C-014-93

Sentencia C-014/93

CONSTITUCION POLITICA-Aplicación Inmediata

Cuando se habla de la aplicación inmediata de la Constitución de 1991 con el alcance de una regla general, esta Corte quiere significar que ella se aplica a todos los hechos que se produzcan después de su promulgación así como a todas las consecuencias jurídicas de hechos anteriores a ella, siempre que en este último caso tales consecuencias aparezcan después de su vigencia. Tradicionalmente se ha explicado la razón de ser de esta regla arguyendo que es la que mejor corresponde a la voluntad del Constituyente comoquiera que se presume que la norma nueva es mejor que la antigua. La aplicación inmediata de la Constitución de 1991 es consecuencia obligada de la derogación de la Constitución de 1886 con todas sus reformas y la vigencia de la nueva Carta a partir del día de su promulgación, prescripciones ambas expresamente establecidas por voluntad del Constituyente.

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Legislación Preexistente

Con respecto a la legislación preexistente las exigencias del principio de seguridad jurídica y certidumbre se satisfacen de una manera diversa. La regla dominante en este nuevo universo normativo reconoce que el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes. La diferencia entre la nueva Constitución y la ley preexistente debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto, no basta una simple diferencia. Todo lo anterior supone un análisis de profundidad realizado por el juez competente quien será, en últimas, el llamado a determinar la naturaleza y alcance de la contradicción.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vigencia/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Núcleo esencial

El análisis debe realizarse conforme al ordenamiento constitucional vigente en el momento en que fueron conferidas las facultades. Es claro que el núcleo esencial de la función propia

del Congreso en materia de facultades permanece idéntico, vale decir, la posibilidad de convertir al Presidente de la República en legislador extraordinario en aquellas materias que, como la determinación de la estructura de la administración nacional y la creación, supresión o fusión de organismos administrativos son de competencia ordinaria del Congreso. Es pertinente reiterar que el Presidente de la República tenía competencia para expedir la norma acusada en el momento en que ella apareció en el ordenamiento jurídico, por cuanto las facultades extraordinarias conferidas no fueron derogadas por el texto constitucional promulgado el 7 de julio de 1991. Al expedirse el decreto demandado no se había agotado el término para el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues se ejercieron dentro del término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la nueva Constitución. En estas circunstancias es claro que la norma habilitante no fué inconstitucional en su origen ni se vió afectada por inconstitucionalidad sobreviniente alguna o contradijo la Constitución de 1991. En consecuencia, no se produjo su derogatoria.

INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE-Efectos

Es bien sabido que -en el marco del tránsito constitucional-, el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ocurre siempre que una disposición que era originalmente constitucional se torna inconstitucional, en virtud de que contradice abierta y materialmente normas del nuevo estatuto fundamental en forma tal que dicho precepto resulte inejecutable. Por su propia naturaleza, es claro que tal fenómeno solo puede predicarse de normas vigentes en el momento que entra a regir el nuevo estatuto. Por cuanto respecta a los efectos propios de la inconstitucionalidad sobreviniente, ella se asimila en buena medida a la derogatoria. No podría, en consecuencia, emitirse un fallo de mérito por ausencia de objeto. Por eso es pertinente indagar si la inconstitucionalidad sobreviniente ha afectado tanto la norma habilitante como la norma acusada.

BANCO DE LA REPUBLICA-Oficina de Cambios

El Ejecutivo estaba plenamente facultado para suprimir la Oficina de Cambios del Banco de la República. No se excedió en el uso de las facultades que le fueron conferidas. Las facultades otorgadas al Presidente, por cuanto respecta a la Oficina de Cambios, no se hallaban condicionadas a su pertenencia a la rama ejecutiva.

LEGISLACION PREEXISTENTE-No derogatoria

REF: D – 091

Acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Extraordinario 2406 de 1991, por el cual “se suprime la Oficina de Cambios del Banco de la República”.

ACTOR: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT

PIANETTA

TEMAS:

-Tránsito constitucional.

-Facultades extraordinarias

-La regla de la aplicación inmediata de la Constitución

-La regla de la subsistencia de la legislación preexistente

-La aplicación y alcance del artículo 9° de la ley 153 de 1887.

MAGISTRADO PONENTE:

DOCTOR CIRO ANGARITA BARON

Sentencia aprobada mediante acta N° 3 de Bogotá a los veintiun (21) días del mes de Enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

Con posterioridad al 1o. de junio de 1991, el ciudadano RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETTA instauró demanda de inconstitucionalidad contra el decreto número 2406 del 25 de octubre de 1991, por medio del cual “se suprime la Oficina de Cambios del Banco de la República”, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que se consagraba en el artículo 214 de la expirada Constitución Política y en el artículo 241 y otros de la vigente.

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Ponente ordenó la fijación en lista del negocio para asegurar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos

242-1 C.N. y 7o. inciso 2o. del decreto 2067 de 1991.

Del mismo modo, dispuso que se surtieran las comunicaciones de rigor sobre la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como el traslado de copia de la demanda al despacho del señor Procurador General de la Nación, quien oportunamente rindió el concepto fiscal de su competencia.

Como se han cumplido todos los trámites constitucionales y legales estatuidos para esta clase de procesos, procede la Corporación a proferir pronunciamiento de mérito.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto del decreto impugnado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40123 del 28 de octubre de 1991, es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 2406 DE 1991

(Octubre 25)

Por el cual se suprime la Oficina de Cambios del Banco de la República.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el ordinal 1o. del artículo 32 de la Ley 09 de 1991.

DECRETA:

Artículo 1o.- A partir del 30 de Octubre de 1991, suprímese la Oficina de Cambios, creada mediante el artículo 213 del Decreto-Ley 444 de 1967.

Artículo 2o.- Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobierno y el Banco de la República convendrán las medidas necesarias para liquidar el contrato de administración delegada para la administración y manejo de la Oficina de Cambios, celebrado entre ellos el 26 de abril de 1967.

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en este artículo, podrán efectuarse las

apropiaciones presupuestales correspondientes, con el fin de atender los gastos que demande la liquidación.

Artículo 3o.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación."

III. NORMAS PRESUNTAMENTE VULNERADAS.

El actor señala como transgredidos los arts. 2, 4, 6, 188, 189 núm. 16 y 380 de la Constitución Política de 1991.

IV. RAZONES DE LA VIOLACION.

Sin perjuicio de considerarlas en detalle más adelante, el libelista sostiene, en síntesis, que para el 25 de octubre de 1991 -fecha en la cual el presidente expidió el decreto demandado- éste carecía de competencia para desarrollar las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 32 de la ley 09 de 1991, comoquiera que ellas fueron derogadas por el nuevo texto constitucional que fue promulgado el 4 de Julio de 1991.

Piensa que la Corte debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad por haber precluido el término para utilizar las facultades.

Afirma que del artículo 380 de la Carta vigente, se infiere inequívocamente que la intención del Constituyente fue la de:

"marcar el tránsito hacia un nuevo orden constitucional implantando como, es de rigor, el predominio de la carta sustitutiva pero, igualmente, eliminado del mundo jurídico el texto constitucional completo que venía rigiendo al Estado Colombiano"(Fl. 3).

A su juicio,

"si desaparece totalmente la cúpula de la pirámide jurídica que viene rigiendo los destinos de un Estado de derecho es incuestionable que también desaparezcan las disposiciones inferiores expedidas con fundamento en aquel texto superior. En el caso que nos ocupa significaría que una vez derogada la Constitución de 1886, con todas sus reformas, también quedaron derogadas las leyes dictadas con fundamento en sus disposiciones, entre ellas la

ley 9 de 1991. Se trata de una reafirmación del principio de la supremacía de la Constitución."(Fl. 3).

Además, agrega que la ley habilitante omitio señalar los principios y reglas generales a los cuales debe sujetarse el Presidente de la República para modificar la estructura de la administración (C.N. Art. 389, Numeral 16).

Finalmente, estima que las facultades otorgadas al Presidente sólo lo habilitaban para "modificar la Oficina de Cambios", no para suprimirla.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

1. Dentro del término de fijación en lista establecido por el artículo 7 del decreto 2067 de 1991, el ciudadano José Luis Benavides Russi intervino en el proceso para coadyuvar a la demanda.

Considera este ciudadano que el acusado decreto-ley 2406 de 1991 es inconstitucional por contrariar los artículos 4, 150 y 380 de la Constitución Política.

Indica que, para esos efectos, se autorizó igualmente al Gobierno para suprimir o fusionar organismos y dependencias y suprimir funciones o asignarlas en otros organismos de la rama ejecutiva del poder público. En uso de esas facultades, mediante el decreto demandado optó por suprimir la Oficina de Cambios y dispuso que el Gobierno y el Banco de la República convinieran "las medidas necesarias para liquidar el contrato de administración delegada para la administración y manejo de la Oficina de Cambios, celebrado entre ellos el 26 de abril de 1967".

Según el Dr. Benavides Russi, la figura de la excepción de inconstitucionalidad consagrada en la Carta de 1886 en el artículo 215, fué objeto de una ampliación importante por parte de los constituyentes de 1991, pues ya no se niega su aplicación por parte de las autoridades administrativas, entre otras razones porque el principio de supremacía de la Constitución es uno de los cimientos en que se funda el Estado colombiano y es deber de todas las autoridades aplicar las normas constitucionales cuando resulten incompatibles con otras de menor jerarquía, segun el artículo 4 de la Carta.

Afirma luego que la derogatoria de la Constitución anterior consagrada en el artículo 380 de

la Carta de 1991, se complementa con el artículo 9 de la ley 153 de 1887, el cual establece que la Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente y que ese tipo de inconstitucionalidad es el que debe predicarse en relación con la ley 09 de 1991. En efecto, esta ley cumplía con todos los requisitos exigidos por el númeral 12 del antiguo artículo 76; pero una vez en vigencia la actual Constitución, que estableció mayores requisitos para el ejercicio de las facultades extraordinarias, quedaron desbordadas las restricciones de la Constitución anterior, lo que pone de presente la "clara contradicción" con la Constitución de 1991. Por lo tanto, en aplicación de la ley 153 de 1887, debe declararse ipso jure, como insubsistente la ley 09 de 1991, en lo que toca con el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente.

Aclara, que sin embargo una cosa es la manifiesta inconstitucionalidad de una norma y otra que se pueda declarar judicialmente como tal. La irretroactividad de las normas jurídicas, que se consagra en el artículo 380 de la Carta, hace que sea imposible acusar ante la Corte Constitucional la inexequibilidad de la ley 09, por cuanto el carácter particular y concreto de las leyes de facultades hace que estas agoten sus efectos en el momento de su promulgación, pues en ese momento queda revestido el Presidente de la República de las facultades en ellas consagradas.

En opinión del coadyuvante, lo anterior no impide que el decreto 2406 de 1991 pueda analizarse en forma independiente de la ley 09 de 1991, aunque ésta haya agotado todos sus efectos. En ese orden de ideas, los decretos-leyes deben toda su existencia a la ley de facultades, como es natural en ejercicio de cualquier competencia delegada. La ley 09 de 1991 es la norma rectora del decreto 2406 de 1991, y al ser aquella insubsistente por estar en vigencia la nueva Constitución, éste último no tiene ya fuente legítima de delegación. Una interpretación distinta permitiría, por ejemplo, que el Presidente, en ejercicio de facultades extraordinarias, expidiera códigos, leyes orgánicas o estatutarias, a pesar de que existe hoy en día expresa prohibición constitucional al respecto.

Culmina el Dr. Benavides Russi afirmando que, aún si no fueran aceptados los anteriores argumentos, el decreto ley 2406 de 1991 sería de todas maneras inconstitucional, por cuanto, según el coadyuvante, excede las facultades otorgadas por el Congreso Nacional al Presidente de la República. En efecto, la ley 09 de 1991 autorizó al Gobierno para modificar la estructura y funciones de la Oficina de Cambios, mas no para suprimirla. El decreto 2406

desatiende el tenor literal de la ley 09, y toma un camino distinto del señalado por el legislador.

De otra parte, la ley autorizó al Presidente para fusionar y suprimir dependencias y reasignar funciones dentro de la rama ejecutiva y, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia, el Banco de la República no hace parte de esa rama.

2. Por su parte, el abogado Jorge Enrique Ibañez Nájar, actuando como apoderado especial del Banco de la República y en su propio nombre, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del decreto 2406 de 1991.

Después de resumir los argumentos de la demanda, hace unos planteamientos generales que se pueden sintetizar así:

-El decreto 2406 surgió en razón de las facultades extraordinarias para legislar conferidas bajo el imperio de la Constitución expirada, por lo cual será necesario acudir a sus disposiciones para examinarlo. En efecto, la ley 09 de 1991 otorgó las facultades extraordinarias que invoca el decreto demandado en su encabezamiento. Las funciones otorgadas (modificar la estructura de una entidad administrativa, suprimirla o fusionarla) eran del resorte del Congreso de la República (Artículo 76-9 de la Constitución anterior) y por lo tanto requerían otorgamiento de facultades extraordinarias para que pudieran ser ejercidas por el Ejecutivo.

-Como la ley habilitante de las facultades se dictó con base en la Constitución anterior, el decreto mediante el cual ellas se ejercen debe estudiarse, por este aspecto, según aquel ordenamiento. Pero incluso, considera que la ley 09 de 1991 resiste un exámen de constitucionalidad a la luz de la nueva Constitución. La tesis según la cual las facultades extraordinarias deben analizarse conforme al ordenamiento constitucional vigente en el momento en que fueron conferidas, ha sido sostenida tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la Corte Constitucional en sentencias cuyos párrafos pertinentes transcribe el Dr. Ibañez.

-Tal jurisprudencia le permite afirmar que el decreto 2406 de 1991 debe revisarse con base en las regulaciones que sobre facultades extraordinarias contemplaba la Constitución de 1886. Todos los requisitos que ella exigía se cumplieron, pues en el artículo 32 de la ley 09 se

establecían limites temporales y materiales de manera precisa.

-El impugnador de la demanda recuerda que la Oficina de Cambios fué creada por el legislador extraordinario mediante el Decreto Ley 444 de 1967 como un organismo de la Nación para cumplir las funciones públicas de control cambiario que se le asignaron en ese estatuto, el cual a su vez, determinó las funciones precisas de naturaleza pública que le encomendó ejercer directamente a dicha Oficina y que tenían que ver con la ejecución de la política cambiaria, por aquel entonces absolutamente controlada. Era un organismo público, de creación legal que formaba parte de la estructura de la persona jurídica Nación y no del Banco de la República.

-Como la ley 09 de 1991 optó por un esquema distinto, que consiste en la descentralización de las operaciones que implican ingresos y egresos de divisas al país, y por ello encargó a las instituciones del sistema financiero directamente de las funciones de verificación y supervisión del cumplimiento de las normas legales, que antes desempeñaban el Banco de la República y la Oficina de Cambios, se hacía necesaria la supresión de esta última.

En consecuencia, afirma que el decreto extraordinario 2406 se ajustó a las facultades otorgadas por el legislador conforme al régimen vigente en el momento en que se confirieron y también se ajusta a las prescripciones de la nueva Constitución, por cuanto el suprimir entidades administrativas nacionales es competencia del legislador (artículo 150-7).

Por tanto, él bien puede conferir facultades extraordinarias sobre ese tema, ya que no lo prohibe el númeral 10 del mismo artículo.

De otra parte:

“En cuanto se refiere al requisito de la temporalidad, éste se ajusta también a los preceptos de la nueva Carta Política por cuanto si bien es cierto que las facultades se otorgaron válidamente conforme al régimen anterior hasta por un año, de ellas para el caso concreto se hizo uso dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que entró en vigencia la nueva Constitución Política” (Fl. 44).

El impugnante distingue varias hipótesis, así:

Primera. Las leyes de facultades dictadas con anterioridad a la nueva Carta Política, con o sin

mayoría calificada, solicitadas o no por el Gobierno, por un término inferior o superior a seis meses y sobre materias prohibidas o no por la nueva Carta respecto de las cuales se hizo uso de las facultades antes de entrar en vigencia la nueva Constitución. En este caso, la ley y los decretos deben analizarse en la forma y en el fondo, con sujeción a las normas constitucionales vigentes al momento en que se expidieron.

Segunda. Las leyes de facultades dictadas con anterioridad a la vigencia de la nueva Constitución respecto de materias ahora prohibidas por esta. Hay dos alternativas:

a. Si las facultades se ejercieron antes de entrar en vigencia la nueva Carta, deben analizarse a la luz del precepto constitucional entonces vigente.

b. Si las facultades se ejercieron despues de entrar en vigencia la nueva Carta Política, debe analizarse a la luz del nuevo ordenamiento, en cuyo caso deberá declararse su inconstitucionalidad. (Este no es el caso presente)

Tercera. Las leyes de facultades dictadas con anterioridad a la vigencia de la nueva Constitución, sobre materias no prohibidas pero por un término superior a seis meses. En tal caso, el impugnante distingue igualmente varias hipótesis:

a. Si al entrar a regir la nueva Carta ya se había agotado el término para el cual se confirieron y de ellas se hizo uso antes de la vigencia de aquella, el análisis de constitucionalidad debe hacerse conforme a las normas vigentes al momento en que se otorgaron y ejercieron. (No se puede aplicar retroactivamente la Constitución).

b. Si al entrar a regir la nueva Constitución no se había agotado el término y el faltante era igual o inferior a 6 meses contados a partir de la vigencia de la nueva Carta, la norma habilitante ni fué inconstitucional en su origen ni sobrevino en inconstitucional. Pueden ejercerse las facultades.

c. Si al entrar a regir la nueva Constitución no se había agotado el término y el faltante era superior a seis meses contados a partir de la vigencia de la nueva Constitución, la norma habilitante será constitucional en cuanto a su origen porque se expidió con sujeción a los requisitos vigentes al momento en que se dictó, pero al entrar en vigencia la nueva Constitución debe entenderse que sólo pueden ejercerse las facultades hasta por un término

que no exceda de seis meses contados a partir de la vigencia de la nueva Carta Política"

"De conformidad con lo anterior, al entrar en vigencia la Carta de 1991, ésta no derogó las facultades extraordinarias conferidas por la ley 09 de 1991 pero el término para el cual se otorgaron dichas facultades se redujo hasta por seis meses contados a partir del 7 de Julio de 1991 de tal manera que el plazo para ejercer las facultades conferidas vencía el 7 de enero de 1992 y no el 17 del mismo mes y año."(Fl. 47).

Si bien es cierto que el Presidente sólo puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a una ley expedida por el Congreso donde se fijen principios y reglas generales al respecto, el hecho es que en la expedición del decreto 2406, no se invocó esta facultad constitucional, pues la ley 09 era clara al conceder facultades precisas para modificar la estructura y funciones de la Oficina de Cambios, o si era del caso, suprimirla. El Congreso era competente para conceder facultades de esa índole, en virtud de lo establecido en el numeral 9 del antiguo artículo 76.

Según el impugnante, la función de modificar la estructura de las entidades administrativas nacionales le corresponde, hoy en día, al Presidente, con sujeción a la ley, pero la función de SUPRIMIR organismos le compete al Congreso, a iniciativa del gobierno, por medio de ley. (artículo 150-7). Y, por lo tanto, puede otorgarle facultades al Gobierno para ello. El Presidente, en todo caso, lo puede hacer vía el númeral 15 del artículo 189, de conformidad con la ley, no ya de facultades, sino de autorizaciones. Así, pues, la misma función (suprimir o fusionar organismos administrativos nacionales) está asignada a dos órganos: al Congreso (art. 150-7) y al Gobierno (art. 189-15).

En consecuencia, la ley 09 de 1991 es constitucional, pues siendo una función del Congreso, éste puede habilitar al gobierno para que la ejerza. Todo lo cual deriva en que el Presidente no desarrolló ley marco alguna, y por lo tanto no podía violar el numeral 16 del artículo 189. Por el contrario, lo que hizo fue desarrollar, por la vía de las facultades extraordinarias, el antiguo numeral 9 del artículo 76, hoy numeral 7 del artículo 150.

La ley 09 de 1991 otorgó al Presidente dos facultades alternativas: modificar la estructura y funciones de la Oficina de Cambios, suprimirla o fusionarla con otros organismos. Luego el Congreso otorgó facultades también para suprimir -si se consideraba conveniente- la Oficina

de Cambios. Tal fué el alcance de las facultades otorgadas, como se desprende de una lectura cuidadosa de su artículo 32. Por lo tanto, al suprimir dicha Oficina, no hubo desbordamiento y tampoco por este aspecto se vulnera la Constitución.

Por todas estas razones, el impugnante solicita que se declare exequible el decreto 2406 de 1991.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio número 073 del 10 de Septiembre de 1992, el Procurador General de la Nación Doctor CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, hizo llegar a esta Corte el concepto fiscal de su competencia.

Después de citar las disposiciones constitucionales que el demandante considera infringidas y resumir el concepto de violación por él argumentado, procede el señor Procurador a formular sus consideraciones, a partir de los siguientes presupuestos:

1. No puede concebirse que la entrada en vigencia de una Constitución, como la expedida en 1991, automáticamente sustraiga todo el ordenamiento jurídico legal que desarrollaba las preceptivas constitucionales de la Carta derogada. Debe examinarse cada norma y cada ley frente a la nueva Constitución, para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, pues gran parte de ellas son o devienen en constitucionales.

2. Se está viviendo un proceso de ajuste, de creación de nuevas entidades y de reasignación y fortalecimiento de funciones.

3. La Constitución de 1991 sólo derogó la "Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas", pero no el ordenamiento preconstitucional que resultare compatible.

4. De ahí que, lo procedente con relación a la ley 09 de 1991 no es la derogatoria, sino la declaratoria de exequibilidad -o inexequibilidad, en su caso-, figuras estas (derogatoria e inexequibilidad) que difieren sustancialmente en cuanto a su naturaleza, fuerza y efectos.

"La incompatibilidad planteada por el actor es la consecuencia de la introducción de regulaciones importantes sobre la transferencia temporal de facultades legislativas al Presidente de la República, la delimitación temporal y la prohibición específica sobre ciertas

materias en relación con las cuales solo el Congreso de la República podrá aprobar las reglamentaciones a que haya lugar, como se analizará más adelante, han provocado sobre el decreto demandado el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente, declaratoria que corresponde hacerla exclusivamente a esa máxima Corporación de la jurisdicción constitucional".(Fl. 67)

6. El Procurador considera, por último, que el actor hubiera podido perfectamente impugnar la legitimidad del artículo 32 de la ley 09 de 1991, que fué la norma de facultades extraordinarias con fundamento en la cual se expidió el decreto ley demandado, no obstante lo cual prefirió solicitar a la Corte Constitucional que aplicara la excepción de inconstitucionalidad en relación con dicha norma.

Después de haber establecido los anteriores presupuestos, procede el Procurador a estudiar el nuevo régimen de facultades extraordinarias, para lo cual precisa que en el régimen anterior, la regulación de esta figura presentaba varias falencias que llevaron a su distorsión y que, ayudada por jurisprudencias laxas sobre sus límites constitucionales, dieron lugar a la sustitución del Congreso legislador por el Ejecutivo legislador, pues se interpretó que no existía limite temporal ni material ante el cual el legislador no pudiera delegar sus atribuciones.

Por ello, el Constituyente de 1991 estableció que:

– La habilitación no puede exceder de seis meses.

– Las facultades deben solicitarse expresamente por el Gobierno Nacional

– La aprobación de la ley de facultades requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

– Los decretos tienen fuerza de ley.

– El Congreso, al otorgar las facultades, debe evaluar que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

– El Congreso podrá, en todo tiempo por iniciativa propia, modificar los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

– Queda prohibido al Congreso otorgar facultades al ejecutivo para que expida Códigos, leyes estatutarias, orgánicas, cuadro o para que decrete impuestos.

Según el Procurador, estos límites y prohibiciones hacen que el legislador recobre parte de sus atribuciones para tratar aspectos importantes de la vida nacional, asumiendo la rsponsabilidad política-social que le corresponde.

Para el Ministerio Público, el artículo 32 de la ley 9 de 1991 que otorgó las facultades extraordinarias, no se tacha de inconstitucional por vía de acción, no obstante lo cual hay que afirmar que vió recortada su legitimidad, en cuanto a la previsión del elemento temporal contemplado en el artículo 150-10 de la nueva Carta y que el decreto 2406 de 1991, al no observar ese presupuesto, fué expedido sin competencia. Por tanto, debe ser declarado inexequible, por hallarse inmerso en una de las hipótesis esbozadas en el fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, de Julio 25 de 1991, Magistrado Ponente, Dr. Pedro Escobar Trujillo.

Luego de haber establecido suficientemente las razones por las cuales considera inexequible el decreto demandado, el Procurador considera conveniente referirse también al régimen constitucional del cambio internacional.

Es así como analiza las atribuciones constitucionales que tiene cada uno de las ramas del poder con relación al cambio internacional; la historia del Banco emisor, y sus funciones constitucionales actuales; las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República y de la extinta Junta Monetaria; la forma de integración de aquella; el régimen legal de cada una de estas entidades y el de la función de inspección y vigilancia sobre ellas; las disposiciones constitucionales transitorias relacionadas con el nuevo esquema de la Banca Central; la historia y naturaleza jurídica de la Oficina de Cambios, y, por último, las modificaciones introducidas al régimen cambiario por la ley 09 de 1991, respecto de la cual concluye:

” En síntesis, la nueva ley marco de cambios internacionales, elimina obstáculos que imponía el control de cambios al comercio exterior; establece un mercado cambiario intermediado por los bancos y corporaciones financieras, responsables de la compra y venta de divisas, del manejo documentario de los trámites de comercio exterior; el precio de las divisas se fijará entre los intermediarios y los clientes, lo cual no impide que el Banco de la República establezca la tasa de cambio para el reintegro de los certificados de cambio; se amplían los

servicios financieros para promover la competencia y desarrollar servicios hasta ahora no existentes en nuestro medio; implementa una amnistía cambiaria al permitir la legalización de ahorros en el exterior realizados hasta el 1o de septiembre de 1990."(Fl. 83)

El análisis precedente sobre el marco constitucional y legal del régimen de cambios, presentado a título meramente ilustrativo por el señor Procurador, en nada modifica o adiciona su concepto según el cual el Decreto 2406 de 1991 debe ser declarado inconstitucional, porque se violó el límite temporal establecido en la Constitución para el ejercicio de las facultades extraordinarias y, en consecuencia, solicita a la Corte que así lo declare.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

Esta Corte es competente para pronunciarse con carácter definitivo sobre los cargos formulados puesto que el decreto respecto del cual se predican, a saber, el número 2406 de 1991, fué expedido con fundamento en las facultades extraordinarias que el Congreso de la República confirió al presidente en virtud de la ley 09 de 1991.

B. trAnsito Constitucional

1. En el presente caso se otorgan unas facultades extraordinarias según las prescripciones de la Constitución derogada y su ejercicio se realiza durante la vigencia de la nueva Constitución por cuanto a la sazón no había vencido el término para el cual fueron concedidas. La nueva Carta reduce significativamente dicho término.

Los casos fallados durante el tránsito constitucional -vale decir, a partir del 7 de Julio de 1991- tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la Corte Constitucional involucran fundamentalmente situaciones en las cuales ha sido preciso determinar el parámetro normativo que habrá de servir para evaluar tanto el aspecto formal como material de unas facultades extraordinarias otorgadas antes de la vigencia de la Constitución de 1991 y ejercidas también con anterioridad al 7 de julio del mencionado año.

Como se verá más adelante, los fallos a este respecto han sido claros y uniformes en decidir que los aspectos formales de las facultades (temporalidad, precisión, etc) deberán fallarse a la luz de las normas vigentes en el momento en que se expidió la disposición habilitante1 .

Por cuanto respecta al contenido material de las facultades otorgadas, las Corporaciones mencionadas han señalado que la dilucidación de su alcance y naturaleza deberá hacerse de acuerdo con los parámetros establecidos en concreto por la Constitución de 1991.2

Aunque los criterios establecidos constituyen, como lo veremos, pautas generales para el tratamiento de situaciones en que se hallan presentes hechos similares, la especificidad de éstos -tal como ocurre en el presente negocio- exige obviamente una adecuada revisión a partir no sólo de principios consagrados en el ordenamiento sino de sus desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios.

Tal es lo que esta Corte se propone hacer seguidamente, para lo cual será preciso partir y desarrollar en la medida necesaria las siguientes premisas fundamentales, a saber:

– La regla de la aplicación inmediata de la Constitución.(2)

– La regla de la subsistencia de la legislación preexistente (3)

-La aplicación y alcance del artículo 9o de la ley 153 de 1887.(4)

2. Cuando se habla de la aplicación inmediata de la Constitución de 1991 con el alcance de una regla general, esta Corte quiere significar que ella se aplica a todos los hechos que se produzcan después de su promulgación así como a todas las consecuencias jurídicas de hechos anteriores a ella, siempre que en este último caso tales consecuencias aparezcan después de su vigencia.

Tradicionalmente se ha explicado la razón de ser de esta regla arguyendo que es la que mejor corresponde a la voluntad del Constituyente comoquiera que se presume que la norma nueva es mejor que la antigua.

De otra parte, la necesidad de evitar dificultades insalvables en la práctica que puedan traducirse en incertidumbre o caos hace que deban respetarse aquellos efectos surtidos plenamente durante la vigencia de la norma anterior.

Tal como se desprende del artículo 380, la aplicación inmediata de la Constitución de 1991 es consecuencia obligada de la derogación de la Constitución de 1886 con todas sus reformas y la vigencia de la nueva Carta a partir del día de su promulgación, prescripciones ambas expresamente establecidas por voluntad del Constituyente.

No puede abrigarse duda alguna que la Carta de 1991 se aplica en forma inmediata y hacia el futuro tanto a aquellos hechos que ocurran durante su vigencia como a las situaciones en tránsito de ejecución. No así, por el contrario, a aquellas situaciones jurídicas que alguna doctrina prefiere denominar consolidadas y no simplemente concretas, como lo propuso en su momento Bonnecase.

En consecuencia, no cabe oponer derecho alguno frente a la Constitución vigente cuando quiera que sea clara la voluntad del Constituyente en el sentido de negarlo.

Así se satisfacen las exigencias concretas del principio de seguridad y certidumbre en cuanto a la vigencia y validez de la columna portante del ordenamiento jurídico. Ella se convertirá en la fuente suprema de su legitimación. Su presencia habrá de manifestarse progresivamente en los demás niveles, en la medida en que sea necesario establecer caso por caso y de manera concreta su eventual observancia o desconocimiento de la Carta vigente. Esta es, por su naturaleza, una operación posterior que implica siempre un juicio acerca del carácter ejecutable o no de una norma frente a la Constitución.

3. Pero con respecto a la legislación preexistente las exigencias del principio de seguridad jurídica y certidumbre se satisfacen de una manera diversa. En efecto, la regla dominante en este nuevo universo normativo reconoce que el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes.

Lo anterior es también exigencia ineludible de la necesidad de evitar traumatismos que en algunos casos bien podrían conducir al caos del ordenamiento o, cuando menos, a una manifiesta incertidumbre acerca de la vigencia de sus normas.

Es por eso que la Corte Suprema de Justicia ha negado que la vigencia de la Constitución de 1991 haya derogado en bloque el ordenamiento inferior preexistente y ha reconocido el

efecto retrospectivo de la nueva preceptiva constitucional en los siguientes términos:

“La nueva preceptiva constitucional lo que hace es cubrir retrospectivamente y de manera automática, toda la legalidad antecedente, impregnandola con sus dictados superiores, de suerte que, en cuanto haya visos de desarmonía entre una y otra, la segunda queda modificada o debe desaparecer en todo o en parte según el caso; sin que sea tampoco admisible científicamente la extrema tesís, divulgada en algunos círculos de opinión, de acuerdo a la cual ese ordenamiento inferior fué derogado en bloque por la Constitución de 1991 y es necesario construir por completo otra sistemática jurídica a partir de aquella. Tal es el alcance que debe darse al conocido principio de que la Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente, acogido explícitamente entre nosotros por el artículo 9o de la ley 153 de 1887, el cual, como para que no queden dudas, añade: “Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espiritú, se desechará como insubsistente” (subraya la Corte). A la Corte Suprema, pues, le incumbe decidir de mérito los asuntos que como juez constitucional se le han encomendado.”3

La doctrina, por su parte, destaca que la subsistencia de la legislación preexistente sólo se afecta cuando ella tiene una diferencia de carácter material y no simplemente procedimental con la nueva Constitución y, por tanto,

4. Puesto que por las razones aducidas, la regla general es la de la subsistencia de la legislación preexistente, la diferencia entre la nueva Constitución y la ley preexistente debe llegar al nivel de una incompatibilidad real, de una contradicción manifiesta e insuperable entre los contenidos de las proposiciones de la Carta con los de la ley preexistente. Por tanto, no basta una simple diferencia.

Es esto lo que en forma clara y contundente consagra el texto del artículo 9o de la ley 153 de 1887, norma que ha resistido airosa el transcurso del tiempo y que resuelve problemas derivados de la vigencia de la Carta de 1991 sin contradecir su espíritu sino, muy por el contrario, de acuerdo con el mismo, tal como se desprende de su texto:

“La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente.”(Subraya la Corte).

Es claro que la norma transcrita consagra también como principio general la subsistencia de la legislación preexistente. Ésta sólo desaparece del universo del ordenamiento cuando entre ella y la nueva Carta exista un grado de incompatibilidad tal que se traduzca en una abierta contradicción entre el contenido material o el espíritu de ambas normas.

Todo lo anterior supone un análisis de profundidad realizado por el juez competente quien será, en últimas, el llamado a determinar la naturaleza y alcance de la contradicción. No toda diferencia, se repite, implica contradicción de la voluntad del Constituyente.

C. Analisis de los cargos

El demandante estima que se han infringido los artículos 2, 4, 6, 188, 189, númeral 16 y 380 de la Carta de 1991, por las razones que a continuación se expresan.

1 .Incompetencia del Presidente de la República

Por cuanto a juicio del actor las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 32 de la ley 9 de 1991 lo fueron por el término de un año, contado a partir de la fecha de su publicación (enero 17 de 1991) con el objeto de modificar la estructura y funciones de la Oficina de Cambios del Banco de la República y al momento de expedirse el decreto extraordinario 2406 de 1991 (Octubre 25 de 1991) tales facultades habían sido derogadas por la nueva Constitución y había precluído el término para su utilización.

Agrega que estando aún vigentes las facultades extraordinarias de la ley 09 de 1991 y sin que el gobierno las hubiese utilizado, entró en vigencia la nueva Constitución, la cual derogó expresamente la anterior y limitó a 6 meses el plazo para su ejercicio (Artículo 150, númeral 10) todo lo cual ha venido a crear una evidente contradicción entre el artículo 32 de la ley 9a de 1991 y el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución de 1991.

Trae a cuento luego un aparte de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 25 de Julio de 1991 para demostrar que si en el momento de entrar a regir la nueva Carta se halla corriendo el término señalado por la ley de facultades y estas no pueden ya concederse cesa la legitimidad de la ley y se afectan los decretos expedidos con fundamento en ella, por cuanto se produce ipso jure recorte de la capacidad normativa del Presidente.

a) Contrariamente a cuanto afirma el actor, esta Corte observa, como ha tenido ya ocasión

de hacerlo en diversos pronunciamientos, que la vigencia de la Constitución de 1991 no implica la derogatoria en bloque de la legislación preexistente.

Por lo anterior, es preciso dilucidar aquí qué ordenamiento constitucional ha de tenerse en cuenta para determinar la validez de las facultades extraordinarias.

"… considera la Corporación que la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el solo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos con cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente"

"Téngase en cuenta además, que la validez formal de la expedición de un acto, en la que queda incluído el elemento de la competencia de su autor, depende, de acuerdo con criterios de aceptación general en materia de aplicación de la norma jurídica en el espacio y en el tiempo, de la ley vigente en el lugar o en el momento de su celebración, plasmadas en los conocidos aforismos ´locus regit actum´ y ´tempus regit actum´. En otras palabras, la nueva ley sobre competencia y forma regirá " éx nunc" , no "ex tunc".

" Así que en este preciso punto está lejos de tener cabida el fenómeno de la retroactividad de la nueva Constitución; al contrario, lo que sucede es que la de 1886 continúa proyectando efectos aún después de perder vigencia o aplicabilidad. Para el caso, los efectos de la norma de facultades se objetivan en los decretos de desarrollo, cuya supervivencia depende de aquella, entratándose de competencias y rituación".

"Por otra parte, de optarse por una solución diferente se causarían traumatismos de incalculables consecuencias a la sociedad, al sumirla en la incertidumbre sobre la vigencia de gran parte del ordenamiento jurídico por el que se venía rigiendo. Piénsese por ejemplo, en lo que implicaría para el país la posible desaparición, de un momento a otro, de casi todos los códigos, expedidos -como han sido- en desarrollo de facultades exttraordinarias que hoy,

según el artículo 150-10 de la Constitución que hace poco entró en vigor, no pueden emplearse para semejante propósito; o la del sistema tributario nacional, condensado en el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) que igualmente es fruto de esta clase de facultades, no utilizables tampoco a partir de la Constitución de 1991, para decretar impuestos en virtud del mismo precepto superior citado"5

La Corte Suprema reiteró esta doctrina en los siguientes términos:

" A este respecto la Corte ha señalado que cuando se trate de una ley de facultades extraordinarias expedidas al amparo de la Constitución anterior y según sus requisitos y formalidades, el decreto dictado al amparo de la Constitución derogada y que las desarrollaba debe ajustarse a sus prescripciones, que como se ha señalado más arriba, estuvieron consagradas en el númeral 12 del artículo 76 de la Carta de 1886. Es una solución lógica y coherente, ya que carecería de fundamento exigir el cumplimiento de contenidos normativos que no existían al momento de expedirse la ley de facultades extraordinarias y el decreto con fuerza de ley que las desarrolló. Hay que señalar también que si bajo la vigencia de la Carta de 1991, estuviera corriendo todavía un término que otorgara facultades extraordinarias al Presidente sobre una materia prohibida por el nuevo ordenamiento jurídico, esas facultades no podrían ser ejercidas porque serían contrarias a la Constitución, y tal vicio se extendería obviamente al decreto que las desarrollara."6

La Corte Constitucional, por su parte, ha expresado claramente que:

" En lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por este aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio."

" El tema específico de la acusación formulada en la demanda que se resuelve, esto es, el potencial abuso de las facultades otorgadas, no puede abordarse sino mediante la verificación de las normas que delimitaban la tarea del gobierno en el momento en que hizo uso de la habilitación legislativa."7

El anterior pronunciamiento se reiteró en otro de la misma fecha en términos no menos claros, a saber:

“Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el regímen constitucional que debe servir de referencia para revisar la constitucionalidad de que trata el presente expediente. La norma acusada, fue expedida bajo la vigencia de la Constitución anterior, en desarrollo igualmente de una ley normada por los preceptos de ese orden superior. Una primera respuesta se impone al interrogante planteado: las revisiones de exequibilidad que adelante la Corporación deben realizarse a partir de la Constitución vigente, por cuanto el control de constitucionalidad que tiene a su cargo, resultaría inocuo para los fines institucionales que le son propios, que no son otros que el aseguramiento de la conformidad del orden político-jurídico con la Carta fundamental. Ninguna funcionalidad institucional justifica una labor de la Corte Constitucional que se orientara a retrover la constitucionalidad de un precepto frente a una Constitución inexistente. Sin perjuicio de lo anterior, se han previsto por la dogmática jurídica, en su capítulo sobre la ´vigencia de las leyes en el tiempo´, reglas que determinan efectos cuya validez se consolidó conforme al orden precedente. entre estas reglas, se encuentran las relacionadas con las condiciones procedimentales de existencia de las leyes, de manera que las normas sobre trámite en la elaboración de la ley, habiéndose cumplido, le garantizan a ésta, su validez, hacia el futuro, aún cuando sobrevengan cambios a dichos trámites. Así, la acusación de inconstitucionalidad de una norma, con base en violaciones procedimentales, tal el presente caso, habilita hacia el futuro las reglas superiores que autorizaban la expedición de decretos extraordinarios, para con base en ellos adelantar un juicio de constitucionalidad (Ver sobre el particular sentencias Nos. 85, 87 y 116 de 1991; 01 y 03 de 1992, de la Honorable Corte Suprema de Justicia)”8

En consecuencia, no le asiste razón al actor cuando afirma que con la entrada en vigor de la Constitución de 1991 se derogó por necesidad el numeral 1 del artículo 32 de la ley 9a de 1991 -norma habilitante de la función legislativa extraordinaria- cuyo texto es el siguiente:

“De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la publicación de la presente Ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Control de Cambios,

organismo en el cual se podrá establecer un sistema especial de carrera administrativa y fuentes específicas de recursos; que podrán consistir en un porcentaje del valor de las multas impuestas en ejercicio de sus funciones de control; la estructura y funciones de la Oficina de Cambios del Banco de la República y las de los demás organismos y dependencias vinculados directamente con la regulación, el control y la aplicación del régimen de cambios internacionales a fin de adecuar la estructura y funciones de la Administración Nacional a las disposiciones de la presente Ley. Para estos efectos podrán suprimirse o fusionarse organismos y dependencias y suprimir funciones o asignarlas en otros organismos de la Rama ejecutiva del poder público." (Subraya la Corte).

Una simple confrontación entre los textos del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución de 1886 y el numeral 10 del artículo 150 de la Carta vigente basta para concluír que no existe entre ambas contradicción insuperable sino todo lo contrario, identidad sustancial, a saber:

"Revestir, pro témpore, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen (Constitución política de 1886, artículo 76, numeral 12)"

"Revestir hasta por 6 meses, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de una y otra cámara.

"El congreso podrá en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos-leyes dictados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

"Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 del presente artículo, ni para decretar impuestos. (Constitución Política de 1991, artículo 150, numeral 10)"

Es claro que el núcleo esencial de la función propia del Congreso en materia de facultades permanece idéntico, vale decir, la posibilidad de convertir al Presidente de la República en legislador extraordinario en aquellas materias que, como la determinación de la estructura de la administración nacional y la creación, supresión o fusión de organismos administrativos

son de competencia ordinaria del Congreso (CN Art. 150, numeral 7).

Esta Corporación ha tenido ya oportunidad de señalar las diferencias mas significativas entre los regímenes de facultades extraordinarias de las Cartas de 1886 y 1991 en términos inequívocos que es pertinente recordar a fin de reunir los elementos necesarios para despachar el cargo formulado por el demandante:

"El Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances. En efecto, a pesar de que se conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia, estos tienen un diseño legal distinto. La extensión en el tiempo de las facultades extraordinarias tiene en adelante, una duración máxima de seis (6) meses. La precisión de la materia se conserva como un elemento de obligatorio cumplimiento tanto por el Congreso, como por el Presidente, surgiendo en el nuevo texto constitucional (artículo 150 numeral 10), una restricción a los temas que pueden ser objeto de las facultades, las cuales no podrán conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 (sic) del presente artículo, ni para decretar impuestos. La oportunidad para acudir al procedimiento legislativo comentado, se mantiene en el nuevo texto fundamental, según idéntica formula que el anterior, para cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

"Restricciones adicionales se introducen en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política cuando indica que sobre las leyes de facultades tiene iniciativa legislativa exclusiva el gobierno y se dispone que su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara."9

A la luz de todo lo anterior, la limitación en el término de las facultades no implica necesariamente la derogación del numeral 1 del artículo 32 de la ley 9 de 1991, por cuanto no existe contradicción insuperable con el contenido material de la nueva normativa constitucional.

En consecuencia, el Presidente de la República tenía competencia para expedir el decreto extraordinario 2406 de 1991. Por tanto, esta Corporación no puede aceptar el cargo formulado por el actor.

b) Clarificado lo anterior, es procedente ahora considerar si el artículo 32 de la ley 9 de 1991 se ciñó o no a las regulaciones que consagraba la Constitución de 1886 en el numeral 12 del artículo 76.

Revisado el texto de la norma se concluye que el requisito de limitación temporal lo satisfizo plenamente el artículo 32 cuando dispuso que las facultades se conceden por el término de un año, contado a partir de la publicación de la ley.

En cuanto al requisito de la precisión de las facultades, éste aparece de bulto presente cuando se repara que la función legislativa extraordinaria de que se reviste al Presidente de la República se concreta y explicita, entre otras, en la modificación, supresión y fusión de la Oficina de Cambios del Banco de la República.

En el momento de considerar el cargo concerniente al exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que también formula el actor, esta Corporación tendrá oportunidad de determinar si el decreto 2406 del 91 se ciñó o no a la ley de facultades extraordinarias.

Por ahora, es pertinente reiterar que el Presidente de la República tenía competencia para expedir la norma acusada en el momento en que ella apareció en el ordenamiento jurídico, vale decir, el 25 de octubre de 1991, por cuanto las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 32 de la ley 09 de 1991 no fueron derogadas por el texto constitucional promulgado el 7 de julio de 1991, por las razones que esta Corporación ha tenido a bien señalar en el acápite destinado a los efectos concretos del tránsito constitucional.

En efecto, como parte de la legislación preexistente en el momento en que entró en vigor la Constitución de 1991, dicho artículo no contradice abiertamente el texto ni el espíritu de ninguna de las nuevas disposiciones constitucionales y su contenido material se ciñe a ellas, todo lo cual determina su supervivencia.

Ocurrió tan sólo que al expedirse el decreto demandado no se había agotado el término para el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues se ejercieron dentro del término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la nueva Constitución. En estas circunstancias es claro que la norma habilitante no fué inconstitucional en su origen ni se vió afectada por inconstitucionalidad sobreviniente alguna o contradijo la Constitución de 1991. En consecuencia, no se produjo su derogatoria. Por tanto, las facultades que ella concedió

conservaron su vigencia durante el término faltante, el cual se ciñe estrictamente a los dictados de la Carta de 1991.

c) Ahora bien, es preciso también dilucidar si la ley habilitante fué, como lo afirma el actor, derogada por la nueva Constitución Política.

A este respecto, ha dicho la Corte Suprema de Justicia en pronunciamiento que ha sido acogido por esta Corporación:

"Distinto sería el caso si la acusación de inconstitucionalidad contra el Decreto versara, no sobre si hubo o no extralimitación en el ejercicio de las facultades, es decir, sobre un problema de nuda competencia, sino sobre el contenido de aquel; pues es indudable que en ese evento si prevalecerán sin más los nuevos tipos constitucionales y que a ellos tendrá que amoldarse inexorablemente toda la legislación anterior, en vista del efecto retrospectivo inmediato de los primeros. Es aquí justamente cuando pueden presentarse las hipótesis jurídicas de derogatoria o reforma por la norma superior (inconstitucionalidad sobreviniente) o de purga de inconstitucionalidad, mencionadas al comienzo de este acápite."

"También variaría la situación en el caso de que al entrar a regir la flamante Constitución Política estuviera todavía corriendo el término señalado en la ley de facultades. Es claro que si éstas ya no pueden concederse, cesa en su legitimidad la ley; por ende los decretos que en lo sucesivo se dictaren invocando las autorizaciones vedadas también se verían afectados, porque al fin y al cabo la capacidad normativa del Presidente, que no se había agotado, quedaría ipso jure recortada"10

En el mismo orden de ideas, la Corte Constitucional se ha expresado en los siguientes términos:

"Como cuestión de fondo se pide a la Corte que examine si la ley parcialmente acusada en su constitucionalidad, se ajustó en su momento a las previsiones de la Carta de 1886 y si resulta ahora contraria o ajustada a lo dispuesto por la Carta de 1991; es, en consecuencia, un examen que se asume en dos frentes y que lógicamente debe adelantarse ante el fenómeno del tránsito de la normatividad constitucional.

" Esta Corporación, como se vera más adelante, se ocupa de esta labor teniendo en cuenta

todos los elementos que forman el fenómeno en mención, como son, en general, la derogatoria expresa o tácita de la ley, la inconstitucionalidad sobrevenida y la convalidación constitucional; también se hace este juicio con base en la distinción entre las reglas sobre los procedimientos para la elaboración de la ley, los demás requisitos especiales de orígen constitucional y el contenido material de la misma.

" Con fundamento en lo anterior, y en relación con el caso que se plantea a la Corte en esta oportunidad, se tiene que la disposición jurídica que se acusa debe ser examinada bajo varios aspectos, así:

"1) En lo que respecta a la validez formal o al procedimiento que se debió seguir para la expedición de la ley, este hace referencia al cumplimiento de las condiciones generales de rango constitucional, y también, en ciertos casos señalados expresamente por la Carta, a las reglamentarias igualmente generales previstas con el fín de regular el debido trámite de los proyectos de ley. Es este un elemento que comprende la competencia del órgano autor del acto jurídico y en principio está sometido, en el espacio y en el tiempo, a la ley vigente en el lugar o en el momento de su producción; se expresa doctrinariamente en el aforismo ´locus regit actum´y ´tempus regit actum´. Supone que la regulación constitucional sobre el tema del procedimiento a seguir para la elaboración de la ley, no se aplica retroactivamente salvo mención expresa de la Carta.

"2) Además, cabe examinar si en el acto acusado se cumplió con los restantes requisitos formales especialmente previstos por el artículo 76 numeral 12 de la Constitucion de 1886, para las leyes de facultades extraordinarias, como son el de la precisión y la temporalidad, que ahora aparecen al lado de otras exigencias nuevas, en el artículo 150 numeral 10 de la Carta de 1991.

" El último de los mencionados requisitos formales, especialmente previstos en la Carta de 1886 para efectos de regular la expedición de las leyes de facultades extraordinarias, es decir, el de su limitación temporal, se cumplió cabalmente…

"3) Cabe determinar si en efecto, como lo sostiene el actor, la disposición acusada de la ley 60 de 1990 resulta inconstitucional frente al texto de la nueva Carta de 1991, no obstante que su cometido inicial haya sido cumplido al expedirse el Decreto Ley que desarrolla las facultades extraordinarias. Al respecto cabe tener en cuenta que dicha ley es el fundamento

de validez formal y material más directo del decreto citado y, por tanto, aunque haya cumplido su finalidad no ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Ahora bien, cabe precisar con fines ilustrativos que en esta oportunidad también se examina la disposición acusada por los restantes aspectos de su inconstitucionalidad para determinar si existió alguna violación a la Carta de 1886 que hubiese podido generar algún vicio de inconstitucionalidad substancial."11

En abstracto, bien podría afirmarse que cuando el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución de 1991 establece un límite temporal de hasta seis meses para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, dicho límite recorta ipso iure las facultades a que alude el artículo 32, en virtud de la aplicación inmediata de la Constitución de 1991.

Con todo, cuando se considera la situación concreta del ejercicio de las facultades otorgadas, está fuera de toda duda que la expedición del decreto 2406 del 25 de Octubre de 1991 se hizo en un término que -contado a partir de la fecha de la promulgación de la Constitución de 1991-, se ajusta materialmente a sus prescripciones. Por tanto, no cabe hablar aquí de una indebida actividad de la norma habilitante -el numeral 1 del artículo 32 de la ley 9 de 1991-. No. Porque ya se vió que en materia de legislación preexistente la regla general es la supervivencia de la misma.

Ocurre, pues, todo lo contrario de lo que acontece con la norma constitucional, la cual es, como vimos, de aplicación inmediata.

En estas condiciones, la contradicción aparente entre el numeral 1 del artículo 32 de la ley 09 de 1991 y el numeral 10 del artículo 150 de la Carta vigente desaparece, por cuanto la aplicación de la primera de las normas termina en la práctica por satisfacer el efecto deseado por la segunda. Vale decir, en níngun caso revestir al presidente de precisas facultades extraordinarias, por un término superior de 6 meses, contado a partir de su ejercicio efectivo.

En el presente caso, dentro del término atrás mencionado, tuvo lugar la expedición de la norma acusada (25 de Octubre de 1991). Por tanto, cuando el Presidente la expidió, lo hizo bajo la vigencia de la norma habilitante comoquiera que ella no fué derogada por la aplicación inmediata de la Carta de 1991.

El hecho de que el estatuto supremo haya establecido un nuevo límite temporal para su ejercicio no constituye per se causal de derogatoria si, de otra parte, su aplicación se ciñe y consulta el espíritu de las nuevas disposiciones. No está demás reiterar que lo que el Constituyente ha querido es que por ningún motivo el ejercicio efectivo de las facultades extraordinarias se prolongue mas allá de 6 meses. Puesto que en el presente caso dicho ejercicio efectivo de las facultades tuvo lugar 3 meses y 19 días -que es el término transcurrido entre la fecha de promulgación de la Carta (7 de Julio de 1991) y aquella en que se expidió la norma acusada (25 de Octubre de 1991)- es claro que ésta y la norma habilitante fueron expedidas cuando el Presidente gozaba de plena competencia para ello.

En consecuencia, este cargo no está llamado a prosperar.

2. Ausencia de ley para modificar la estructura de algunos organismos administrativos

Considera también el actor que el decreto 2406 del 25 de octubre de 1991 fué expedido con base en una ley que hoy no reune las condiciones exigidas por el numeral 16 del articulo 189 de la Constitución vigente y, por tanto, en su opinión, se ha configurado una típica inconstitucionalidad sobreviniente de la norma habilitante, vale decir, el numeral 1 del artículo 32 de la ley 9 de 1991.

Es bien sabido que -en el marco del tránsito constitucional-, el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ocurre siempre que una disposición que era originalmente constitucional se torna inconstitucional, en virtud de que contradice abierta y materialmente normas del nuevo estatuto fundamental en forma tal que dicho precepto resulte inejecutable.

Por su propia naturaleza, es claro que tal fenómeno solo puede predicarse de normas vigentes en el momento que entra a regir el nuevo estatuto.

Por cuanto respecta a los efectos propios de la inconstitucionalidad sobreviniente, ella se asimila en buena medida a la derogatoria con los alcances establecidos al comentar en este mismo fallo el artículo 9 de la ley 153 de 1887. No podría, en consecuencia, emitirse un fallo de mérito por ausencia de objeto. Por eso es pertinente indagar si la inconstitucionalidad sobreviniente ha afectado tanto la norma habilitante como la norma acusada.

No debe olvidarse aquí que cuando se expidió la norma habilitante no se hallaba vigente el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución. Como sí lo estaba cuando se promulgó el decreto 2406 del 25 de octubre de 1991.

Como se desprende de su texto, este decreto fué expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 32 de la ley 9 de 1991 y no del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución vigente. Al proceder así, el Presidente utilizó las atribuciones que el artículo 76 ordinal 9 de la Constitución derogada defería al legislador y que son las mismas que hoy consagra el numeral 7 del artículo 150, las cuales, obviamente, bien puede ejercerlas cuando sea investido de facultades extraordinarias.

Precisamente esto fue lo que aconteció en el caso subexámine. En otras palabras, el Congreso habilitó al Gobierno para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales conforme a lo previsto en el numeral 9 del artículo 76 de la Constitución derogada, facultad esta que hoy reproduce el numeral 7 del artículo 150. Por tanto, la habilitación se hizo prescindiendo del numeral 16 del artículo 189 vigente.

En virtud de todo lo anterior, la competencia que ejerció el ejecutivo se halla plenamente ajustada a los preceptos constitucionales comoquiera que ella constituye desarrollo de atribuciones que en el momento de expedir una norma habilitante se consagraban en el artículo 76 ordinal 9 de la Constitución de 1886 y que hoy se prolongan en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución vigente.

3. Exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

El actor considera que con la expedición del decreto 2406 de 1991, se vulneraron los artículos 4, 188 y 189 numeral 19, comoquiera que el artículo 32 de la ley 9 de 1991 solo le otorgó facultades al Presidente de la República para “MODIFICAR” la estructura y las funciones de la Oficina de Cambios del Banco de la República y dentro de ese contexto le confirió el poder adicional de fusionar o suprimir dependencias de dicha Oficina, pero en ningún caso la atribución de suprimirla totalmente.

Al respecto, observa esta Corporación que el artículo 32 de la ley 9 de 1991 confirió al Presidente facultades tanto para modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Control de Cambios, de la Oficina de Cambios del Banco de la República y los demás

organismos y dependencias vinculados directamente con la regulación, el control y la aplicación del régimen de cambios internacionales a fin de adecuar la estructura y funciones de la administración nacional a los preceptos de la ley 09. Simultáneamente, lo habilitó también para suprimir o fusionar tales organismos y dependencias. (Subraya la Corte).

Todo lo anterior se desprende del texto del numeral 1 del artículo 32 de la ley 9 de 1991, que ya se ha reproducido en este fallo.

No se remite a duda, pues, que el Ejecutivo estaba plenamente facultado para suprimir la Oficina de Cambios del Banco de la República. En consecuencia, no se excedió en el uso de las facultades que le fueron conferidas.

De otra parte, puesto que el coadyuvante pone de presente en su alegato que las facultades extraordinarias se otorgaron exclusivamente para suprimir organismos de la rama ejecutiva, -naturaleza esta que en su opinión no tiene la Oficina de Cambios,- la Corte estima necesario hacer una breve consideración al respecto.

El cargo mencionado carece de todo asidero cuando se repara en el alcance de las facultades otorgadas por el artículo 32 de la ley de 1991. Esta norma habilitó al Presidente para suprimir organismos administrativos en general, como también hacer otro tanto específicamente con la Oficina de Cambios del Banco de la República, sin que en este caso fuera relevante su vinculación o no a la rama ejecutiva del poder público. Así se desprende de la lectura cuidadosa de la norma habilitante.

En efecto, dicha norma toma en consideración la calidad de organismos vinculados a la rama ejecutiva solo para efectos de “suprimir funciones o asignarlas” a ellos y, en ningún caso, para efectos de la supresión de los mismos.

Es claro, entonces, que las facultades otorgadas al Presidente, por cuanto respecta a la Oficina de Cambios, no se hallaban condicionadas a su pertenencia a la rama ejecutiva.

VII. DECISION

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: Por las consideraciones formuladas en la parte motiva de esta providencia, declarar EXEQUIBLE en todas sus partes el decreto 2406 del 25 de octubre de 1991 “por el cual se suprime la Oficina de Cambios del Banco de la República”, en los aspectos formales relacionados con el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sentencias 85, 87, 93, 100, 107 y 119 de 1991. También Corte Constitucional, Sentencias C-005, C-221, C-416, C-417,C434, C-435, C-465.

2 Ibidem.

4 Cfr. Atehortúa Ríos, Carlos Alberto. Uribe Correa, Sergio. El Tránsito de Legislación. en: "12 Ensayos sobre la Nueva Constitucion". Señal Editora, Medellín 1991. pp 111, 112.

5 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 25 de Julio de 1991. M.P. Dr. Pedro Escobar Trujillo.

6 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 107 del 12 de septiembre de 1991. M.P. Dr. Fabio Morón Diaz.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia No C-416 del 18 de Junio de 1992.M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-417 del 18 de junio de 1992.M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

9 Ibidem.

10 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 25 de julio de 1991 M.P. Pedro Escobar Trujillo.

11Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-434 del 25 de junio de 1992 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.