

C-052-97

Sentencia C-052/97

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ley de facultades extraordinarias

Si el principio de unidad de materia tiene como fin armonizar los distintos artículos que integran una ley, de manera que guarden la debida “conexidad causal, teleológica, temática o sistemática” con el tema general que es objeto de regulación, cuando se impugna una ley que se limita a conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar, durante un período definido, decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que allí se señalan en forma expresa y precisa, el principio de unidad de materia no tendría aplicación puesto que no existe ninguna otra norma en el mismo ordenamiento que consagre otros asuntos para poder confrontarlos con los de las facultades y así determinar si ellos guardan la concordancia o consonancia exigida en el artículo 158 de la Carta.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ley de facultades extraordinarias regula otro asunto

En los casos en que la disposición o disposiciones mediante las cuales se otorgan las facultades extraordinarias forman parte de una ley en la que se regulan otros asuntos, aquí dicho principio si tendría plena operancia y, por tanto, habría que determinar si esas normas guardan armonía o conexidad con la materia general regulada en la ley a la que pertenecen. Claro está que el análisis que ha de realizarse no puede hacerse con la misma rigurosidad o rigidez que cuando se confrontan disposiciones en las que se desarrollan temas específicos, debido precisamente a que las normas mediante las cuales se confieren facultades extraordinarias se limitan a enunciar las materias que el Presidente de la República debe desarrollar.

LEY DE RACIONALIZACION TRIBUTARIA-Expedición normas de control/LEY DE RACIONALIZACION TRIBUTARIA-Relación entre asuntos fiscales y cambiarios

Si uno de los objetivos de la ley de racionalización tributaria es la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, cómo no aceptar que para lograrlo sea necesario expedir disposiciones legales destinadas a controlar los campos en que ella se produce y adoptar las medidas coercitivas y sancionatorias aplicables en caso de que se incumplan las obligaciones impuestas en los

ordenamientos respectivos. Es que la evasión no se puede controlar solamente con medidas de inspección sino también con la imposición de sanciones. Es evidente que los asuntos fiscales y los cambiarios guardan una íntima relación. Basta recordar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es el ente encargado de controlar el ingreso y egreso de divisas como consecuencia de la importación y exportación de bienes y servicios; el pago de aranceles e impuestos que los interesados deben realizar por operaciones de comercio exterior, etc.

INFRACCION CAMBIARIA-Facultades extraordinarias para régimen sancionatorio/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad

No encuentra la Corte motivo alguno para excluir de la ley de racionalización tributaria la disposición materia de acusación, pues ella no desarrolla tema alguno, simplemente se limita a conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias únicamente en relación con los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Entonces mal podría racionalmente exigirse que se tramitara otra ley con este fin, a pesar de existir conexidad funcional, causal y teleológica con la materia general que se regula en la ley a la que pertenece.

LEY MARCO-Incompetencia regulación régimen de infracciones cambiarias

La regulación del régimen aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su imposición no es materia que deba ser objeto de ley marco.

LEGISLADOR ORDINARIO-Regímenes penales y procedimientos para sanción/LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Regímenes penales y procedimientos para sanción/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Prohibición de otorgar facultades para expedir códigos

Corresponde al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole, señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Superior.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultades extraordinarias para sanciones en infracciones cambiarias/ DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Facultades extraordinarias para sanciones en infracciones cambiarias

Podía el Congreso, sin violar disposición constitucional alguna, otorgarle facultades extraordinarias al Presidente para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su aplicación, en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como se contempla en la norma impugnada. En materia cambiaria es la misma Constitución la que distribuye específicamente cada una de las funciones que deben desarrollar los tres entes encargados de regular asuntos de esa índole, a saber: el Congreso, el Gobierno y el Banco de la República.

Referencia: Expediente D-1397.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 180 (parcial)de la ley 223 de 1995 y el decreto 1092 del 21 de junio de 1996.

Demandantes: Santiago Jaramillo Caro y Jaime Humberto Tobar Ordoñez.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C. febrero seis (6) de mil novecientos noventa y siete (1997)

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Santiago Jaramillo Caro y Jaime Humberto Tobar Ordoñez presentaron demanda contra el artículo 180 parcial, de la ley 223 de 1995, por violar los artículos 150 numerales 11, 12 y 19-a, 158 y 169 de la Constitución; y el Decreto 1092 del 21 de junio de 1996, en su totalidad, toda vez que este fue expedido con base en las facultades extraordinarias consagradas en la disposición primeramente citada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole,

procede la Corte a decidir.

2. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Los apartes demandados son los que se subrayan a continuación:

“LEY 223 DE 1995”

“Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.

.....

“ARTICULO 180. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de (6) seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir el régimen sancionatorio aplicable por las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, e incorporar dentro de la nomenclatura del estatuto tributario las disposiciones sobre los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial -Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- que se encuentran contenidos en otras normas que regulan materias diferentes.

En virtud de estas facultades, podrá:

- a) Dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;
- b) Señalar el procedimiento aplicable en las investigaciones por infracción al régimen de cambios que compete adelantar a la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales;
- c) Señalar las actuaciones sometidas a reserva dentro de las investigaciones que se adelanten por infracción al régimen de cambios;
- d) Establecer el régimen sancionatorio aplicable por infracción al régimen cambiario y a las obligaciones que se establezcan para su control, en las materias de competencia de la

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

e) Determinar las formas de extinción de las obligaciones derivadas de la infracción al régimen de cambios y el procedimiento para su cobro, y

f)

3. LA DEMANDA

Según los actores, la facultad conferida al Presidente de la República, en la norma que es objeto de acusación, para que expida el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias que sean de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, vulnera el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 158 de la Constitución, pues constituye un asunto extraño a la “racionalización tributaria”, tema al que se refiere la ley 223 de 1995.

En efecto, señalan que “la regulación de los aspectos propios del régimen cambiario es un asunto que no guarda relación alguna, desde un punto de vista lógico, con la racionalización tributaria. Incluso, retomando las pautas jurisprudenciales, no se encuentra cómo teleológica, temática o sistemáticamente pueda encontrarse la conexidad entre dichos temas. En efecto, la causa final de la norma demandada es la de regular asuntos tributarios y su aspecto temático, como es obvio, es el relativo a impuestos; de donde resulta evidente concluir que bajo ningún presupuesto jurídico es posible introducir en ella aspectos relacionados con el régimen cambiario. En concordancia con lo anterior, debemos anotar que, si se quiere, podría considerarse que la definición del régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias, es también materia propia de una disposición de carácter penal contravencional y no de una ley ordinaria de carácter tributario.”

Luégo agregan que si bien es cierto en el título de la ley se alude a “otras disposiciones”, ello no significa que se esté autorizando para incluir temas ajenos a la materia tributaria, objeto de regulación. En consecuencia, consideran que se ha infringido también el artículo 169 de la Constitución, al introducirse una disposición cuyo contenido no coincide con la materia general de la ley ni con el título de la misma.

Finalmente, expresan los demandantes que la norma acusada infringe el artículo 150,

numeral 19 literal b) de la Constitución, al otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para regular un asunto que pertenece al “régimen de cambio internacional”, el cual debe ser objeto de una ley marco o cuadro, más no de una ley ordinaria.

4. INTERVENCIONES

4.1 Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, actuando a través de apoderado, presentó un escrito en el que expone las razones que sustentan la constitucionalidad de la disposición acusada, las cuales se resumen a continuación:

- El artículo 180 de la ley 223 de 1995, en lo demandado, no viola el principio de unidad de materia, pues existe la debida coherencia y conexidad entre los asuntos cambiarios y los tributarios, toda vez que temas de comercio exterior como son la administración aduanera y la política cambiaria tienen relación directa con la hacienda pública y, por ende, el legislador puede ocuparse en un mismo ordenamiento de ellos sin quebrantar ningún principio constitucional. El nexo entre tales materias resulta evidente, por ejemplo, en cuanto al control de fuga de capitales y la subsistencia de los denominados “capitales golondrina”, pues, sin duda, “cualquier esfuerzo para incentivar el recaudo tributario deberá estar acompañado de controles sobre la entrada y salida de divisas, y la relación de gravámenes que deben tributar esos capitales.”
- Dado que en el título de la ley 223 de 1995 se incluyó la expresión “otras disposiciones”, ello significa que se pueden regular otros temas que se relacionen con la materia principal objeto de regulación, como en efecto sucedió en el presente caso.
- El régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no es un asunto que deba ser regulado por una ley marco; en primer lugar, porque de acuerdo con un fallo de la Corte Constitucional (sent. C-599/92) dicho régimen puede ser expedido por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias y, en segundo lugar, porque el Congreso no está delegando su competencia privativa para expedir leyes marco, lo que está prohibido constitucionalmente, sino simplemente autorizando para expedir un régimen sancionatorio.

- Por otra parte, la ley marco de cambios, atendiendo a su misma naturaleza, se limita a fijar las directrices generales del sistema de cambios, sin señalar en detalle cada uno de los asuntos propios de la materia cambiaria, labor que corresponde ejercer al Gobierno (siguiendo las directrices de la ley marco) y a la Junta Directiva del Banco de la República (conforme a las funciones que le asigne la ley). En otras palabras, es procedente que sea el legislador, en este caso el Presidente de la República, investido de facultades extraordinarias, quien regule el tema.

- En lo que respecta al decreto 1902 de 1996, dice que se expidió dentro del límite de tiempo previsto por el legislador ordinario en el artículo 180 de la ley 223/95, materia de impugnación, y regula exclusivamente materias que se relacionan con los asuntos para los cuales se le confirieron al Presidente de la República las facultades extraordinarias; por tanto, considera que no se ha vulnerado norma constitucional alguna.

4.2 Intervención del Director de Impuestos y Aduanas Nacionales

El apoderado del Director de Impuestos y Aduanas Nacionales solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la norma sometida a su revisión pues, en su criterio, no se viola el principio de unidad de materia, dado que los asuntos tributarios, los gravámenes arancelarios y el régimen de cambios internacionales están íntimamente ligados. “Es indiscutible que todas esas materias gozan de una íntima relación y que mutuamente se sirven de los mismos documentos para efectos de controlar el cumplimiento de las disposiciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Es por ello que no ha sido raro encontrar que cuando se realizan modificaciones en el aspecto aduanero o tributario se produzcan variaciones en el régimen de cambios internacionales y viceversa.”

Para sustentar su afirmación, hace un recuento histórico de la forma como se ha realizado el proceso de cambio del modelo proteccionista al de apertura económica, y la incidencia que tuvo junto con otros factores, para suprimir la Superintendencia de Control de Cambios y asignar las funciones que ésta ejercía a tres entidades diferentes a saber: las Superintendencias Bancaria y de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. A esta última se le atribuyó el control del régimen de cambios respecto a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.

Dicho cambio, en sentir del interviniente, generó dificultades en la aplicación del

procedimiento sancionatorio cambiario por que la normatividad antes vigente (Decreto 1746 de 1991) no era compatible con la existente en materia tributaria y aduanera, dependencias que ya habían sido unificadas por medio de la ley 6a. de 1992 y posteriormente por el Decreto 1800 de 1994. Para hacer frente a esta situación fue necesario expedir el decreto acusado, en el que además de consagrar el régimen sancionatorio como complemento al régimen sustantivo para poder hacerlo efectivo, unificò el procedimiento en lo que era compatible con las materias tributaria y aduanera. Por estas razones, existe no sólo una relación objetiva y razonable entre las materias aduanera, cambiaria y tributaria, sino que en virtud de las funciones asignadas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cualquier proyecto de modificación que se pretenda realizar en estas áreas constituye una misma temática inescindible.

- La competencia para expedir un régimen sancionatorio y el procedimiento para su imposición ha sido asignada por el Constituyente al Congreso de la República, actividad que puede ejercer directamente o mediante la concesión de expresas facultades extraordinarias al Presidente. Es claro entonces, que la citada regulación se efectúa por medio de una ley ordinaria y no por ley marco, pues esta última por tener un carácter general, debe limitarse a fijar la política, los criterios y los principios generales que dirigirán la acción del ejecutivo en materia cambiaria, sin entrar a regular de manera detallada y precisa los distintos asuntos que se pueden desprender de ella, como sucede en el presente caso.

5. CONCEPTO FISCAL

Dentro de la oportunidad que para ello prevé el artículo 242-4 de la ley suprema, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y en él solicita a la Corte declarar exequible el artículo 180 de la ley 223 de 1995, en lo demandado, con base en los siguientes argumentos:

- El principio de unidad de materia no resulta vulnerado, pues si bien es cierto que el tema dominante de la ley 223 de 1995 es “la racionalización tributaria”, no es extraño a la misma el contenido del artículo 180 acusado parcialmente, ya que existen “elementos articuladores de carácter funcional” entre los temas tributarios y cambiarios que hacen posible una regulación uniforme de estos asuntos en una misma ley. “En efecto, no fue casual o accidental que a la DIAN se le asignaran funciones relativas a los tributos en asuntos

aduaneros y de comercio exterior, sino que dada la conexidad entre estos asuntos se le podían atribuir a una sola autoridad gubernamental competencias en tales aspectos. Y es así como en el campo de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y en la regulación de la salida y entrada de capitales se ven comprometidos aspectos cambiarios por el ingreso o egreso de divisas y la liquidación de tributos.”

- El Congreso puede válidamente delegar en el legislador extraordinario la función de señalar el régimen sancionatorio aplicable en materia cambiaria, ya que a él corresponde expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución. En otras palabras, la función a que hace referencia la disposición demandada se ejerce a través de una ley ordinaria y no mediante una ley marco, como lo sostienen los demandantes, pues la competencia en materia de regulación de funciones de inspección, vigilancia y control, proviene del numeral 8 del 150 de la Carta y no del literal b) del numeral 19 del artículo 150 del mismo ordenamiento.

Además, atendiendo a la naturaleza jurídica de las leyes marco, éstas no pueden establecer el régimen sancionatorio y de regulación de procedimientos cambiarios, por cuanto su única finalidad es la de señalar las pautas o parámetros generales de acción que el gobierno debe observar.

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, es competente esta Corte para conocer la presente demanda por dirigirse contra un precepto que forma parte de una ley y la totalidad de un decreto extraordinario.

6.2 Planteamiento del problema.

La demanda plantea básicamente dos interrogantes que habrán de resolverse. El primero es ¿se rompe el principio de unidad de materia cuando en una ley que versa sobre asuntos tributarios se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer el régimen de sanciones en materia cambiaria y el procedimiento para su aplicación?. En segundo término: ¿es materia de una ley marco, la determinación del régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacionales?

6.2.1 El principio de unidad de materia, naturaleza y finalidad.

Este principio que se encuentra consagrado en el artículo 158 del Estatuto Supremo, ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de esta Corporación, dentro de los cuales cabe destacar los siguientes:

En sentencia C-025/93 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte expresó:

“La exigencia constitucional (contenida en el artículo 158 de la Constitución) se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaure, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El Estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida substancialmente, reclama pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República”

Posteriormente, se aludió específicamente a la finalidad del citado principio constitucional, así:

“En relación con dicho principio, es importante señalar que la razón de su exigencia constitucional tiene como único propósito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas.”

Igualmente, ha reiterado la Corte que la unidad de materia no es un principio de carácter absoluto, por tanto, su interpretación “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 sistemática 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.”

Bajo estas directrices se procederá a analizar la norma acusada.

6.2.2 El principio de unidad de materia frente a disposiciones que confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Para efectos del análisis del primer punto planteado, es fundamental tener en cuenta que la disposición demandada parcialmente, forma parte de la ley 223 de 1995, cuyo título es “por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones” y en ella se le confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la ley, para ejecutar distintas actividades, entre otras, la de “expedir el régimen sancionatorio aplicable por las infracciones cambiarias y el procedimiento para su efectividad, en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.....”, discriminando en cinco literales cada una de las actividades que, en desarrollo de tales atribuciones le compete cumplir, los cuales se transcribieron al inicio de esta providencia. Disposición que los demandantes consideran violatoria del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

En primer término es pertinente aclarar que este caso difiere del resuelto por la Corte en la sentencia C-523/95, pues si bien es cierto que allí se demandó por violación del principio de unidad de materia una ley cuyo único tema de regulación era la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República; en el que se somete hoy a su juicio se acusan por el mismo motivo unos apartes de un artículo cuyo contenido es también el otorgamiento

de facultades extraordinarias al Gobierno, pero que está incluido dentro de una ley que regula otros asuntos, los que como ya se anotó, pertenecen al ámbito tributario. En consecuencia, no son aplicables en su totalidad los argumentos que expuso la Corte en el fallo precitado por la siguiente razón:

Si el principio de unidad de materia, como tantas veces se ha dicho, tiene como fin armonizar los distintos artículos que integran una ley, de manera que guarden la debida “conexidad causal, teleológica, temática o sistemática” con el tema general que es objeto de regulación, cuando se impugna una ley que se limita a conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar, durante un período definido, decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que allí se señalan en forma expresa y precisa, el principio de unidad de materia no tendría aplicación puesto que no existe ninguna otra norma en el mismo ordenamiento que consagre otros asuntos para poder confrontarlos con los de las facultades y así determinar si ellos guardan la concordancia o consonancia exigida en el artículo 158 de la Carta.

De ahí que la Corte haya afirmado en la sentencia aludida, que “las leyes de facultades previstas en el numeral 10o. del artículo 150 Superior, (.....) no se rigen por el artículo 158 de la Carta Política, pues no desarrollan materias legislativas. Su campo de acción, se circunscribe a lo previsto en aquella norma la cual evidentemente, establece los parámetros dentro de los cuales debe moverse el Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria: le señala un término máximo para ejercer las facultades, los controles legislativos sobre los decretos expedidos con base en ellas se mantienen, y restringe su campo de acción en relación con las materias a legislar. Sin embargo, en ningún momento hace referencia a la unidad de materia que debe guardar la misma, y ello obedece a un criterio racional y lógico, cual es el que dichas leyes no desarrollan temas en particular; simplemente se limitan a enunciarlos, de manera que sea el Ejecutivo quien adelante el trabajo legislativo, evento en el cual por analogía jurídica, se aplica el principio de unidad de materia sobre los temas precisos que éste desarrolle, pero no sobre la misma ley de facultades.”

No sucede lo mismo en los casos en que la disposición o disposiciones mediante las cuales se otorgan las facultades extraordinarias forman parte de una ley en la que se regulan otros asuntos, porque aquí dicho principio si tendría plena operancia y, por tanto, habría que determinar si esas normas guardan armonía o conexidad con la materia general regulada en la ley a la que pertenecen. Claro está que el análisis que ha de realizarse no puede hacerse

con la misma rigurosidad o rigidez que cuando se confrontan disposiciones en las que se desarrollan temas específicos, debido precisamente a que las normas mediante las cuales se confieren facultades extraordinarias se limitan a enunciar las materias que el Presidente de la República debe desarrollar. Esta es la situación que se plantea en la presente demanda y que la Corte procede a resolver.

La ley 223/95 “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”, de la cual forma parte el precepto parcialmente impugnado, consagra una serie de disposiciones que en su gran mayoría modifican normas del Estatuto Tributario, las que incluye en once capítulos así: el capítulo I trata del impuesto sobre las ventas, el capítulo II regula las contribuciones de las industrias extractivas, el capítulo III se refiere al impuesto sobre la renta, el capítulo IV versa sobre el procedimiento, el capítulo V contiene el plan de choque contra la evasión, el capítulo VI consagra “otras disposiciones”, el capítulo VII alude al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, el capítulo VIII consagra el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, el capítulo IX se refiere al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, el capítulo X contiene “disposiciones comunes al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado”, y el capítulo XI establece una “disposición común al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajo, al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.”

Ahora bien: ¿En qué consistía la racionalización tributaria, cuál era su objetivo o finalidad?. Para determinarlo es necesario recurrir a los antecedentes legislativos, pues es allí en donde se encuentra la respuesta. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso, se lee lo siguiente:

“En síntesis, el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso busca hacer más transparente, equitativo, neutral y eficiente el sistema tributario.....

“En este orden de ideas, consideramos que reviste especial importancia, dentro de la lucha contra los fenómenos evasivos y elusivos, la eliminación de las imperfecciones y vacíos normativos actuales, la supresión de los tratamientos privilegiados no justificados y el otorgamiento a la administración impositiva nacional de las herramientas legales que le permitan controlar adecuadamente las franjas de evasión que sangran el presupuesto

nacional y lesionan las legítimas aspiraciones de los sectores deprimidos de la sociedad que demandan de manera urgente importantes montos de inversión estatal.....”(Gaceta del Congreso No. 218 agosto 2/95)

En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes se señalaron los criterios de la racionalización tributaria, así:

“El proyecto de racionalización tributaria se orienta en buena parte a la lucha contra la evasión y el perfeccionamiento del sistema para taponar la elusión. Sólo en cuanto estos recursos no son suficientes, se aborda el incremento tarifario.....

El proyecto busca fortalecer el sistema impositivo colombiano y aproximarlos más a los principios tributarios, consolidando los relativos a equidad, eficiencia, progresividad y neutralidad.

La equidad tributaria se logra cuando todos los ciudadanos pagan lo que efectivamente les corresponda, de forma tal que no se creen desequilibrios porque unos tributan y otros no. La lucha contra la evasión y el plan que proponemos es uno de los principales instrumentos para rescatar este principio.

La racionalización tributaria está referida, por una parte, a la eliminación de vacíos legales que permiten particulares interpretaciones de ley, a la simplificación del sistema impositivo, así como el aumento de la capacidad de gestión de la administración tributaria.”

Y en la ponencia para segundo debate se aludió al tema en estos términos:

“Es conveniente hacer claridad en el hecho de que la evasión fiscal no se combate exclusivamente con base en disposiciones de carácter legal, sino que implica la toma de una serie de decisiones administrativas encaminadas a contrarrestar dicho fenómeno.

.....los ponentes hemos decidido definir una estrategia de carácter global para atacar los puntos vitales de la evasión. Un aspecto fundamental de esta estrategia, es la de buscar a través de medidas legislativas, que la administración tributaria oriente su gestión fiscalizadora hacia los que no cumplen sus obligaciones fiscales. (Gaceta del Congreso No. 318 de octubre 3 de 1995)

Si uno de los objetivos de la ley de racionalización tributaria es la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, cómo no aceptar que para lograrlo sea necesario expedir disposiciones legales destinadas a controlar los campos en que ella se produce y adoptar las medidas coercitivas y sancionatorias aplicables en caso de que se incumplan las obligaciones impuestas en los ordenamientos respectivos. Es que la evasión no se puede controlar solamente con medidas de inspección sino también con la imposición de sanciones.

Además, es evidente que los asuntos fiscales y los cambiarios guardan una íntima relación. Basta recordar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es el ente encargado de controlar el ingreso y egreso de divisas como consecuencia de la importación y exportación de bienes y servicios; el pago de aranceles e impuestos que los interesados deben realizar por operaciones de comercio exterior, etc.

Ante estas circunstancias no encuentra la Corte motivo alguno para excluir de la ley de racionalización tributaria la disposición materia de acusación, pues ella, vale la pena reiterarlo, no desarrolla tema alguno, simplemente se limita a conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias únicamente en relación con los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Entonces mal podría racionalmente exigirse que se tramitara otra ley con este fin, a pesar de existir conexidad funcional, causal y teleológica con la materia general que se regula en la ley a la que pertenece. Es que el principio de unidad de materia “no puede ser entendido dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles” (C-390/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

En consecuencia, no les asiste razón a los demandantes, pues no existe la alegada violación del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Carta y así se declarará.

6.2.3 La regulación del régimen aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su imposición no es materia que deba ser objeto de ley marco.

Otro de los cargos formulados por los demandantes consiste en sostener que el régimen sancionatorio a que alude la norma demandada, debe ser establecido en la ley marco de cambios. No comparte la Corte dicho criterio por lo siguiente:

Con las leyes marco o cuadro como se ha denominado a aquellos ordenamientos en los cuales se fijan criterios, pautas o directrices de carácter general sobre las materias expresamente señaladas en la Constitución y cuyo desarrollo se realiza por medio de reglamentos, se crea “una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el ‘marco’ dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador.”

Si las leyes marco tienen tales propósitos y gozan de un especial grado de generalidad, mal podrían incluirse dentro de éstas normas concretas y específicas destinadas a tipificar cada una de las conductas o comportamientos que dan lugar a imponer sanciones administrativas, disciplinarias o penales y la determinación de las mismas, sin que ello sea óbice para que se establezcan reglas generales para efectos de su regulación y aplicación.

Corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior.

Así las cosas, bien podía el Congreso, sin violar disposición constitucional alguna, otorgarle facultades extraordinarias al Presidente para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su aplicación, en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como se contempla en la norma impugnada.

Para finalizar es conveniente señalar que en materia cambiaria es la misma Constitución la que distribuye específicamente cada una de las funciones que deben desarrollar los tres entes encargados de regular asuntos de esa índole, a saber: el Congreso, el Gobierno y el Banco de la República, como se observa en las disposiciones que se citan en seguida

De conformidad con el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, compete al Congreso de la República por medio de ley, de las llamadas 'marco': "dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República". Igualmente, le compete mediante ley ordinaria "Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas" (150-13 C.N.), y "Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a la Junta Directiva" (art. 150-22 C.N.)

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 371 de la Carta, corresponden al Banco de la República, la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito; al igual que la emisión de la moneda legal; funciones que debe ejercer en coordinación con la política económica general. La junta directiva de dicho ente, según el artículo 372 ibidem, es "la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley....El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades."

Queda claro que el señalamiento de las conductas por infracción de las normas cambiarias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales al igual que el procedimiento para su aplicación, corresponde al Congreso de la República a través de una ley ordinaria, o al Presidente de la República, si se le delegan esas tareas, garantizando así uno de los presupuestos del debido proceso (art. 29 C.P.), cual es el de que “nadie podrá ser juzgado sino conforme las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Frente a la constitucionalidad del régimen sancionatorio en materia cambiaria, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, existe un precedente jurisprudencial de esta Corporación, al declarar exequible el decreto 1746 de 1991, cuyo estudio se realizó a la luz de la nueva Constitución, como consta en la sentencia C-599 del 10 de diciembre de 1992. Y aunque este decreto fue expedido bajo la vigencia de la Constitución de 1886 y con anterioridad a la supresión de la Superintendencia de Cambios y la asignación de las funciones que ésta cumplía a la Superintendencia Bancaria y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los fundamentos jurídicos que motivaron la decisión no han variado. .

Por las razones anotadas, la disposición demandada no viola el artículo 150, numeral 19, literal b), pues el régimen sancionatorio y el procedimiento aplicable a las infracciones cambiarias no es un asunto que deba ser materia de una ley marco.

Con base en las consideraciones anteriores, el artículo 180 de la ley 223 de 1995, en lo demandado, será declarado exequible pero sólo respecto de los cargos formulados por los demandantes. Igual declaración se hará frente al decreto 1092 del 21 de junio de 1996, expedido con fundamento en las facultades a que alude la disposición primeramente citada.

7. DECISIÓN

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

RESUELVE:

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General