ésta a la Corte Constitucional. Con base en ello, la interpretación debe ser realizarse (C-535/12)<sup>19</sup> en:

*“un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran. Lo que manda este principio [de unidad constitucional] es que la Constitución sea vista y entendida como una unidad, como un sistema con sentido lógico y, por tanto, que sus disposiciones no sean abordadas a partir de una visión puramente individualista de sus textos. En cuanto al principio de armonización, el mismo implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de manera que se garantice a todas ellas su máximo nivel de eficacia y efectividad[13]. Es normal que, por su condición de normas de textura abierta, las disposiciones constitucionales puedan verse en situación de tensión recíproca, al momento de su aplicación e interpretación. Por ello, se hace necesario que las mismas sean armonizadas y puestas en concordancia las unas con las otras para lograr su optimización, cuando las circunstancias así lo exijan[14]”*

## 2. Constitucionalidad de la norma demandada

En consecuencia, la norma demandada no infringe el ámbito de aplicación y protección del artículo 38 de la Constitución sobre el derecho de asociación, tampoco existe una colisión de principios o derechos constitucionales<sup>20</sup>. Toda vez que el inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, no obliga de forma directa o indirecta a alguna persona a asociarse o a no formar parte de una asociación. Tampoco el origen de la norma, su tenor literal, la sistemática y teleología, afectan o se dirigen a afectar o a realizar una intromisión indebida en el derecho constitucional de asociación, sino al establecimiento con carácter permanente la contribución cafetera definida en el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007, que tiene un contenido y finalidad distinta, así como encuentra fundamento en los artículos 1 y 150 de la misma Constitución. Por ello, la norma demandada en este cargo, debe ser declarada exequible.

<sup>19</sup> Cf. C. Const., sent. C-535/12.

<sup>20</sup> Cf. Alexy, Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pág. 89 y siguientes.

II. Segundo cargo contra *"el artículo 5 (parcial) de la Ley 1337"* de 2009:  
Por *"desconocimiento del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución"*.

1. Origen de la norma

1.1. Trámite en el Senado de la República

Al examinar el origen de la norma se constata, que el proyecto de ley 202 de 2007 del Senado de la República<sup>21</sup>, se dirige a que la República de Colombia rinda homenaje a los caficultores colombianos y el dictar otras disposiciones. Con este objetivo, la exposición de motivos, resalta las raíces históricas de la caficultura en Colombia, de los caficultores colombianos, así como de los instrumentos de protección y fomento de los caficultores en el país<sup>22</sup>.

El contenido del *"artículo 5 (parcial) de la Ley 1337"* de 2009, que corresponde al inciso I de esta norma, no estaba previsto en el Proyecto de Ley originario. Tal como indica la ponencia para primer debate al proyecto de ley 202 de 2007<sup>23</sup>, se incorpora la estipulación de dar permanencia a la *"contribución cafetera"*, mediante un pliego de modificaciones, remitiéndose allí, al artículo 21 de la Ley 1151 de 2007, así:

*"Artículo 5º. Nuevo. Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 21 del 25 de julio de 2007."*

La ponencia para primer debate en el Senado, considera como un homenaje a los caficultores colombianos el dar *"un carácter permanente a la contribución cafetera"*. Como razones de ese carácter permanente expresa:

*"ofrecer a los cafeteros la certidumbre que esta no dependerá de los cambios periódicos de leyes como el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley del Presupuesto General de la Nación. La importancia de la contribución cafetera radica en que permite proveer al productor los servicios y bienes públicos colectivos básicos para darle competitividad internacional al sector y mejorar las condiciones de vida de más de 2 millones de personas que dependen de este cultivo a nivel nacional."*

Dentro de los componentes de la contribución cafetera que la ponencia denomina *"bienes públicos colectivos de los cafeteros"*, se resalta:

*"la garantía de compra en cerca de 500 puntos en todo el país, que le permite a la institucionalidad tener presencia en toda la geografía cafetera y poder cumplir los compromisos internacionales de comercialización de una manera consistente y fiable. Esta garantía de compra le permite al caficultor,*

<sup>21</sup> Cf. C.R., P.L. 202/07 del Senado, G.C. 589 del 22/11/2007.

<sup>22</sup> Cf. C.R., P.L. 202/07 del Senado, G.C. 589 del 22/11/2007.

<sup>23</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 297, 30/05/2008.

*acceder a la comercialización de su producto, al mejor precio de mercado y sin límite de cantidad, situación muy distinta a lo que sucede en otras economías cafeteras en las cuales los productores quedan a merced de multinacionales comercializadoras que no les trasladan la totalidad del precio de su producto” “la existencia de la contribución permite ofrecer a los caficultores colombianos servicios prioritarios para su sostenibilidad como la extensión rural, la investigación científica y la transferencia de tecnología. Estos son bienes públicos que recogen el conocimiento sin el cual, no se tendría una caficultura vigorosa, competitiva y con futuro.” “los recursos de la contribución cafetera son fundamentales para proveer servicios como la promoción internacional del café de Colombia. Al respecto, es bien conocido que el Café de Colombia, desde el punto de vista de costos, no podría competir con los cafés baratos del resto del mundo, particularmente con los cafés de Brasil y Vietnam. Para que el mercado esté dispuesto a pagar lo que vale la calidad del café de Colombia, es necesario que la reconozca. Sin mercadeo y publicidad y sin las campañas institucionales, los consumidores finales no tendrían esa conciencia.” “Finalmente, los recursos de la contribución permiten impulsar el desarrollo social y el bienestar en las zonas cafeteras. Sin ella, no existirían los Programas de Seguridad Social en Salud, ni los programas de alimentación, ni los programas de vías, o mucho menos los programas de educación.”*

*“De allí la importancia de la contribución y de la necesidad de que a través de lo dispuesto en esta ley se genere la certidumbre, predictibilidad y estabilidad que los caficultores necesitan.”*

Respecto a la viabilidad fiscal y conclusión del proyecto con las disposiciones incluidas en el pliego de modificaciones la ponencia estableció:

*“2. Viabilidad fiscal Del análisis realizado anteriormente de las formas propuestas para rendir homenaje a los caficultores colombianos, pudiendo ser cubiertos con los presupuestos habituales de las diferentes entidades públicas, toda vez que hacen parte de sus funciones permanentes para las cuales cuentan con suficiente disponibilidad presupuestal; así mismo para la ejecución de estas iniciativas sólo se requiere incorporarlas a los planes de acción respectivos atendiendo a los ciclos de planeación misional y presupuestal. Por lo anterior, se considera que este proyecto de ley cumple satisfactoriamente con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. No obstante, paralelamente a la presentación del proyecto se ha solicitado por parte del autor del proyecto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto previsto en el artículo 7° de la Ley 819 mencionada. 3. Conclusión De acuerdo con este ejemplo de vida y teniendo en cuenta que la Constitución Política dispone, en su artículo 150 numeral 15, que corresponde al Congreso de la República de Colombia conceder honores públicos a los ciudadanos o grupos organizados de ciudadanos que sirvan o aporten a la patria, y al no tener la iniciativa efectos fiscales negativos, se propone a esta Corporación que se rinda homenaje desarrollando un reconocimiento nacional, en los términos del presente proyecto de ley.”*

De conformidad con la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 202 de 2007 Senado, el texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de República en cuanto al establecimiento con carácter permanente de la contribución cafetera en mención, es el mismo del pliego de modificaciones:<sup>24</sup>

*“Artículo 5°. Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 21 del 25 de julio de 2007.”*

<sup>24</sup> Cf. C.R., Ponencia para segundo debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 775, 10/11/2008.

A este artículo 5, con base en las observaciones dadas en el primer debate se incluyó por el Senado, un párrafo que no hace parte de la presente demanda de inconstitucionalidad<sup>25</sup>.

La ponencia resalta, al mismo tiempo, que las:

*"[...] observaciones que fueron acogidas y se estableció un texto definitivo sin cambiar la esencia de la iniciativa legislativa y tal como lo expone el autor, la finalidad del proyecto es que la República de Colombia rinda homenaje a los caficultores colombianos."*

Estas observaciones formuladas en el primer debate, no incluyen alguna respecto al contenido del inciso I del artículo 5 del Proyecto de Ley.

## 1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

En la Cámara de Representantes, la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 248 de 2008 Cámara, 202 de 2007 Senado<sup>26</sup>, considera también establecer "con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 21 del 25 de julio de 2007". La argumentación y fundamentación del establecimiento permanente de la contribución cafetera dada en la ponencia ante la Cámara de Representantes, coincide en su contenido con la prevista en la ponencia para primer debate al proyecto de ley 202 de 2007 en el Senado<sup>27</sup>.

Respecto a la viabilidad fiscal la ponencia establece:

*"Viabilidad fiscal Del análisis realizado planteado desde el debate en Senado sobre las formas propuestas para rendir homenaje a los caficultores colombianos, pudiendo ser cubiertos con los presupuestos habituales de las diferentes entidades públicas, toda vez que hacen parte de sus funciones permanentes para las cuales cuentan con suficiente disponibilidad presupuestal; así mismo para la ejecución de estas iniciativas sólo se requiere incorporarlas a los planes de acción respectivos atendiendo a los ciclos de planeación misional y presupuestal. Por lo anterior, se considera que este proyecto de ley cumple satisfactoriamente con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. No obstante, paralelamente a la presentación del proyecto se ha solicitado por parte del autor del proyecto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto previsto en el artículo 7° de la Ley 819 mencionada."*

Con todo, en el texto propuesto para segundo debate en la Comisión Segunda de la Cámara, y luego de considerar "los correspondiente debates en Senado y en

<sup>25</sup> Artículo 5, Ley 1337 de 2009, "PARÁGRAFO. Encárguese a Radio Televisión Nacional de Colombia, con la colaboración de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la producción y emisión de un documental que recoja la historia de la tradición caficultora en Colombia."

<sup>26</sup> Cf. C.R., Ponencia para segundo debate al P.L. 248/08 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>27</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 297, 30/05/2008.

*Comisión Segunda de la Cámara de Representantes*”, se realiza una corrección de “redacción” sobre el artículo citado de la Ley 1151, en el sentido de modificar la remisión al artículo 25 de esta Ley, en lugar del artículo 21, de la siguiente forma:<sup>28</sup>

*“Artículo 5°. Modificado. Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 25 de julio de 2007.”*

### 1.3. Informe de conciliación

El Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 202 de 2007 Senado, 248 de 2008 Cámara<sup>29</sup>, establece en el artículo 5 del texto conciliado, un párrafo y el siguiente inciso:

*“Artículo 5°. Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007.”*

El actual inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, establece como permanente la contribución cafetera. Esta contribución está definida en el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007, que modificó el contenido del inciso I del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, en este sentido:

*“ARTÍCULO 25. El inciso 1o del artículo 63 de la Ley 788 de 2002 quedará así: “Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte.”*

<sup>28</sup> Cf. C.R., Ponencia para segundo debate al P.L. 248/08 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>29</sup> Cf. C.R., Informe de Conciliación al P.L. 202/07 Senado, 248 de 2008 Cámara, G.C. 527, 532 del 18/06/2009.

## 2. El principio de unidad de materia

El cargo respecto al contenido del actual inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, se refiere, al *“desconocimiento del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución”*.

### 2.1. El artículo 158 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional

El tenor del artículo 158 de la Constitución establece que:

*“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 se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”*

La Corte Constitucional colombiana se refiere en la sentencia C-263/16<sup>30</sup> en consideración al contenido del artículo 158 en unión con el del artículo 169 de la Constitución y el desarrollo jurisprudencial, a los siguientes componentes del principio de unidad de materia:

*“La Constitución recoge el principio de unidad de materia en sus artículos 158 y 169. La primera disposición señala que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia”, y que “serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, en tanto que el segundo precepto indica que “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. El principio así enunciado proviene del artículo 77 de la Constitución de 1886 que tuvo como finalidad el logro de una “sistematización racional en la tarea legislativa”, capaz de impedir sorpresas, desarrollos inconsultos o la incorporación de contenidos que no hubiesen surtido el trámite del proyecto, a fin de aquilatar el proceso de producción normativa a partir de la definición de ejes temáticos, alrededor de los cuales giren las distintas disposiciones integradoras del cuerpo de la ley[3]. El principio de unidad de materia también busca consolidar un criterio de orden en el desarrollo de la actividad legislativa que, a su vez, redunde en coherencia, transparencia, mayor facilidad en la interpretación, así como en la observancia de la seguridad jurídica. La coherencia persigue dotar al proceso legislativo de un hilo conductor que le confiera sentido a la producción normativa adoptada bajo la forma de ley, mediante la evitación de distorsiones que le resten orden y seriedad a la labor del Congreso de la República y, en cuanto a la transparencia, se trata de evitar la incorporación inopinada o subrepticia de iniciativas desligadas de las materias que permiten estructurar el debate legislativo [4]. De estas consideraciones, tan reiteradas por la Corporación, importa destacar la indispensable existencia de un eje central que torne viable la armónica articulación de todos los componentes de la ley, en forma tal que, cuando sea expedida, la precisión y coherencia de sus distintas prescripciones facilite el entendimiento de los comportamientos prescritos, la identificación de sus destinatarios, su consulta y cumplimiento [5].*

*La necesaria existencia de un eje central, que articule el proyecto y la ley producida, limita las posibilidades de configuración normativa del legislador, que deberá preocuparse por definir, desde el*

<sup>30</sup> Cf. C. Const., sent. C-263/16.

título mismo de la ley, cuál ha de ser la materia que tendrán cabal desarrollo en el articulado y por regular la temática de la ley procurando establecer una relación interna entre sus diversos contenidos [6]. Aunque el principio de unidad de materia comporta limitación de las facultades configurativas correspondientes al legislador, no se puede perder de vista que, tratándose de la actividad de producción normativa confiada al Congreso de la República, resulta insoslayable la consideración del principio democrático, cuya mayor importancia ha subrayado la jurisprudencia constitucional, en cuanto valor fundante del Estado, pues un entendimiento extremado de la unidad material podría afectarlo, al punto de imprimirle una inconveniente rigidez al debate, a las variaciones de los textos o a las nuevas propuestas[7]. El alcance del principio de unidad de materia no puede medirse, entonces, al margen de la incidencia del principio democrático que lo modera imponiéndole, en primer término, una comprensión amplia de la expresión "materia", de tal manera que ella comprenda "diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen"[8], de donde surge que la unidad de materia no equivale a una "simplicidad temática", por obra de la cual la ley únicamente pudiera referirse a un solo tema"[9], ya que el proyecto de ley o la ley misma puede aludir a una pluralidad de contenidos, siempre que entre ellos haya una relación de conexidad que los una, haciéndolos pertenecer al documento normativo como partes propias y en nada extrañas o ajenas al eje temático que sirve de elemento articulador. Así pues, los diversos contenidos han de contar con un núcleo rector que les sea común y los vincule entre sí de manera objetiva y razonable, sin que quepa exigir una relación directa o estrecha, sino un vínculo perceptible que combine la indispensable unidad de materia con las exigencias del principio democrático, por definición reñido con la interpretación rígida, absoluta o estricta de lo que debe tenerse por "materia" del proyecto o de la ley [10]. Se concilia así lo impuesto por los artículos 158 y 169 de la Carta con lo que proviene del principio democrático, en razón del cual se ha indicado que la facultad de configuración que asiste al legislador comprende tanto la decisión acerca del contenido de los preceptos legales, como la posibilidad de otorgarles un orden que, además de organizarlos, los disponga de tal modo que resulte fácil establecer las relaciones existentes entre ellos [11]. En este orden de ideas, ha sido aceptado que el contenido inicial de un proyecto de ley pueda ser aumentado o disminuido durante los debates y que, incluso los temas sean susceptibles de ser adicionados, merced a la introducción de materias ausentes en la iniciativa, pero, en todo caso, relacionadas con los contenidos presentes desde el principio en el respectivo proyecto, pues de otro modo se le restaría flexibilidad al debate que, justamente, propicia el cambio posible de traducirse en agregados, supresiones o reformulaciones reconducibles al núcleo del proyecto o a sus ejes temáticos previamente definidos[12]. La flexibilidad con la cual debe entenderse y aplicarse el principio de unidad de materia proviene de la incidencia del principio democrático e influye en la intensidad con que deba adelantarse el control de constitucionalidad. En efecto, el mencionado control no puede ser rígido, puesto que llevado al extremo el comentado principio, cualquier disposición que no guarde estrecha relación con la materia regulada en la ley tendría que ser declarada inconstitucional, lo que, por exagerado, demanda una morigeración en el ejercicio de las competencias asignadas a esta Corte, que conduzca a un control menos riguroso y de conformidad con el cual solo las regulaciones totalmente ajenas a la materia regulada serían contrarias al principio de unidad de materia que, así, se pondría a salvo de una interpretación tan absoluta que diera al traste con el principio democrático[13]. El control de constitucionalidad destinado a verificar el acatamiento o la desatención del principio de unidad de materia es, por lo tanto, un control flexible, de baja intensidad y conducente a la identificación de alguna conexidad entre la materia regulada y los preceptos objeto de acusación, aunque tal vínculo no fuera directo o estrecho[14]. Dentro de estos parámetros el demandante está llamado a identificar la materia de la ley y aquellos contenidos privados de relación con esa materia, de modo que al juez también se le plantee la identificación de los ejes temáticos y la necesidad de comprobar si, razonable y objetivamente, hay conexidad entre los ejes y las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad, o si esa predicada conexidad no existe [15]."

Respecto a los criterios de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática en la existencia de unidad de materia, la sentencia C-147/15<sup>31</sup> sintetizó:

<sup>31</sup> Cf. C. Const., sent. C-147/15.

[...] En efecto, según la jurisprudencia constitucional, "la conexidad temática 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 particular" [52]. [...]  
La relación causal comporta identidad entre una ley y cada una de sus disposiciones en lo referente a los motivos que dieron lugar a su expedición, de manera 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" [53]. [...] La conexidad teleológica "consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general y cada una de sus disposiciones en particular", de donde se desprende que "la ley como unidad y cada una de sus disposiciones dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley" [54]. [...] [L]a conexidad sistemática "puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de la ley, que hace que todas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna" [56]. [...]

La sentencia C-571/12, se refiere además a que<sup>32</sup>:

"[...] De acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional al respecto, el principio de unidad de materia ha de entenderse y aplicarse de forma amplia y deferente. [23] Cuando la Constitución Política establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (art. 158, CP), no impuso una camisa de fuerza al legislador. Buscó racionalizar el procedimiento legislativo, impidiendo que se incluya en una ley una norma que no tuviese relación alguna con la materia o asuntos que el Congreso haya decidido tratar. En otras palabras, el objeto del principio de unidad de materia no es obligar al Legislador a expedir leyes que traten una única cuestión, y que sólo contengan normas referentes a aquella. El estándar es el contrario. Lo que busca el principio de unidad de materia es evitar que haya normas que carezcan de todo tipo de relación o conexión con los asuntos que hayan sido abordados por el legislador en la ley de que se trate. No se trata por tanto, de la unidad y uniformidad cerrada y estricta de los temas de las leyes, sino evitar normas que clara y evidentemente no se relacionen con el proyecto de ley que se tramita. Es una de las reglas de procedimiento que busca evitar que a las leyes se les incorporen disposiciones que no tengan nada que ver con la cuestión legislada. Como lo ha señalado la Corte refiriéndose a la extensa jurisprudencia al respecto, el principio democrático está en juego en estos casos, pues se engaña a la democracia al tratar de pasar textos ajenos al objeto de la ley en deliberación. [24]"

Asimismo, la sentencia C-133/12 dispuso<sup>33</sup>:

"3.3. [...] la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad[1]. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan

<sup>32</sup> Cf. C. Const., sent. C-571/12.

<sup>33</sup> Cf. C. Const., sent. C-133/12; además, sent. C-487/00.



*dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado" [2]" [...] "3.5. Conforme con lo dicho, el principio de unidad de materia actúa, entonces, como un límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, en cuanto le impone al debate legislativo una medida de orden, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes, en el entendido que una vez surtido el proceso legislativo, las mismas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional. 3.6. Ahora bien, sin desconocer el importante papel que está llamado a cumplir el principio de unidad de materia en el desarrollo de la función legislativa, esta Corporación viene afirmado que, para efectos de darle estricta aplicación al referido principio, es necesario ponderar, por una parte, el alcance constitucional a él reconocido y, por la otra, el amplio margen de configuración política que, en virtud del principio democrático y la cláusula general de competencia, también la propia Carta le otorga al Congreso para regular las distintas materias de ley. En ese contexto, lo ha manifestado la Corte, el principio de unidad de materia "no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio" [9]. 3.7. Acorde con tal criterio, la jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia "no significa simplicidad temática" [10], de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión "materia", a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que "permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley" [11]. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para "determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían". 3.8. Así, dentro del propósito de respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes, esta Corporación ha precisado que resulta constitucionalmente admisible, desde el punto de vista del principio de unidad de materia, que un proyecto de ley pueda tener diversos contenidos temáticos, "siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley" [12]. 3.9. En punto a este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica [13]."*

Por su parte, en el año 1993, la sentencia C-025/93<sup>34</sup> estableció:

*"43. La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Anótase que el término "materia", para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente."*

<sup>34</sup> Cf. C. Const., sent. C-025/93.

2.2. El numeral 15 del artículo 150 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Tanto la ponencia debatida en el Senado de la República para primer debate al proyecto de Ley 202 de 2007, como la ponencia en la Cámara de Representantes para segundo debate al Proyecto de Ley 248 de la Cámara y 202 de 2007 Senado,<sup>35</sup> se refieren al fundamento normativo constitucional del numeral 15 del artículo 150 de la Constitución

*"ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] "15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria."*

La Corte Constitucional en la sentencia C-817/11 dispuso respecto a la naturaleza jurídica de las leyes de honores:<sup>36</sup>

*"7.1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas "... exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad"[20]*

*17.2. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, "[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. || Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria" y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley."[21]* 17.3. *El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios. Las leyes de honores están sometidas a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En especial, estas leyes no pueden servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal, violar la prohibición contenida en el artículo 136-4 C.P. en materia de donaciones u otros auxilios a favor de personas o entidades, ni como se explicará en mayor detalle en apartado siguiente, para desconocer libertades constitucionales, como aquellas relacionadas con el carácter laico del Estado. Así, señala la jurisprudencia analizada que la atribución del Congreso de decretar honores "... debe ser ejercida*

<sup>35</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 297, 30/05/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 248/08 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>36</sup> Cf. Corte Constitucional, sent. C-817/11.

*por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios.”[22]”*

En el año 2001, la sentencia C-782/01,<sup>37</sup> sobre esta temática determinó:

*“5.1.2. La Ley objeto de estudio tampoco desconoce el principio de unidad normativa en materia legislativa, tal y como lo consagra el artículo 158 Superior, pues es clara la vinculación que existe entre el deseo de exaltar la memoria del ex General Gustavo Roja Pinilla y la realización de una serie de obras en su honor, pues esta es, en últimas, la manera como se logra el objeto perseguido por la Ley 609 de 2000. Sin embargo, no puede olvidarse que este tipo de disposiciones, denominadas leyes de honores, “producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto”[50]. Así, desde el punto de vista material, tales leyes no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que son propias a su naturaleza “pues simplemente se limitan a regular situaciones singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”[51].”*

En año 1993, la sentencia C-057/93<sup>38</sup> dispuso en el caso en concreto:

*“[...] la ley de honores se hace en forma abstracta y las personas a quienes se debe exaltar, si es por el sentido literal y gramatical del texto del proyecto, permanecerían en el anonimato. Mas por sobre estas consideraciones de carácter exegético habrán de prevalecer las de índole práctico que consulte la realidad de las cosas y de la vida nacional, que reflejan un sentimiento telúrico altamente arraigado en nuestro pueblo, es decir que el Congreso quiso exaltar el advenimiento de los 450 años de fundación del Municipio de Marmato y hacerle un justo reconocimiento al mismo, señalando además que rinde homenaje a sus fundadores y a quienes han contribuido a su grandeza, aunque esto último se exprese de manera impersonal sin efectuar individualizaciones.”*

En especial, la Corte Constitucional en la sentencia C-554/16<sup>39</sup> estableció:

*“3.10. Finalmente tampoco se evidencia que la demanda contenida en el expediente D-11343, sobre la violación del artículo 4° de la Ley 1767 de 2015 tenga argumentos suficientes, certeros y claros, ya que no explica el demandante porqué razón el establecer que la Curia Arzobispal y la Sociedad de Nazarenos de Tunja tengan la capacidad de “gestionar” y de “garantizar” el rescate la tradición cultural y religiosa de la Semana Santa en Tunja vulnera la Constitución. Como se explicó en este caso el demandante solo indica que se viola el artículo 169 de la C.P porqué se está aprobando una ley de honores y porque no hay una correspondencia entre el título y la ley, pero no da argumentos, ni razones de tipo constitucional para explicar porqué la Ley 1767 de 2015 en su artículo 4° establece una ley de honores[40] y de hacerlo porqué motivo esto sería inconstitucional. ”*

<sup>37</sup> Cf. C. Const., sent. C-782/01.

<sup>38</sup> Cf. C. Const., sent. C-057/93.

<sup>39</sup> Cf. C. Const., sent. C-554/16.

3. Constitucionalidad del inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009

Teniendo presente lo indicado con anterioridad, la norma demandada, artículo 5 (parcial) de la Ley 1337 de 2009, que corresponde al inciso I de esa disposición, debe en el presente cargo ser declarada exequible, por las siguientes razones:

- i. Respecto al principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 en armonía con el artículo 169 de la Constitución, la norma contenida en el inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, conserva el hilo conductor del Proyecto de Ley, y de la misma Ley sancionada,<sup>40</sup> [p]or medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a los caficultores colombianos y se dictan otras disposiciones”.
- ii. La norma demandada, es una disposición que, incorporada en pliego de modificaciones, fue considerada en la materia<sup>41</sup> objeto de la Ley, al inicio del debate legislativo y en su desarrollo<sup>42, 43</sup>
- iii. La creación de la contribución cafetera, está indicada en la exposición de motivos del Proyecto de Ley.<sup>44</sup> Asimismo, se presentaron en el proceso legislativo<sup>45</sup> de forma puntual, “*las ideas y objetivos del legislador histórico*”<sup>46</sup> para “[e]stablecer con carácter permanente la contribución cafetera”<sup>47</sup>, ante el Congreso de la República, lo que se verifica, en la ponencia para primer debate ante el Senado, así como en la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes. De ello se puede resaltar, el propósito del legislador de brindar<sup>48</sup>:
  - Certidumbre a la garantía de compra del grano de café al caficultor en el territorio colombiano, y el acceso del caficultor a la

<sup>40</sup> Cf. Corte Constitucional, sent. C-263/16.

<sup>41</sup> Cf. C. Const., sent. C-133/12.

<sup>42</sup> Cf. Corte Constitucional, sent. C-263/16.

<sup>43</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al P.L. 202 de 2007 Senado, G.C. 297, 30/05/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 248 de 2008 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>44</sup> Cf. C.R., P.L. 202 de 2007 del Senado, G.C. 589 del 22/11/2007.

<sup>45</sup> Cf. Corte Constitucional, sent. C-263/16.

<sup>46</sup> Cf. Maurer, Hartmut, Verlag C.H.Beck, 2003, pág. 20, 21.

<sup>47</sup> Cf. C.R., Ponencia para primer debate al P.L. 202 de 2007 Senado, G.C. 297, 30/05/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 202 de 2007 Senado, G.C. 775, 10/11/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 248 de 2008 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>48</sup> Cf. Ponencia para primer debate al P.L. 202 de 2007 Senado, G.C. 297, 30/05/2008, Ponencia para segundo debate al P.L. 248 de 2008 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

comercialización del café “*al mejor precio del mercado*”, trasladando a él, “*la totalidad del precio de su producto*”.

- El mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que dependen del cultivo de café en el país.

- La continuidad de la prestación de “*servicios prioritarios para su sostenibilidad como la extensión rural, la investigación científica y la transferencia de tecnología.*”

- Competitividad internacional, mercadeo y publicidad del café colombiano por razón de su calidad, en comparación con “*café baratos*” de otras latitudes.

- Desarrollo social y bienestar con programas de “*alimentación*”, “*vías*” y “*educación*”, en las zonas cafeteras del país.

- “[*C*]ertidumbre, predictibilidad y estabilidad”, en la compra del grano de café.

iv. En cada una de las Cámaras se debatió el contenido de la actual Ley 1337 de 2009, y en particular, el “*Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151*” de 2009.

v. A continuación la adecuada corrección de la redacción de la norma, realizada por la Cámara de Representantes, respecto a la remisión al artículo 25 de la Ley 1151 de 2007, en lugar del artículo 21 de esta Ley, atendió a la esencia de la disposición del Proyecto de Ley.<sup>49</sup> Esta corrección fue considerada debidamente, en el informe de conciliación al Proyecto de Ley, en el sentido actual del inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, respecto a: “*Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007.*”<sup>50</sup> Es éste el significado que adecuadamente, conforme a su naturaleza, adquirió la norma<sup>51</sup> en el proceso legislativo<sup>52</sup>.

vi. Del contenido de la Ley 1337 de 2009 y de su correspondiente proceso legislativo se comprueba, que existe una vinculación objetiva y razonable entre la materia y finalidad de rendir un “*homenaje a los caficultores*”

<sup>49</sup> Cf. C.R., Ponencia para segundo debate al P.L. 248 de 2008 Cámara del 2 de junio de 2009, 202 de 2007 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009.

<sup>50</sup> Cf. Informe de Conciliación al P.L. 202 de 2007 Senado, 248 de 2008 Cámara, G.C. 527, 532 del 18/06/2009.

<sup>51</sup> Cf. Maurer, Hartmut, Verlag C.H.Beck, 2003, pág. 20, 21.

<sup>52</sup> Cf. C. Const., sent. C-263/16; Congreso de la República de Colombia, P.L. 202/07 del Senado, G.C. 589 del 22/11/2007; Ponencia para primer debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 297, 30/05/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 202/07 Senado, G.C. 775, 10/11/2008; Ponencia para segundo debate al P.L. 248/08 Cámara del 2 de junio de 2009, 202/07 Senado, G.C. 434 del 05/06/2009; Informe de Conciliación al P.L. 202/07 Senado, 248/08 Cámara, G.C. 527, 532 del 18/06/2009.

colombianos”, que se efectúa como indica el artículo 1 de la esta Ley, “*al cumplir ochenta años de creada la Federación Nacional de Cafeteros*”, con la disposición contenida en el inciso I del artículo 5, referente a: “*Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007*” (conexidad temática).<sup>53</sup>

vii. La Federación Nacional de Cafeteros, como explicó la Corte Constitucional en la sentencia (C-308/94), es una “*persona jurídica de derecho privado*”, que administra los recursos públicos que integran el Fondo Nacional del Café.<sup>54</sup> Componente esencial de estos recursos, son el producto de contribuciones parafiscales,<sup>55</sup> como lo es en este caso, la contribución cafetera definida en la Ley 1151 de 2007. Los recursos del Fondo Nacional del Café, conforme a su naturaleza, no hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación y no puede “*dárseles destinación diferente a la prevista en las leyes que establecen las fuentes de financiación del referido Fondo*”.<sup>56</sup> Concordantemente, el tenor literal del artículo 25 de la Ley 1151 de 2007<sup>57</sup>, delimita la contribución cafetera, al “*propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo*”.

viii. Ello es armónico con lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia (C-308/94) según la cual, “*los recursos públicos provenientes de contribuciones parafiscales con los cuales se constituyó el Fondo Nacional del Café, constituyen un patrimonio afectado por disposición del legislador al cumplimiento de unas finalidades específicas, como son la protección, defensa y fomento de la industria cafetera.*” Asimismo, la norma demandada y su fundamentación en el proceso legislativo es acorde con los parámetros de la sentencia (C-152/97)<sup>58</sup>, reiterada por la sentencia (C-167/14), que aclara, el como “*[l]a destinación exclusiva en favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales, no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él. Es lo que ocurre con las inversiones del Fondo Nacional del Café destinadas a mantener el*

<sup>53</sup> Cf. C. Const., sent. C-147/15.

<sup>54</sup> Cf. C. Const., sent. C-308/94.

<sup>55</sup> Cf. C. Const., sent. C-308/94.

<sup>56</sup> Cf. C. Const., sent. C-308/94.

<sup>57</sup> Cf. C.R., Ley 1151 de 2007, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”; esta disposición modificó el inciso I del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, “*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*”, modificatoria del artículo 19 de la Ley 9 de 1991, “*Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias*”.

<sup>58</sup> Cf. C. Const., sent. C-152/97.

*"equilibrio social y económico de la población radicada en zonas cafeteras": escuelas, hospitales y puestos de salud, caminos, acueductos, redes eléctricas, redes telefónicas, etc."* Concordantemente, los recursos derivados de la contribución cafetera, se aplican a través *"de un criterio de solidaridad social"*.

ix. En este sentido, el carácter permanente de la contribución cafetera concretado a través del inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, permite la eficacia de un Estado social de derecho, previsto en el artículo 1 de la Constitución, a través de la protección del equilibrio social y económico de los caficultores y personas de las zonas cafeteras (C-152/97, C-167/14), en garantía de la integridad y supremacía de la Constitución en el sentido del artículo 241 de la Constitución.

x. Asimismo, está presente una identidad entre la Ley 1337 de 2009 y la disposición demandada, respecto a los motivos que dieron origen a su expedición (conexidad causal), así como con los *"objetivos perseguidos por la ley"*, para la consecución de un mismo fin (conexidad teleológica).<sup>59</sup> De modo que el inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, es un componente armónico de un cuerpo normativo dotado de racionalidad interna (conexidad sistemática).<sup>60</sup>

xi. El inciso I del artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, como componente armónico de una ley proferida con base en el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución, realiza manifiestamente un reconocimiento<sup>61</sup> *"a los caficultores colombianos"*<sup>62</sup> con *"efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto"*<sup>63</sup>, al establecer con carácter permanente la contribución cafetera prevista *"en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007"*.<sup>64</sup> La conexión interna entre estos dos componentes, permite la realización efectiva del objeto de la Ley 1337 de 2009.<sup>65</sup> Esta norma, tal como se deriva del contenido de la ponencia para primer debate en el Senado de la República y de la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, no vulnera normas jurídicas superiores y orgánicas en materia presupuestal, así como es expedida dentro de los

<sup>59</sup> Cf. C. Const., sent. C-147/15.

<sup>60</sup> Cf. C. Const., sent. C-147/15.

<sup>61</sup> Cf. Corte Constitucional, sent. C-817/11.

<sup>62</sup> Cf. C. Const., sent. C-057/93

<sup>63</sup> Cf. C. Const., sent. C-817/11, C-782/01.

<sup>64</sup> Cf. C. Const., sent. C-782/01.

<sup>65</sup> Cf. C. Const., sent. C-817/11, C-782/01, C-147/15.

parámetros *“de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales”*<sup>66</sup> y no extingue, las demás competencias establecidas por el constituyente en el artículo 150 de la Constitución<sup>67</sup>.

- xii. La norma demandada, no solamente está en armonía con los artículos 158, 169 y 150 de la Constitución, sino que también compatibiliza su contenido, con el artículo 1 de la Constitución, el cual instituye a Colombia como un *“estado social de derecho”* basado en *“en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*
- xiii. De esta forma se constata, que el contenido de la disposición demandada, es un componente armónico del eje central de la Ley de rendir homenaje a los caficultores colombianos, que tiene relación con su materia<sup>68</sup> y asuntos a tratar<sup>69</sup>.
- xiv. La disposición que establece de forma permanente la contribución cafetera, consideró de forma coherente y transparente, el procedimiento legislativo en ambas Cámaras del Congreso de la República, con base en el principio democrático y la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 de la Constitución.<sup>70</sup>
- xv. Esta norma demandada dispone en particular, de una relación de conexidad interna<sup>71</sup> temática, causal, teleológica y sistemática, con la materia de la Ley 1337 de 2009, atendiendo debidamente<sup>72</sup> al principio de unidad de materia como medida de orden establecida por la Constitución<sup>73</sup>.
- xvi. Consecuentemente, la norma impugnada es exequible, al atender de forma integral, el principio de unidad de materia previsto en la Constitución y el correspondiente desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional.

---

<sup>66</sup> Cf. C. Const., sent. C-817/11.

<sup>67</sup> Cf. C. Const., sent. C-263/16.

<sup>68</sup> Cf. C. Const., sent. C-133/12.

<sup>69</sup> Cf. C. Const., sent. C-571/12.

<sup>70</sup> Cf. C. Const., sent. C-263/16.

<sup>71</sup> Cf. C. Const., sent. C-133/12.

<sup>72</sup> Cf. C. Const., sent. C-263/16, C-147/15, C-133/12, C-025/93.

<sup>73</sup> Cf. C. Const., sent. C-133/12.



III. Tercer cargo contra *"los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991"*

- Por violación del principio de imparcialidad del artículo 209 de la Constitución.
- Por violación del principio de eficacia de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución.
- Por violación del principio de libre competencia que radican en los artículos 333, 334 de la Constitución.

1. Origen de la norma

1.1. Trámite en el Senado de la República

El contenido de los artículos 23 y 25 de la Ley 9 de 1991 no estaban en el Proyecto de Ley originario número 63 de 1990 del Senado de la República, no obstante, estos artículos, así como el contenido actual del artículo 33, fueron debidamente establecidos dentro del trámite del debate legislativo con la participación de ambas Cámaras del Congreso de la República.

El artículo 22 del Proyecto de Ley 63/90<sup>74</sup> establecía:

*"Autorizaciones contractuales y presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar contratos y efectuar apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley y en las disposiciones que para su efectividad se dicten. Los contratos, que para dar cumplimiento a esta ley celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas o la Federación Nacional de Cafeteros solamente requerirán la firma de las partes, el registro presupuestal cuando a ello hubiere lugar, y su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entenderá cumplido con la orden de publicación impartida por el Gobierno Nacional."*

La exposición de motivos al respecto establece:

*"El proyecto incluye unas autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos y efectuar las apropiaciones presupuestales, y demás operaciones que en esta materia se requieran, para dar cumplimiento a las normas de la ley marco y las regulaciones que se expidan en desarrollo de esa, señalando un trámite expedito para aquellos contratos que celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas o con la Federación nacional de Cafeteros, si ello fuere requerido."*

El texto definitivo aprobado en primer debate por la comisión tercera constitucional permanente del Senado de la República el 7 de diciembre de 1990,

---

<sup>74</sup> Cf. C.R., P.L. 63/90, Anales del Congreso (A.C.), 26 de septiembre de 1990, pág. 2.

que acumula los proyectos 63 de esta corporación y 54 de la Cámara, incorpora el contenido correspondiente a los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9 de 1991.<sup>75</sup> La ponencia para segundo debate a los Proyectos acumulados del Senado y de la Cámara de Representantes<sup>76</sup>, resalta que respecto al Fondo Nacional del café los Senadores:

*"efectuaron importantes y positivos aportes modificatorios que enriquecieron el proyecto original del Gobierno", y, "el texto integral que se somete a la consideración de la Plenaria [...] es producto de la concertación entre los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara Alta, el gobierno y las entidades que participaron en el primer debate, y recoge fielmente todos sus conceptos y recomendaciones".*

En el debate al Proyecto de Ley para segundo debate en el Senado de los proyectos 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acumulados) a solicitud del ponente del Proyecto de Ley, sobre los temas del café incorporados como modificaciones, expresó el senador Mejía que *"recogió la mayoría de las inquietudes, para que fueran plasmadas en el vasto articulado que toca precisamente ese tema"*<sup>77</sup>:

*"Otras modificaciones tienen que ver con el manejo y control de la comercialización interna y externa del café. Hasta ahora era necesario contar con la autorización y beneplácito de la Federación Nacional de Cafeteros, para poder trillar, tostar o exportar café, y si bien se conserva alguna autonomía de la Federación y alguna asesoría del Estado para controlar el ingreso; la verdad es que se ha consagrado la libertad de comercio interno y externo de café lo que a nuestro juicio redundará sin ninguna duda para mejorar las condiciones de los caficultores de Colombia, porque estamos convencidos que se logrará una mayor participación en volumen y unos mejores precios, como se ha demostrado en las demás actividades económicas del país. Se han fijado unos mecanismos de apelación para que quien se sienta vulnerado por las decisiones del gremio cafetero, pueda apelar estas decisiones, ante organismos superiores competentes. Y se ha creado el mercado de futuros y de opciones, que en cierta medida pone el mercadeo del café a tono con la época contemporánea y que en cierta medida también elimina los controles de precio, que tan nocivos han sido para el sector caficultor. La calidad del café colombiano se controlará antes de sus exportaciones y, en términos generales, creo que hemos logrado beneficios en cuanto a la transparencia que se le da al manejo de los recursos provenientes del café"*

Dentro del debate no se modificaron los artículos demandados y *"el Senado expresa su voluntad, de que el Proyecto de ley número 62 Senado y 54 Cámara de 1990 se convierta en ley de la república"*.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Cf. C.R., Proyectos de Ley 63/90 Senado, 54 Cámara de 1990, (acum.), A.C., 26 de septiembre de 1990, pág. 20, 21.

<sup>76</sup> Cf. C.R., Ponencia para segundo debate en el Senado, Proyectos de Ley 63/90 Senado, 54 Cámara de 1990, (acum.), A.C., 26 de septiembre de 1990, pág. 22.

<sup>77</sup> Cf. C.R., Debate al P.L. para segundo debate en el Senado de los proyectos 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acum.), A.C. núm. 29, sesión ordinaria del 12 de diciembre de 1990, intervención del senador Juan Guillermo Ángel Mejía, pág. 17-18.

<sup>78</sup> Cf. C.R., Debate al P.L. para segundo debate en el Senado de los proyectos 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acum.), A.C. núm. 29, sesión ordinaria del 12 de diciembre de 1990, pág. 21.

## 1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

La ponencia para primer debate a los Proyectos de ley números 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (Acumulados) - 178 Cámara de 1990 – del 13 de diciembre de 1990,<sup>79</sup> dispuso:

*“Régimen cafetero. En materia cafetera el proyecto de ley presentado por el Gobierno, mantendría básicamente las normas del Decreto-ley 444 de 1967. Los cambios que fueron introducidos por la Comisión Tercera del Senado, y introducidos por la Comisión Tercera del Senado, y que se descubren a continuación, buscaron simplificar y darle transparencia a las finanzas cafeteras. El principal cambio fue la simplificación de la estructura tributaria del sector. Se eliminó el impuesto ad-valorem a las exportaciones de café y el impuesto de ripio y pasilla, y salvo circunstancias especiales, la retención en especie. Estos se sustituyeron por una contribución equivalente a la diferencia entre el valor de lo reintegrado y el costo del café a exportar, adicionado por los costos internos para colocarlo en condiciones FOP puerto colombiano para excepción”. Otras modificación importante fue la eliminación , a partir de 1994, del impuesto a las exportaciones del país, exceptuándolas de cualquier gravamen. Por su parte, y en concordancia con la acertada tendencia de descentralización, se transferirá el 2.7% del reintegro a los Comités Departamentales Cafeteros. Estos recursos se destinarán principalmente para los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, y en especial de mejoramiento de las condiciones de la población campesina que vive en estas zonas. El proyecto abre la posibilidad de que el Gobierno exima parcial o totalmente del pago de la contribución cafetera, a los cafés procesados. Esto tiene como objeto estimular la industrialización del café.”*

El texto aprobado en la ponencia para primer debate a los Proyectos de Ley 63 Senado y 54 Cámara (acumulados), incorpora el contenido correspondiente a los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9 de 1991.<sup>80</sup> El 14 de diciembre de 1990, se aprobó *“por unanimidad en primer debate el proyecto de ley número 178 Cámara de 1990”* (Acumulados 63 Senado y 54 Cámara de 1990) por la Comisión Tercera Constitucional Permanente.<sup>81</sup>

La ponencia para segundo debate a los Proyectos de ley 63 Senado y 54 Cámara indicó que en *“lo atinente al café”*, el texto contenía *“algunas disposiciones complementarias de importancia en el proyecto”*.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Cf. Ponencia para primer debate a los Proyectos de ley núm. 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acum.) - 178 Cámara de 1990 – del 13 de diciembre de 1990, A.C., pág. 22.

<sup>80</sup> Cf. C.R., Texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de los Proyectos de Ley 63 Senado y 54 Cámara (acum.), del 14 de diciembre de 1990, pág. 14.

<sup>81</sup> Cf. C.R., Texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de los Proyectos de Ley 63 Senado y 54 Cámara (acum.), del 14 de diciembre de 1990, pág. 14.

<sup>82</sup> Cf. C.R., Ponencia para segundo debate a los Proyectos de Ley 63 Senado y 54 Cámara (acum.), 14 de diciembre de 1990, pág. 12.

2. Los principios de imparcialidad y eficacia del artículo 209 C.P., y la sentencia C-449/92 de la Corte Constitucional

El artículo 209 de la Constitución dispone que la función administrativa *“está al servicio de los intereses generales”* y para ello, *“se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*. Adicionalmente, *“[l]as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”* El constituyente, en el informe a la Comisión Tercera sobre la rama ejecutiva del poder público en abril de 1991 resaltó, el como los mecanismos para el cumplimiento de la función administrativa de *“descentralización, la delegación y la desconcentración”*, permiten *“lograr la coherencia que necesita la Constitución para fortalecer y estructurar, de manera lógica y armónica, al órgano ejecutivo y facilitar y promover el ejercicio de las funciones a su cargo”*.<sup>83</sup>

Por su parte, la sentencia C-449/92,<sup>84</sup> declaró inconstitucional la expresión *“del Congreso de la República”*, del inciso III del artículo 33 de la Ley 9a. de 1991, y adicionalmente, sobre la base del principio de estado social de derecho aclaró la función del principio de legalidad, de la separación de poderes, así como de la excelencia en la gestión a través de los parámetros de los artículos 209 y 123 de la Constitución, en especial, de la eficacia y la imparcialidad en *“la independencia y armonización de las ramas del poder público en la contratación”*. En particular, en la aplicación de estos postulados, en lo correspondiente al contrato autorizado por virtud del artículo 150.9 de la Constitución, *“[..]celebrado entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café.”*

Respecto a la razón jurídica de la inconstitucionalidad del inciso III del artículo 33 de la Ley 9a. de 1991 expresó:

*“El legislador ubicó en el inciso tercero del artículo 33 de la Ley 9ª de 1991, la expresión “Congreso de la República”, a la par de la frase “del Consejo de Estado”, es decir, aquélla quedó participando de la oración “continuarán sujetos a la revisión”, que antecedió a ésta. De allí surge la confusión que dió origen a este proceso y que es necesario despejar, así: considera la Corte Constitucional que la facultad que aquí se atribuye al Congreso para “revisar” contratos viola doblemente la Constitución, a saber: 22. Primero, porque el Congreso pretende “revisar”, cuando sólo está facultado para autorizar o*

<sup>83</sup> Cf. Asamblea Nacional Constituyente, G. Const. núm. 62 del 29 de abril de 1991, pág. 10.

<sup>84</sup> Cf. C. Const., sent. C-449/92.

aprobar. 23. Segundo, porque el contenido de la "revisión" es administrativo, ya que aquí se hace alusión a la prórroga, adición o modificación, que son situaciones concretas, sólo determinables fácticamente dentro de las fases propias del proceso de ejecución del contrato. 24. Además, la norma acusada contiene una impropiedad consistente en afirmar que se "continuará" revisando contratos que antes no eran revisables por el Congreso de la República. Luego la norma apunta a una supuesta reiteración de un acto que antes ni siquiera existía, entre otras cosas por estar prohibido por la Constitución. 25. Observa la Corte que el Congreso puede, en la ley de autorizaciones, determinar en abstracto las condiciones para las prórrogas, adiciones o modificaciones del contrato, y dejar al Gobierno la posibilidad discrecional de analizar la convivencia, oportunidad y necesidad de la decisión administrativa contractual. Lo que no puede es inmiscuirse en órbitas de otros poderes, por expresa prohibición de la Constitución. Por tanto la expresión "del Congreso de la República" debe en consecuencia ser declarada inconstitucional y hacerla desaparecer definitivamente del mundo jurídico."

En cuanto a la aplicación del principio de estado social de derecho al contrato "celebrado entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café", se debe resaltar (C-449/92):

*"Del logro de los fines en el Estado social de derecho 3. La nueva Constitución Política definió a Colombia como un Estado social de derecho en su artículo primero. Se trata de una definición ontológica del Estado, [...] no es una cualidad accesoria del Estado sino parte de su esencia misma.[...]El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. En este sentido el concepto de Estado social de derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad; independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; y criterios de excelencia. [...] 5. La teoría de la separación de poderes ha sido reelaborada por la doctrina constitucional, [...]Es por eso que el Congreso y el Gobierno deben coordinarse pero no duplicarse en las actividades que requieren su concurso simultáneo." [...] 6. En cuanto a la excelencia en la gestión, ella se logra mediante la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la economía, la imparcialidad y la publicidad en la actuación estatal, todo ello inscrito en una actitud de servicio a la comunidad por parte de los funcionarios. Ello está contenido en los artículos 209 y 123 de la Constitución como parámetro específico de la función administrativa, y en forma genérica en el artículo primero, en cuanto consagra la prevalencia del interés general, así como en el artículo segundo, en la medida en que establece que es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. [...] La eficacia [...] término genérico que condensa todos los demás principios precitados[...] Por otra parte es justamente el principio de la eficacia el que permite evaluar el uso que el agente le ha dado a una facultad discrecional. Así, en un Estado social de derecho las normas le confieren al funcionario un poder reglado en el que se le deja un margen de maniobra o de discrecionalidad al servidor público para que en forma eficaz procure la satisfacción del interés general. Como unidad de medida de la eficacia del Estado, el Constituyente introdujo el control de gestión y de resultado, en los artículos 256.4, 264, 267, 268.2, 277.5 y 343 constitucionales. Resumiendo, la gestión -de la cual la contratación es una de sus formas-, en un Estado social de derecho debe inspirarse en los principios de legalidad, de independencia y colaboración armónica, y en criterios de excelencia. [...] En cuanto al asunto concreto de la contratación a la luz de la Constitución de 1991, ella debe regirse por los tres principios derivados del Estado social de derecho: legalidad, independencia y colaboración de los órganos para el cumplimiento de los fines del Estado y excelencia en la gestión. [...] De la contratación estatal 7. Para el cumplimiento de los fines del Estado, es necesario el aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación. Luego el objeto de los contratos no es otro que la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz. Es por ello que el estudio de la contratación estatal debe inscribirse en los principios axiológicos del Estado social de derecho, que irradian todas las disposiciones contractuales previstas en la Constitución, las*

cuales se analizan a continuación. Haciendo una interpretación sistemática de la Carta se advierte que en tres apartes diferentes de un mismo artículo (el 150) se trazan los lineamientos del régimen normativo de contratación de la Nación. 8. Primero, el estatuto contractual está previsto en el inciso final del artículo 150 de la Carta.[...] 9. Segundo, dice el numeral 9° del artículo 150 de la Constitución: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones."La autorización especial de que trata el artículo 150.9 es excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, como toda ley, salvo que se señale al contratista en el caso en que éste sea la única persona natural o jurídica que pueda desarrollar el objeto propio del contrato. De lo contrario se violaría el principio de imparcialidad (art. 209), que garantiza la igualdad (art. 13) de todos para participar en la contratación pública. 10. Y tercero, el numeral 14 del artículo 150 dispone: [...] La aprobación posterior [que] es una ley de contenido administrativo, que no se otorga de oficio sino a solicitud del Gobierno. [...] En conclusión, el constituyente distinguió las nociones de autorización previa general (art. 150 inciso final), autorización previa especial (art. 150.9), y aprobación posterior (art. 150.14) de los contratos, a la luz de la Carta de 1991. De la independencia y armonización de las ramas del poder público en la contratación [...] 11. En el proceso de contratación nacional participa tanto el Congreso de la República como el Ejecutivo, en forma separada y armónica, como se anotó, de conformidad con los artículos 3°, 113, 150 y 189.23 constitucionales. [...] Pero la participación de estas ramas es diferente, ya que el Congreso se limita a la normación y el ejecutivo contrata y ejecuta, de suerte que no se invaden recíprocamente su respectivas órbitas de acción. No en vano el constituyente estableció en el artículo 136 de la Carta: "Se prohíbe al congreso y a cada uno de sus cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades." [...] 12. En el caso particular de contratos de la administración pública, esta participación concurrente y separada encuentra su desarrollo en la Carta. En efecto, de la concordancia entre los numerales 9 y 14 del artículo 150, se desprende que el Congreso autoriza para contratar, en forma previa o posterior, respectivamente. El gobierno, por su parte, ejecuta, esto es, contrata, sin invadir la órbita de aquél. En este sentido, al reglamentar las funciones del Ejecutivo, la Constitución establece, en el numeral 23 del artículo 189, que le corresponde al Presidente de la República: "23. Celebrar contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y a la ley" (las subrayadas no son del texto original). Luego la concordancia es total entre los artículos 150 y 189 constitucionales. [...] 15. De todas maneras, además de la normación, el Congreso se reserva su función constitucional de ejercer el control político, de que trata el artículo 114 de la Carta, insinuado ya en los informes que el Gobierno debe presentarle acerca del uso que le ha conferido a las autorizaciones contractuales previstas en el artículo 150.9 precitado. De la Federación Nacional de Cafeteros [...] 16. La Federación Nacional de Cafeteros es, de acuerdo con el artículo 2o. de sus estatutos, una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter asociativo, de orden gremial que tiene como objetivo principal la defensa de la industria cafetera colombiana. Ello es así por su origen, por su patrimonio. Por lo tanto no hace parte del Estado y se rige por sus Estatutos. [...] Es de advertir que el legislador, en razón del especial objeto social de la Federación, determinó que su organización y funcionamiento se regulará por principios democráticos. [...] La Ley 66 de 1942 dice en su artículo 7°: "El Gobierno Nacional queda facultado para celebrar un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, a fin de modificar los estatutos de la Federación cuando las circunstancias lo aconsejen, sobre las siguientes bases: [...] Así mismo, los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, adoptados mediante el Acuerdo N° 1 de 1989, en el XLVI Congreso Nacional de Cafeteros, repiten esta estructura democrática en los siguientes artículos: Para las elecciones municipales, el artículo 37 [...] Para las elecciones departamentales, el artículo 26 [...] Y para las elecciones del nivel nacional, de un lado, el inciso primero del artículo 8° dice: "El Congreso Nacional de Cafeteros se compondrá de [...] Y de otro lado, el artículo 11 sostiene al respecto, en su inciso primero, lo siguiente: "El Comité Nacional de Cafeteros se compondrá de catorce (14) miembros, [...]." La organización democrática de la Federación fue retomada por el constituyente en 1991, al establecer en los artículos 38, 39 y 103 de la Carta Política el derecho de asociación en el marco de principios democráticos. 18. La Federación es una organización no

gubernamental y, en consecuencia, podría constituirse en uno de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión pública, de conformidad con el inciso 2° del artículo 103 de la Carta. Así mismo, en la medida en que la Federación sea realmente una entidad sin ánimo de lucro, podrá contratar con el Estado al tenor del inciso 2o. del artículo 355 idem. [...] Del Fondo Nacional del Café 19. La regla general en materia de autorizaciones de contratos se rige por el estatuto general de contratación. Sin embargo la facultad del Congreso de "conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales", de que trata el artículo 150.9 de la Carta, es una excepción al estatuto general de contratación. Luego surge la pregunta de ¿por qué son necesarias estas autorizaciones para celebrar ciertos negocios jurídicos? La respuesta es simple: por la importancia del asunto. En efecto, la enajenación de bienes nacionales, la negociación de empréstitos y la celebración de algunos contratos de gran magnitud tienen en común el hecho de que con ellos se puede comprometer la responsabilidad y aún la soberanía de Colombia. Uno de tales contratos es precisamente el celebrado entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del Fondo Nacional del Café. 19. El Fondo Nacional del Café es una "cuenta especial", según la definición contenida en el artículo 8° del Decreto 2067 de 1940, que lo creó. Esta definición corresponde al concepto de fondo consagrado en el artículo 2° del Decreto 3130 de 1968 [...] El objetivo del Fondo consiste en adquirir las cantidades de café que sea necesario comprar para la aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras. El Fondo no es pues una persona jurídica y es por ello que el Gobierno ha venido contratando su manejo con la Federación Nacional de Cafeteros. [...] el Fondo es un sistema de manejo de recursos a través de una cuenta. Es importante anotar que fue a iniciativa de los propios cafeteros, reunidos en su II Congreso en Medellín, en 1927, que se propuso auto-gravar la exportación de café. Los recursos así arbitrados, se dijo en aquella oportunidad, "se deben gastar exclusivamente en beneficio de la industria cafetera". [...] desde 1928 hasta el presente los recursos provenientes del impuesto al café han sido manejados por la Federación, pero con la diferencia que entre 1928 y 1940 la propia Federación los recaudaba y gastaba directamente, mientras que desde 1940 hasta la fecha, y en virtud de la creación del Fondo, dichos recursos los arbitra la Nación y ésta contrata su administración con la Federación. Hoy el Fondo Nacional del Café arbitra los recursos de que trata la Ley 9a. de 1991, en sus artículos 19 a 26, que reformaron las siguientes materias: el gravamen establecido en el artículo 5° de la ley 66 de 1942 -impuesto de pasilla-; el impuesto de exportación del café consagrado en el artículo 226 del Decreto 444 de 1967 -modificado por el Decreto 2374 de 1974-; y el impuesto de retención del café a que hace alusión el artículo 63 del Decreto 444 precitado. [...] En el caso de los ingresos regulados en la Ley 9a. de 1991, se trata de recursos provenientes de la industria cafetera que alimentan el Fondo para ser invertidos en el sector. Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de octubre de 1970. El 10 de noviembre de 1977 aquél mismo tribunal, [...] decidió que era exequible la Ley Anual de Presupuesto para 1977[...], en la parte que excluía del presupuesto los recursos parafiscales destinados a la industria del café. [...] Ahora bien, el contrato de administración del Fondo es especial no tanto por la cuantía sino por la importancia del objetivo del Fondo en la economía nacional y por la naturaleza parafiscal de sus recursos. [...] De los contratos entre la Nación y la Federación 20. [...] "el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros habían venido celebrando dos tipos de contratos: uno de prestación de servicios (desde 1927) y otro de administración del Fondo Nacional del Café (desde 1940). Dichos contratos, que fueron objeto de sucesivas prórrogas, desde las fechas acabadas de mencionar, se unificaron mediante el que se celebró el 20 de diciembre de 1978, que consagró una duración indefinida para la administración del Fondo Nacional del Café, y para la prestación de servicios un término de diez años. Este contrato, que rigió hasta el 31 de diciembre de 1988, fue sustituido por el celebrado el 22 de diciembre de 1988, actualmente vigente, que comprende también la administración del Fondo y la prestación de servicios", por un término de diez años. Estudiados estos contratos se observa que siempre ha intervenido el Legislador en su proceso de celebración, mediante leyes que en forma previa han autorizado al Ejecutivo para acordar y perfeccionar dichos contratos. En efecto, el Decreto Ley 2078 de 1940 y las Leyes 45 de 1940 y 11 de 1972 autorizaron al Gobierno para celebrar este tipo de contratos con la Federación. Por ejemplo el artículo 2° de la Ley 11 de 1972 dice: "Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia contratos tendientes a impulsar y defender la industria del café. Los contratos que el Gobierno celebre en

*desarrollo del presente artículo, tendrán una duración de diez años y serán prorrogables por periodos de igual duración". Ha sido precisamente en virtud de esta norma que se celebró el contrato del 20 de diciembre de 1978, el cual fue prorrogado por las partes el 22 de diciembre de 1988, actualmente vigente. Así las cosas, es una Ley de 1972 la que ha autorizado el contrato vigente celebrado entre la Nación y la Federación de Cafeteros. Dicha ley concedió una autorización previa para el contrato inicial."*



3. El principio de libre competencia económica, artículos 333, 334 de la Constitución

El artículo 333 de la Constitución, instituye el derecho a la libertad de la actividad económica y de la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común. Este derecho para su realización efectiva, está concordantemente restringido de forma directa y expresa por la Constitución al bien común, como componente esencial en la existencia de un estado social de derecho (art. 1 C.P.). En consecuencia, la libre competencia económica incorpora responsabilidades, así como la empresa tiene una función social. Con esta finalidad, el constituyente radica en el Estado, la obligación de fortalecer el desarrollo económico, y de estimular el desarrollo empresarial, evitando la obstrucción o restricción de la libertad económica y el abuso que personas o empresas realicen de su posición dominante en el mercado nacional. Correspondientemente, el inciso V del artículo 333 C.P., fija además una reserva legal, para delimitar la libertad económica en armonía con el contenido del artículo 114 y 155 de la Constitución, por razones de interés social, del medio ambiente o del patrimonio cultural de la Nación.

Es así como Estado, con base en los incisos IV y V del artículo 333 y en concordancia con los demás componentes de esta norma, tiene la potestad y *“la necesidad de regular las disconformidades del mercado que restringen la posibilidad de acceso equitativo a los distintos agentes económicos”* (C-228/10)<sup>85</sup>. Por ello, la Corte Constitucional hace énfasis en que en Colombia, la libre competencia:

*“se desarrolla dentro de una economía social de mercado, en la que existe la libre iniciativa privada pero en la que a su vez el Estado se presenta como instrumento de justicia social ejerciendo cierta intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos para corregir las desigualdades sociales originadas por los excesos individuales o colectivistas.”* (C-616/01)<sup>86</sup>

En este sentido,

*“el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia [...]”* (C-228/10).

De este modo,

*“[...] puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la*

---

<sup>85</sup> Cf. C. Const, sent. C-228/10.

<sup>86</sup> Cf. C. Const., sent. C-616/01.

*existencia de la libre competencia. Por otro lado, dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando v en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta” (C-992/06)<sup>87</sup>.*

El artículo 334, establece en el Estado, la competencia de dirección general de la economía, la cual, le autoriza a través de la ley, a intervenir en la economía para su racionalización con fines tales como la *“sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”*. La sostenibilidad fiscal debe ser una herramienta que además de orientar de forma armónica a las ramas y órganos del poder público, permita alcanzar el logro progresivo de los objetivos del estado social de derecho (art. 1 C.P.), con observancia del gasto público social. La competencia general de intervención estatal en la economía, debe aplicarse en el acceso progresivo y efectivo por todas las personas, en especial las de menores ingresos, al conjunto de los bienes y servicios básicos, así como en el fomento de la *“productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”*.

La Corte resalta en la sentencia (C-228/10) que la intervención del Estado en la economía se realiza:

*“con el fin de asegurar, entre otros objetivos, la competencia efectiva entre los agentes del mercado, es un asunto que, por mandato constitucional, está sometido a la reserva de ley. Esto se colige de la lectura de las normas superiores que determinan los aspectos esenciales de esa potestad de intervención. Así, el artículo 333 C.P. es expreso en afirmar que “El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.” Similares consideraciones son efectuadas por el artículo 334 C.P., el cual consagra que la dirección general del Estado en la economía se expresa a través de los modos de intervención allí previstos, adelantados, “por mandato de la ley”.*

Del mismo modo clarifica que en un estado social de derecho como Colombia, en el cual:

*“el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado [...] A juicio de la Corte, la libre competencia económica no, excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios [...]” (C-398/95)<sup>88</sup>, (C-992/06)<sup>89</sup>.*

<sup>87</sup> Cf. C. Const., sent. C-992/06.

<sup>88</sup> Cf. C. Const., sent. C-398/95.

<sup>89</sup> Cf. C. Const., sent. C-992/06.

Armónicamente, en el ámbito de los artículos 333 y 334 de la Constitución, Miranda Londoño y Márquez Escobar, (2004), precisan que:

*“El objetivo de la intervención normativa es la definición de las restricciones a la libertad empresarial. Dicha potestad, no debe dirigirse a corregir fallas del mercado, ni a buscar un orden económico preciso, sino que debe reflejar la política y los intereses del Estado, los cuales se encuentran plasmados en la Constitución y desarrollados por la ley. [...] La regulación económica es la nueva forma de intervención con la cual el Estado impone el orden y equilibrio en las actividades de mercado”*,<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Cf. Miranda Londoño, Alfonso/Márquez Escobar, Carlos Pablo, *“Intervención pública, regulación administrativa y economía: Elementos para la definición de los objetivos de la regulación”*, Universitas, 2004, pág. 79.

#### 4. Las normas demandadas

De forma general, el cargo se dirige contra *"los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991"*, por violación de los principios de imparcialidad y del principio de eficacia de la función administrativa contenidos en el artículo 209 así como por violación del principio de libre competencia con base en los artículos 333 y 334 de la Constitución. La Corte Constitucional en la sentencia (C-449/92) dispuso que el análisis de constitucionalidad de la Ley 9 de 1991, debe realizarse a la luz de la Constitución Política de 1991.

##### 4.1. El artículo 23 de la Ley 9 de 1991

El inciso I, del artículo 23 de la Ley 9 de 1991, asigna con base en la reserva legislativa establecida por el artículo 150 de la Constitución, una competencia en el Comité Nacional de Cafeteros para dictar medidas que permitan garantizar la calidad del café de exportación. La estructura democrática de la Federación Nacional de Cafeteros (C-449/92), prevista desde sus estatutos, considera la participación del Comité que está integrado por representantes gremiales y gubernamentales (C-0543/01)<sup>91</sup>. Conforme a este inciso, las medidas adoptadas por el Comité, deben ser atendidas por la Federación y por los exportadores privados.

Asimismo, el inciso II, establece la función de la Federación de verificación del cumplimiento de tales medidas y fija el aseguramiento del derecho de apelar sus decisiones ante el Comité.

La asignación de competencias por parte del legislador en ambos incisos, al Comité para la asunción de medidas que garanticen la calidad del café, así como a la Federación para el control del cumplimiento de estas medidas, son funciones públicas. Esta cesión reglada y por ende, limitada al ámbito de aplicación normativa, permite, con base en el artículo 150 de la Constitución, la materialización del principio fundamental democrático, establecido en el preámbulo y en el artículo 1, que encuentra su fuente en el pueblo<sup>92</sup> y con ello, la de *"la solidaridad de las personas que la integran y [...] la prevalencia del interés general"*, como concreción de los principios de eficacia e imparcialidad del artículo 209 de la Constitución (C-449/92).

<sup>91</sup> Cf. C. Const., sent. C-543/01.

<sup>92</sup> Cf. Asamblea Nacional Constituyente, G. Const. núm. 119 del 16 de agosto de 1991, pág. 6.

La frase final del inciso II del artículo 23 vela por la efectividad de estos principios como verdaderas normas, y determina conforme a la sistemática normativa en la unidad constitucional (art. 241 C.P.), (C-535/12), la protección del principio del debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución en armonía con el artículo 209 de la Constitución.

4.2. El artículo 25 de la Ley 9 de 1991

El artículo 25 de la Ley 9 de 1991, establece el procedimiento para registro de los exportadores de café ante el (entonces existente) Incomex, con el concepto de la Federación Nacional de Cafeteros y conforme a los parámetros establecidos por el Comité Nacional de Cafeteros. El parágrafo 1, establece un término de 60 días calendario y en protección del derecho al debido proceso garantizado por el artículo 29 de la Constitución, en el caso que el concepto fuere desfavorable, tendrá la Federación la obligación de explicar por escrito sus razones. En el evento, que no se presentara esta explicación o no se diere respuesta por parte de la Federación, tendrá lugar el ingreso del interesado al registro si cumple con los demás requisitos. El parágrafo 2, asegura, además, con un ámbito de acción determinado, a todo residente en Colombia, la realización de compraventa interna y externa de café y el procesamiento del grano, así como la selección de forma libre de sus compradores con base en la normatividad y procedimientos previstos por el Comité.

En virtud del (derogado) núm. 3 del artículo 19 del Decreto 210 de 2003, la función de administración del registro de comercio exterior de usuarios importadores y exportadores, fue en ese entonces asignada a la subdirección de diseño y administración de operaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. No obstante, el Decreto 1714 de 2009, modificó la estructura del Ministerio y consideró, que la Federación Nacional de Cafeteros, cuenta *“con las garantías y las condiciones para controlar la calidad lograda por el grano colombiano y reconocida en los mercados internacionales, además de tener el manejo directo del gremio caficulator, lo cual permite ejercer un adecuado control en cuanto al manejo del proceso exportador”*. Con base en este fundamento, el Decreto suprimió del Ministerio, por disposición de su artículo 1, la función de administrar el registro de exportadores de café, y asignó, a través de su artículo 2, la función al Comité Nacional de Cafeteros de reglamentar *“todo lo relacionado con el control y la administración del Registro Nacional de Exportadores de Café”*, en *“desarrollo del contrato de administración del Fondo Nacional del Café suscrito entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia”*.

En consecuencia, al observar de forma detallada el artículo 25 de la Ley 9 de 1991, se encuentra que atiende en su contenido y ámbito de aplicación a los principios del artículo 209 de la Constitución, en especial a los de eficacia e imparcialidad, (C-449/92).

Con todo, el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café del 7 de julio de 2016, determina en su literal b) de la cláusula cuarta, como función del Comité Nacional de Cafeteros en su calidad de “*órgano de concertación de la política cafetera del país*”, el “[e]stablecer las normas y criterios para que, con fundamento en ellos, la” Federación, “*emita concepto sobre la inscripción o no de un exportador de café en el registro de exportadores*”. El Contrato, resalta que el Fondo Nacional del Café como cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos, tiene como objetivo prioritario, en concordancia con su cláusula segunda, el “*contribuir a maximizar el ingreso del productor de café*” y su deber de cumplir “*con los objetivos previstos en las normas legales vigentes, con el fin de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva*.” Ello es concordante con el contenido del artículo 25 de la Ley 1151 de 2007, respecto a que la “*contribución cafetera, a cargo de los productores de café*”, tiene el “*propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo*”. Estos recursos parafiscales, como destaca la Corte Constitucional en la sentencia (C-308/94), además de no ser parte de los ingresos corrientes de la Nación, únicamente pueden tener la disposición dada por “*las leyes que establecen las fuentes de financiación del referido Fondo*”.

#### 4.3. El artículo 33 de la Ley 9 de 1991

El artículo 33 (parcial) de la Ley 9 de 1991, fue analizado por la Corte Constitucional en la sentencia (C-449/92), la cual precisó, que su contenido encuentra fundamento en el ámbito de la competencia radicada en el Congreso de la República, por disposición del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución, para “[c]onceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos [...]”. Esta autorización es previa y especial a la celebración de tales contratos.

La competencia base del artículo 33 de la Ley 9 de 1991, se diferencia de forma transparente de otras dos competencias legislativas, como son, por una parte, la potestad prevista en el inciso final del artículo 150 de la Constitución para la expedición del “*estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional*”. Este estatuto es una autorización previa y general, para el ejercicio de la facultad reglada de la contratación pública y se encuentra actualmente comprendido en la Ley 80 de 1993, en

concordancia con la Ley 1150 de 2011 y el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015. Así como, la potestad prevista en el numeral 14 del artículo 150 de la Constitución, de autorización posterior para la aprobación o no *“de aquellos contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.”*

Adicionalmente, la Constitución en el inciso II del artículo 355 establece la facultad al Gobierno, *“en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal”*, para que, con recursos de los respectivos presupuestos, realice *“contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo”*, (C-449/92).

Por su parte, el numeral 23 del artículo 189 de la Constitución, asigna la competencia al Presidente de la República, para *“celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley”*, (C-449/92). De esta forma, conforman un sistema en la Constitución, el artículo 150 en materia de contratación estatal y el numeral 23 del artículo 189.

La competencia previa y especial de contratación y de operación presupuestal al Gobierno Nacional, dada a través del contenido del artículo 33 (parcial) de la Ley 9 de 1991 está por lo tanto amparada constitucionalmente en la primera frase del numeral 9 del artículo 150 y en el numeral 23 del artículo 189 de la Constitución, (C-449/92).

La concomitante obligación del Gobierno es la de realizar la contratación sobre los bienes y servicios para el cumplimiento de los fines estatales, dentro de los cuales está el interés general y el bien común (333 C.P.), con base en los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), dentro de un Estado social de derecho, y en consideración a sus fines y extensión para el aseguramiento de los principios, derechos y deberes constitucionales (preámbulo, art. 1, 123, 334 C.P.).

El ejercicio de la reserva legal de la frase 1 del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución, genera además, en cada caso, la obligación correlativa del Gobierno prevista en la frase 2 del numeral 9, de realizar la rendición periódica de informes al Congreso de la República sobre el ejercicio de esta autorización. La facultad del Congreso del artículo 114 de la Constitución de ejercer el control político correspondiente, permanece vigente.

La competencia ejercitada por el Congreso de la República en el artículo 33 de la Ley 9 de 1991, concretó una facultad reglada al Gobierno que como forma colaboración armónica y concurrente de los órganos estatales, que tiene aplicación, en el Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café y en la consecuente realización de los fines previstos en la Constitución (C-308/94), (C-449/92), como son, la eficacia de la función administrativa que contiene la imparcialidad así como los demás principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución, los cuales permiten la existencia de un Estado social de derecho en el sentido del preámbulo y el art. 1 de la Constitución colombiana.



4.4. Constitucionalidad de las normas demandadas

- i. La Corte Constitucional precisó en la sentencia (C-449/92), que los principios de eficacia y de imparcialidad, son parámetros de la función administrativa dirigida al interés general como un fin esencial del Estado así como la eficacia, se comprende con remisión a Luciano Parejo Alfonso<sup>93</sup>, como concreción de la igualdad que tiene dos componentes. El presentarse la eficacia de la administración al cumplir con su fin del interés general, y el valor de la eficacia, que se verifica en la *"economidad, utilidad y [...] bondad de la actuación en su resultado"*.
- ii. Tal como la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes a los Proyectos de Ley 63 del Senado y 54 de la Cámara de 1990 (acumulados) establece, la finalidad de las normas allí contenidas, tienen como objeto *"simplificar y darle transparencia a las finanzas cafeteras"*. De forma consecuente, se dirigen las normas demandadas a la garantía de la simplificación y transparencia de las finanzas cafeteras. Las normas demandadas no desplazan el *"control de gestión y de resultado"*, previsto en los artículos 267, 268.2, 277.5 y 343 de la Constitución, tampoco el *"control político"* del artículo 114 (C-449/92).
- iii. Las normas demandadas no vulneran los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución, como el de eficacia e imparcialidad, todo lo contrario, los concretan y materializan y ello se constata al observar detalladamente y analizar su origen normativo, sistemática, teleología y armonía con la Constitución Política de 1991.
- iv. Las normas demandadas establecen competencias al Comité Nacional de Cafeteros, a la Federación Nacional de Cafeteros y al Gobierno Nacional, cada una de forma reglada y en su ámbito distinto de aplicación como una forma armónica de cooperación salvaguardada por la Constitución para el cumplimiento de los fines de un Estado social de derecho (preámbulo, art. 1 C.P.). El ejercicio de la función administrativa allí prevista, está al servicio de los intereses generales y autoriza la coordinación de actuaciones de sus componentes (art. 209 C.P.). Para ello puede aplicar las herramientas que la misma Constitución establece como *"la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"* (art.

<sup>93</sup> Cf. Pie de página núm. 2, sent. C-449/92, *"PAREJO ALFONSO, Luciano. Estado Social y administración Pública. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1.982. Pág. 143."*

209 C.P.) como forma de "lograr la coherencia" <sup>94</sup> exigida por la Constitución así como la contratación estatal, que es una forma autorizada constitucionalmente del ejercicio de la función administrativa y para el logro de los fines del Estado social de derecho (art. 1, 150.9, 189.23, 114 C.P.).

- v. Del mismo modo, ninguna de estas normas vulnera el principio de libre competencia económica previsto en el sentido de los artículos 333 y 334 de la Constitución. Las competencias, facultades y contenidos previstos, no dirigen su contenido a que alguno de los organismos allí establecidos realicen de forma directa o indirecta prácticas indebidas de restricción de la libertad de competencia económica o la vulneración de esta libertad, sino que su función se circunscribe al ámbito concreto de aplicación normativa en armonía con la Constitución.
- vi. La libertad de la actividad económica y de la iniciativa privada, exige responsabilidades y está sujeta a los límites del bien común, como componente esencial en la existencia de un estado social de derecho (art. 1, 333 C.P.), su delimitación es dispuesta por la propia Constitución por razones de interés social, del medio ambiente o del patrimonio cultural de la Nación (art. 114 y 155 C.P.).
- vii. Las competencias para garantizar la calidad del café de exportación del Comité Nacional de Cafeteros, la vigilancia del cumplimiento de las medidas del Comité por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, el respeto al debido proceso para ello establecido en el artículo 23 de la Ley 9 de 1991; el registro del exportador de café para facilitar la actividad exportadora de carácter permanente, las competencias en su procedimiento del Comité y la Federación, así como el respeto al debido proceso y la garantía para la compra y venta y de café interno y del procesamiento del grano conforme a la normatividad vigente fijados en el artículo 25 de la Ley 9 de 1991; y, las autorizaciones en materia contractual y de operación presupuestal al Gobierno Nacional del artículo 33 de la Ley 9 de 1991, salvaguardan en el ámbito del café colombiano, el principio de libre competencia económica establecido en los artículos 333 y 334 de la Constitución. Estas disposiciones legales hacen parte de la obligación de concreción y materialización del Estado social de derecho en una economía social de mercado (C-616/01), sin que generen un "menoscabo de las libertades básicas que garantizan la existencia de la

<sup>94</sup> Cf. Asamblea Nacional Constituyente, G. Const. núm. 62 del 29 de abril de 1991, pág. 10.

*libre competencia*" de los artículos 333 y 334 de la Constitución (C-228/10). Esta libertad es reglada constitucionalmente y obliga al Estado según lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución, a la racionalización de la economía para alcanzar de forma armónica el logro progresivo de los objetivos del estado social de derecho (preámbulo, art. 1 C.P.), (C-398/95), (C-992/06), en fomento de la *"productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones"* (art. 334 C.P.). Estas normas en la materia analizada, no vulneran o desconocen el principio de libre competencia previsto armónicamente en los artículos 333 y 334 de la Constitución, lo que permiten es el asegurar la competencia efectiva entre los agentes del mercado (C-228/10) dentro de un Estado social de derecho (preámbulo, art. 1 C.P.), (C-398/95), (C-992/06). Esto es, contienen una forma de consecución del *"orden y equilibrio en las actividades de mercado"* (Miranda Londoño & Márquez Escobar, 2004)

- viii. Las competencias otorgadas por el legislador al Comité Nacional de Cafeteros y a la Federación Nacional de Cafeteros en los artículos 23 y 25, así como al Gobierno Nacional en el artículo 33 de la Ley 9 de 1991, y sus contenidos, tienen justificación constitucional en los artículos 150, 189.23, 1, 209, así como en la realización de las obligaciones, derechos y principios de un Estado social de derecho dirigido al bien común y el interés general, en el sentido del preámbulo, y de los artículos 1, 114, 123, 209, 267, 268.2, 277.5, 333, 334 y 343 de la Constitución, y son armónicos con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia (C-308/94), (C-0543/01), (C-449/92), (C-228/10), (C-535/12).
- ix. En especial, las disposiciones demandadas fueron adoptadas a través de una ley en sentido formal basada en el principio democrático (preámbulo, art. 1 C.P.). Ni estas normas, ni su contenido, realiza alguna intromisión indebida en el ámbito de protección de los derechos fundamentales y constitucionales, más aún, materializa su protección, y su ámbito de aplicación es justificada constitucionalmente, al ser normas proferidas conforme a la disposición constitucional que autoriza su competencia de creación y el ser proporcionales, al perseguir un fin legítimamente previsto por la Constitución, como es la protección del principio de eficacia de la función administrativa e imparcialidad (art. 209), para la vigencia de un Estado social de derecho (preámbulo, art. 1, 333, 334 C.P.), de forma adecuada, necesaria y razonable (C-022/96<sup>95</sup>), (T-032/16<sup>96</sup>).

<sup>95</sup> Cf. C. Const., sent. C-022/96.

<sup>96</sup> Cf. C. Const., sent. T-032/16.

### C. Exequibilidad de las normas demandadas

Por todo lo anterior se solicita a la Corte Constitucional, la declaratoria de exequibilidad del artículo 5 (parcial) de la Ley 1337 de 2009 y de los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991.

Debe tenerse presente además, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y en la sentencia (C-206/16)<sup>97</sup>, que el concepto de violación constitucional en una demanda de inconstitucionalidad, *“implica una carga material y no meramente formal, por lo cual se exigen unos mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”*, elementos que se considera, no están presentes en la demanda base de la acción pública de inconstitucionalidad, número D-11703.



**José Hernán Muriel Ciceri**

C.C. No. 79887542

T.P. No. 108351

---

<sup>97</sup> Cf. C. Const., sent. C-206/16.

## Referencias

Miranda Londoño, A., & Márquez Escobar, C. P. (2004). Intervención pública, regulación administrativa y economía: Elementos para la definición de los objetivos de la regulación. *Vniversitas*, 53(108), 71-117.

Congreso de la República de Colombia. (22 de noviembre de 2007). Proyecto de ley 202 de 2007 del Senado. *Gaceta del Congreso* 589 . Obtenido de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v\\_num=589&v\\_anog=2007](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=589&v_anog=2007)

Congreso de la República de Colombia. (30 de mayo de 2008). Ponencia para primer debate al proyecto de ley 202 de 2007 Senado Gaceta del Congreso 297. Obtenido de <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>

Congreso de la República de Colombia. (Julio de 2009). Ley 1337 de 2009. "Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009 [...]Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a los caficultores colombianos y se dictan otras disposiciones". Colombia. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1337\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1337_2009.html)

sentencia, C-133/12 (Corte Constitucional 29 de febrero de 2012). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-133-12.htm>

sentencia, C-025/93 (Corte Constitucional 4 de febrero de 1993). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-025-93.htm>

Congreso de la República de Colombia. (18 de junio de 2009). Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 202 de 2007 Senado, 248 de 2008 Cámara. *Gaceta del Congreso* 527, 532 . Obtenido de <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>

Maurer, H. (2003). *Staatsrecht I*. München, Deutschland: Verlag C.H. Beck.

sentencia, C-487/00 (Corte Constitucional de Colombia 4 de mayo de 2000). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-487-00.htm>

sentencia, C-057/93 (Corte Constitucional de Colombia 12 de febrero de 1993).

sentencia, C-782/01 (Corte Constitucional de Colombia 25 de julio de 2001).

sentencia, C-554/16 (Corte Constitucional de Colombia 12 de octubre de 2016). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-554-16.htm>

Auto, Expediente D-11703 (Corte Constitucional de Colombia 1 de noviembre de 2016). Recuperado el diciembre de 2016

sentencia, C-571/12 (Corte Constitucional de Colombia 18 de julio de 2012). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-571-12.htm>

- sentencia, C-263/16 (Corte Constitucional de Colombia 18 de mayo de 2016). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-263-16.htm>
- sentencia, C-308/94 (Corte Constitucional de Colombia 7 de julio de 2004). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48566>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 9. *"Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias"*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/economia/pli/LEY09DE1991CONHIPERVINCULOS-1.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 788. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0788\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html)
- sentencia, C-152/97 (Corte Constitucional de Colombia 19 de marzo de 1997). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-152-97.htm>
- sentencia, C-274/13 (Corte Constitucional de Colombia 9 de mayo de 2013). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-274-13.htm>
- Asamblea Nacional Constituyente. (s.f.). Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria, "Carta de Derechos, Garantías y Libertades. *Constituyente: Diego Uribe Vargas*.
- sentencia, C-840/03 (Corte Constitucional de Colombia 23 de septiembre de 2003). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-840-03.htm>
- sentencia, C-308/94 (Corte Constitucional de Colombia 7 de julio de 1994). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-308-94.htm>
- sentencia, C-167/14 (Corte Constitucional de Colombia 19 de marzo de 2014). Obtenido de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-167-14.htm#\\_ftnref12](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-167-14.htm#_ftnref12)
- sentencia, C-399/99 (Corte Constitucional de Colombia 2 de junio de 1999). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-399-99.htm>
- sentencia, C-353/12 (Corte Constitucional de Colombia 12 de julio de 2012). Obtenido de [http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-535-12.htm#\\_ftnref13](http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-535-12.htm#_ftnref13)
- Congreso de la República de Colombia. (5 de junio de 2009). Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 248 de 2008 Cámara. Obtenido de <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>
- sentencia, C-817/11 (Corte Constitucional de Colombia 1 de noviembre de 2011). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-817-11.htm>

- sentencia, C-147/15 (Corte Constitucional de Colombia 7 de abril de 2015). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-147-15.htm>
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1151. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010". Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1151\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html)
- Pieroth, B., & Schlink, B. (2003). *Grundrechte, Staatsrecht II*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Proyecto de Ley 63. "por el cual se dictan normas generales a las cuales deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias", Año XXXIII (76). *Anales del Congreso*.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de noviembre de 2008). Ponencia para segundo debate al proyecto de ley 202 de 2007 Senado. *Gaceta del Congreso* 775, 10/11/2008. Obtenido de <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Ponencia para segundo debate en el Senado, Proyectos de Ley 63/90 Senado, 54 Cámara de 1990, (acumulados). XXXIII(142). Senado de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (15 de diciembre de 1990). Ponencia para segundo debate a los Proyectos de Ley 63 Senado y 54 Cámara (acumulados) en la Cámara de Representantes del 14 de diciembre de 1990. *Anales del Congreso*.
- Congreso de la República de Colombia. (15 de diciembre de 1990). Texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de los Proyectos de Ley 63 Senado y 54 Cámara (acumulados), del 14 de diciembre de 1990. *Anales del Congreso*. Senado de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (13 de diciembre de 1990). Debate en el Senado de la República al Proyecto de Ley para segundo debate en el Senado de los proyectos 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acumulados), número 29, sesión ordinaria del 12 de diciembre de 1990. *Anales del Congreso*. Senado de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Proyecto de Ley 63 de 1990 Senado, 54 Cámara de 1990, (acumulados), texto definitivo "aprobado por la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República". *Anales del Congreso*, XXIII(142). Senado de la República.

Congreso de la República de Colombia. (14 de diciembre de 1990). Ponencia para primer debate a los Proyectos de ley números 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (Acumulados) - 178 Cámara de 1990 – del 13 de diciembre de 1990, en la Cámara de Representantes. *Anales del Congreso*.

Congreso de la República de Colombia. (14 de diciembre de 1990). Ponencia para primer debate a los Proyectos de ley números 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (Acumulados - 178 Cámara de 1990 – del 13 de diciembre de 1990, en la Cámara de Representantes. *Anales del Congreso*.

sentencia, C-543/01 (Corte Constitucional de Colombia 2001).

sentencia, T-032/16 (Corte Constitucional 8 de febrero de 2016).

sentencia, C-022/96 (Corte Constitucional de Colombia 23 de enero de 1996).

sentencia, C-206/16 (Corte Constitucional de Colombia 27 de abril de 2016).

Asamblea Nacional Constituyente. (29 de abril de 1991). Informe a la Comisión Tercera sobre la rama ejecutiva del poder público. *Gaceta Constitucional*.

sentencia, C-228/10 (Corte Constitucional de Colombia 24 de marzo de 2010).

sentencia, C-616/01 (Corte Constitucional de Colombia 13 de junio de 2001).

sentencia, C-992/06 (Corte Constitucional de Colombia 29 de noviembre de 2006).

Congreso de la República de Colombia. (1990). Proyecto de Ley 63 de 1990 Senado, 54 Cámara de 1990, (acumulados), texto definitivo "aprobado por la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República". *Anales del Congreso, XXIII(142)*. Senado de la República.

sentencia, C-449/92 (Corte Constitucional de Colombia 9 de julio de 1992).

sentencia, C-992/96 (Corte Constitucional de Colombia 29 de noviembre de 1996).

sentencia, C-449/92 (9 de julio de 1992). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-449-92.htm>

Presidente de la República de Colombia; Federación Nacional de Cafeteros. (7 de julio de 2016). *Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café*. Obtenido de Federación Nacional de Cafeteros: [https://www.federaciondefcafeteros.org/static/pergamino-fnc/uploads/CONTRATO\\_DE\\_ADMINISTRACION\\_DEL\\_FONDO\\_NACIONAL\\_DEL\\_CAFE\\_FIRMAADO.pdf](https://www.federaciondefcafeteros.org/static/pergamino-fnc/uploads/CONTRATO_DE_ADMINISTRACION_DEL_FONDO_NACIONAL_DEL_CAFE_FIRMAADO.pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Acción pública de inconstitucionalidad, Actor: Luis Francisco Beltrán Acero. *D-11703*.



- Asamblea Nacional Constituyente. (12 de agosto de 1991). Gaceta Constitucional. *núm. 119*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (29 de abril de 1991). Gaceta Constitucional. *núm. 62*.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de 28 de 1993). *Ley 80 de 1993*. "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)
- Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Ley 1150 de 2007*. "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.", "Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007". Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)
- Presidente de la República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1082 de 2015*. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx#titulo31> ; <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62517>
- Presidente de la República de Colombia; (26 de mayo de 1991). *Decreto 2067 de 1991*. "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202067.php>
- Congreso de la República de Colombia. (13 de diciembre de 1990). Debate en el Senado de la República al Proyecto de Ley para segundo debate en el Senado de los proyectos 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acumulados). *Anales del Congreso*. Senado de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Proyecto de Ley 63 de 1990 Senado, 54 Cámara de 1990, (acumulados), texto definitivo "aprobado por la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República". *Anales del Congreso, XXIII(142)*. Senado de la República.
- sentencia, 449 (Corte Constitucional de Colombia 9 de julio de 1992).
- Asamblea Nacional Constituyente. (16 de agosto de 1991). Gaceta Constitucional. (116).
- Congreso de la República de Colombia. (13 de diciembre de 1990). Debate en el Senado de la República al Proyecto de Ley para segundo debate en el Senado de los proyectos 63 Senado y 54 Cámara de 1990 (acumulados). *Anales del Congreso*. Senado de la República.
- Presidente de la República de Colombia. (3 de febrero de 2003). *Decreto 210 de 2003*. "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria

y Turismo, y se dictan otras disposiciones.", "Diario Oficial No. 45.086 de 3 de febrero de 2003". Obtenido de  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0210\\_2003.html#3](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0210_2003.html#3)

Presidente de la República de Colombia. (14 de mayo de 2009). *Decreto 1714 de 2009*. "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y se dictan otras disposiciones.", "Diario Oficial No. 47.349 de 14 de mayo de 2009" Obtenido de  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1714\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1714_2009.html)