Sentencia C-1030/02

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Otorgamiento bajo la Constitución de 1886

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No operancia de inconstitucionalidad sobreviniente en estudio bajo la Constitución de 1886

TRANSITO CONSTITUCIONAL EN LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Análisis con base en preceptiva constitucional vigente

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Alcance

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA NORMA SANCIONATORIA EN MATERIA TRIBUTARIA

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA NORMA SANCIONATORIA-No vulneración de normas internacionales

Referencia: expediente D-4068

Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal h) del numeral 1° del artículo 90 de la Ley 75 de 1986 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre del año dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ernesto Rey Cantor demandó el literal h) del numeral 1° del artículo 90 de la Ley 75 de 1986 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones".

El Magistrado Sustanciador, mediante auto fechado el 6 de junio de 2002, admitió la demanda de la referencia y ordenó fijar en lista la norma acusada en la Secretaría General de ésta Corporación. En esa misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, así como al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede, entonces, a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto demandado conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 37742 del 24 de diciembre del año de 1986 (se subraya lo demandado).

"LEY 75 DE 1986

(diciembre 23)

por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

CAPITULO XIII

Disposiciones varias

(…)

Artículo 90. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias contadas estas desde la fecha de publicación de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 1987 para adoptar las siguientes medidas:

1). Dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

En desarrollo de estas facultades el Gobierno podrá:

(…)

h).Dictar normas sancionatorias que en ningún caso contemplen penas privativas de la libertad, ni establecer presunciones para la determinación de los tributos".

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del literal h) del numeral 1° del artículo 90 de la Ley 75 de 1986, pues considera que la disposición vulnera los artículos 1, 3, 6, 29, 85, 93, 113, 121, 122, 123, 133, 150 inciso 1 y numerales 1, 2 y 10, 152 literal a) y 263 de la Constitución Política. Así mismo, argumenta que la norma acusada desconoce los artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por la Ley 16 de 1972, normas que, advierte, forman parte del bloque de constitucionalidad.

Inicia su exposición argumentando que las normas internacionales referidas son de aplicación operativa1 -o inmediata-, y en consecuencia, constituían un referente obligado para el Congreso de la República al expedir la ley de la que hace parte la disposición acusada, de manera que, conforme a dichos preceptos, no le era posible al legislador otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para dictar normas de naturaleza sancionatoria. Al respecto, explica que tanto el artículo 29 superior –cuya aplicación también es inmediata conforme al artículo 85 constitucional- como el artículo 8 de la Convección Americana sobre

Derechos Humanos se refieren al principio de legalidad y al hacerlo utilizan la expresión "leyes", cuyo alcance debe ser interpretado como aquella norma formalmente expedida por el Congreso.

Con el fin de sustentar la tesis expuesta, hace una extensa transcripción de algunos considerandos de la opinión consultiva OC-6/86 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con la interpretación de la expresión "leyes" contenida en el artículo 302 de la Convención. De lo anterior señala algunas conclusiones que en su criterio derivan del análisis del documento referido y estima aplicables al presente caso, entre otras,: i.) que la limitación o restricción a los derechos fundamentales debe establecerse por medio de leyes, ii.) que el término leyes debe entenderse en sentido formal, iii.) que, como consecuencia, se imponen los principios de legalidad y de reserva de ley, iv.) que el principio de legalidad en una sociedad democrática está vinculado al principio de legitimidad, v.) que en el establecimiento de limitaciones o restricciones a los derechos humanos debe excluirse al poder ejecutivo y, vi.) que las delegaciones legislativas sobre estas materias tienen que estar autorizadas por la propia Constitución bajo claras limitaciones.3

Así las cosas, concluye que en el momento de proferir el precepto enjuiciado el Congreso de la República desconoció las normas internacionales que hacen referencia al derecho al debido proceso y el principio de legalidad (arts. 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) las cuales integran el bloque de constitucionalidad y, posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 "se generó la inconstitucionalidad sobreviniente del literal h) demandado".

En este orden de ideas, el demandante argumenta que con la expedición de la norma censurada se desconoció, además, la jurisprudencia internacional a la que se ha hecho referencia, cuyos efectos vinculan al Estado Colombiano y que, en su criterio, constituyen un elemento integrante del bloque de constitucionalidad.4 En relación con este tema insiste en la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden jurídico interno por virtud del artículo 93 de la Constitución Política.

Ahonda sobre el concepto de la violación respecto del principio de legalidad, explicando que a diferencia de lo que ocurre con el Presidente de la República, quien representa la unidad nacional (C.P. art.188), los miembros del Congreso de la República en sus diferentes

vertientes representan de manera efectiva y proporcional al pueblo (C.P., arts. 133 y 263), de manera que sus decisiones son el reflejo de la voluntad general y de la soberanía popular (C.P. art. 3). A su juicio, entonces, conforme a las normas referidas y las características anotadas, la tarea legislativa ordinaria goza de legitimidad y exclusividad para legislar sobre ciertas materias, tales como las relacionadas con el derecho fundamental al debido proceso al que refiere la norma acusada (C.P. art. 152 lit. a), razón por la cual considera que se ha vulnerado el principio de legalidad –sustancial y procesal-, así como la reserva de ley formal.

Al respecto, concluye que el Presidente de la República no tenía competencia para ejercer la función legislativa y regular el ius puniendi tal como en efecto lo llevó a cabo con la expedición de los artículos 674 a 678 del Decreto 624 de 1989, por lo que advierte que con la norma acusada el Congreso de la República se desprendió de una competencia indelegable.

Por las razones expuestas indica que, también resultan vulnerados los artículos 113, 121, 122 y 123 de la Constitución Política5. Sobre este tema hace énfasis en que se ha desconocido el principio de separación de poderes, pues el Presidente de la República "no ejerce función legislativa para regular derechos fundamentales como el debido proceso".

La ciudadana Mónica María Muñoz Buitrago, coadyuvó la demanda y al efecto presento ante la Corte un escrito en el que se reiteran algunos de los cargos planteados por el actor, haciendo especial énfasis en aquel según el cual le está prescrito al Congreso otorgar facultades legislativas al Presidente de la República para que dicté normas de naturaleza sancionatoria, pues considera que de esta manera se vulnera el principio de legalidad y se usurpa una competencia reservada al órgano legislativo.

IV INTERVENCIONES

1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-.

La entidad referida, mediante apoderada especial, se opone a la demanda de inconstitucionalidad con base en los argumentos que a continuación se sintetizan:

Afirma que las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Presidente de la

República por el legislador ordinario del año de 1986, se ajustaron al ordenamiento constitucional y legal que regía en la época. Al respecto, indica que la facultad delegada se limitó de manera precisa por el legislador al señalar que con base en ella no se pueden expedir normas que "contemplen penas privativas de la libertad" o establezcan presunciones para la determinación de tributos.

En cuanto al Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario-, expedido con base en las facultades extraordinarias contenidas en la ley de la que hace parte la expresión demandada, advierte que se trata de la compilación de normas que no constituyen un código, conforme, en su criterio, lo habría definido ya la jurisprudencia constitucional.

La interviniente explica que de la normatividad constitucional vigente en materia de facultades extraordinarias (art. 150 numeral 10 C.P.), se desprende que la nueva Constitución retomó los principales lineamientos respecto de la regulación constitucional que sobre tal materia establecía el ordinal 12 del artículo 76 de la Carta Política de 1886.

Por lo que concluye que la norma enjuiciada es constitucional, en razón a que la Ley 75 de 1986 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República pro tempore y luego de ser oída la Comisión asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, cumpliendo con la finalidad que le fue impuesta y ajustándose "a las necesidades que el país requería, dada la situación en particular legislativa que se presentaba, toda vez que era imperante la realización de una compilación tributaria , para dar mayor certeza jurídica tanto al Administrado como a la Administración Tributaria", razones por las que considera que no puede imputarse a la disposición en cuestión la vulneración del principio de legalidad, de derechos fundamentales y mucho menos de tratados internacionales.

Así las cosas, con base en la transcripción de algunos apartes de la sentencia C-015 de 1993, la representante de la DIAN asegura que el cargo por supuesta incompetencia del ejecutivo para ejercer las facultades extraordinarias controvertidas no procede.

De otra parte, sostiene que "el principio de legalidad al que hace referencia el actor, no es el mismo principio de legalidad en materia tributaria" y, en consecuencia, los argumentos planteados con base en la regulación hecha por la Convención Americana sobre Derechos Humanos "no son de recibo en materia de impuestos nacionales, toda vez que la norma superior para estos efectos entre otras (sic), lo son los artículos 154, 338, 363 y en donde se

confirma el carácter nacional de la legislación fiscal expedida a través de la historia de los impuestos de Colombia."

Frente a la vulneración de las demás normas constitucionales planteadas en el libelo demandatorio afirma que, el actor se limitó a enunciarlas pero no concretó en forma independiente e individualizada los cargos que fundamentaban la supuesta inconstitucionalidad de la norma impugnada.

2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Atendiendo la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, con ponencia del doctor Vicente Amaya Mantilla, participa en el presente proceso mediante la presentación de un escrito en el que se exponen argumentos para defender la constitucionalidad de la norma acusada, los cuales se resumen a continuación.

El interviniente en representación del Instituto señala que "el principio de legalidad sustantiva y de legalidad procesal que el demandante declara como violados, deben juzgarse al amparo de la Constitución Política derogada y no al amparo de la Constitución Política de 1991". Lo anterior, explica, por cuanto así se ha precisado en varias oportunidades por la jurisprudencia de la Corte Constitucional6 y de la Corte Suprema de Justicia7, cuando se trata del análisis de los aspectos formales de las facultades extraordinarias otorgadas con anterioridad a la Constitución Política de 1991.

Frente al cargo por el supuesto despojo por parte del Congreso de la República de su "representatividad" para delegarla en un órgano como el Ejecutivo que, en criterio del demandante, carece de legitimidad para expedir normas de naturaleza sancionatoria, el interviniente sostiene que no existe en la actual Constitución ni en la anterior, prohibición alguna sobre la delegación de la facultad para legislar sobre estas materias, tal como lo reafirma jurisprudencia de esta Corporación en las sentencias C- 059 de 1997 y C-564 de 2000.

Finalmente, advierte que de conformidad con numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, la norma acusada se ajusta a sus prescripciones, si se tiene en cuenta que otorgó facultades precisas al Ejecutivo, pues delimitó su actuación como Legislador

extraordinario desde el punto de vista temporal -desde su publicación hasta el 31 de diciembre de 1987-, así como respecto de las materias objeto de regulación. En su criterio, entonces, exigir mayor rigor en la definición de la facultades "llevaría al extremo de que no fuera precisa la delegación otorgada, pues la norma legal estaría definiendo el tema integralmente".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante comunicación No. 2945, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del literal h) del numeral 1° del artículo 90 de la Ley 75 de 1986, de acuerdo a las consideraciones que se resumen a continuación:

La Vista Fiscal precisa que, tratándose de facultades extraordinarias, el examen de constitucionalidad debe realizarse frente a la Constitución Política vigente al tiempo de su otorgamiento8. En esas condiciones indica que, conforme al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, se facultaba al Congreso de la República para revestir -pro tempore- al Presidente de la República de facultades legislativas, cuando la necesidad lo exigía o la conveniencia pública lo aconsejaban, sin que existiera ninguna otra exigencia, razón por la cual asegura que ningún reparo constitucional puede hacerse respecto de la norma enjuiciada en tanto se cumplieron todas las condiciones señaladas en el precepto constitucional aludido.

Ahora bien, tampoco advierte oposición al principio de legalidad, como quiera que no obstante el contenido de la norma acusada, en efecto, tiene naturaleza "represiva", nada impide al legislador extraordinario para que, debidamente facultado, expida un régimen sancionatorio determinado.9 Sobre este tema, con fundamento en la sentencia C-506 de 2002, el señor Procurador General de la Nación concluye que "la facultad de dictar normas sancionatorias no implica asignación de funciones jurisdiccionales al Ejecutivo, razón por la estas normas pueden ser dictadas por el Ejecutivo como legislador extraordinario."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política,

la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen

El precepto demandado hace parte del Capítulo XIII de la Ley 75 de 1986, en el que bajo el epígrafe "Disposiciones varias", se profirieron diferentes normas relacionadas con temas tributarios. Mediante el artículo 90, acusado parcialmente, se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias y en el numeral primero, del que a su vez hace parte el literal h) enjuiciado, se señaló que las normas expedidas con fundamento en la facultades otorgadas tendrían como propósito el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos hoy DIAN.

Ahora bien, el literal h) demandado, concedió al Presidente de la República facultades para "dictar normas sancionatorias" y precisó que éstas no podrían contemplar penas privativas a la libertad ni establecer presunciones para la determinación de los tributos.

En relación con esta norma los cargos que el demandante y la ciudadana coadyuvante plantean consisten, esencialmente, en la supuesta vulneración del principio de legalidad, pues el precepto habilitante demandado, en su criterio, no podía facultar al Presidente de la República para expedir normas sancionatorias en materia tributaria, por cuanto, estiman, se trata de una competencia exclusiva del Congreso de la República tal como lo infieren de la interpretación de la Constitución Política de 1991, como también de disposiciones de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Por su parte los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación coincidieron en argumentar la improcedencia de los cargos, basados fundamentalmente en que las facultades extraordinarias objeto de estudio deben ser analizadas frente a las normas constitucionales vigentes en el momento de su expedición, concretamente frente al numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, el cual, aseguran, no resulta vulnerado en modo alguno con la habilitación legislativa censurada.

Así las cosas, debe la Corte llevar a cabo el examen de los cargos estableciendo, en primer término, el marco normativo constitucional exigible a la habilitación legislativa bajo análisis, su conformidad con el principio de legalidad frente al orden jurídico interno y a las normas

internacionales invocadas y, finalmente, verificar si respecto de la materia delegada existe, como lo pregona el actor, reserva legal alguna.

3. El examen respecto de facultades extraordinarias otorgadas en vigencia de la Constitución Política de 1886.

La demanda bajo examen plantea la supuesta transgresión de límites temáticos para la concesión de las facultades extraordinarias al Presidente de la República pues, a juicio del actor, no es posible que al amparo de esta figura el Congreso de la República se desprenda de una facultad legislativa que, en su criterio, le es reservada, como la de expedir normas de naturaleza sancionatoria en materia tributaria. Por la razón expuesta, afirma que se han vulnerado los principios de legalidad, de reserva de ley y del debido proceso previstos en la Constitución Política de 1991.

Por lo anterior, previamente, resulta necesario identificar el marco normativo constitucional frente al cual debe hacerse el análisis de los cargos formulados, tal como se advirtió por los intervinientes dentro del proceso. Al respecto, debe precisarse que, teniendo en cuenta que el precepto acusado fue expedido estando vigente la Constitución de 1886, los requisitos que rigen el otorgamiento y el ejercicio de las facultades extraordinarias bajo examen son aquellos dispuestos en el mencionado ordenamiento superior y, conforme a él es que se debe establecer la competencia del Congreso para realizar la habilitación legislativa y la competencia del Presidente para desarrollarla.

Sobre este punto, tanto la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia proferida justo en el tránsito constitucional entre los textos de 1886 y 1991, como la de esta Corporación desde sus inicios, ha sostenido de manera invariable esta tesis, advirtiendo que el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente no opera cuando se trata del examen sobre los requisitos necesarios para el otorgamiento de facultades extraordinarias. Sobre este punto se expresó:

“En primer lugar, necesario es reparar en que la investidura extraordinaria de poderes legislativos a favor del Jefe del Ejecutivo en últimas entraña una cuestión de competencia; porque lo que hace la ley de autorizaciones es precisamente trasladar a dicho funcionario la competencia de la que en principio carece, en forma eminentemente transitoria y por lo demás concurrente con la del legislador ordinario (Congreso), pues éste por ese solo hecho

no pierde la capacidad normadora que le es inherente. Por ello, cuando una disposición dictada en razón de la delegación extraordinaria de funciones atacatada por exceso en las mismas y no por otros motivos lo que se está alegando en el fondo es la falta de competencia del Ejecutivo para expedirla.

En segundo término, 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."

En el mismo sentido la jurisprudencia de esta Corporación expresó:

"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 el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio. (Subrayas fuera de texto)

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." 10

Ahora bien, no obstante que el actor dice controvertir aspectos de fondo respecto del precepto habilitante bajo examen, es lo cierto que ningún cargo en esa dirección resulta predicable de la norma acusada, como quiera que ésta se limita a conceder las facultades

extraordinarias bajo algunos parámetros específicos, sin que se tipifique falta alguna, se describan procedimientos o se establezcan limitaciones concretas de las garantías derivadas del debido proceso. Por lo anterior, resulta evidente que el contenido normativo independientemente considerado no permite siquiera inferir la vulneración de las normas constitucionales invocadas y, en consecuencia, impide el examen frente a ellas, pues por el simple hecho de conceder facultades sobre estas materias no se advierte la limitación respecto de las garantías invocadas por el actor.

En efecto, cabe aclarar sobre este punto que la única circunstancia en la que el examen de constitucionalidad procedería con el cotejo de la norma acusada y el texto de la Constitución Política vigente, sería si su contenido -y no la forma como fue expedida y los requisitos de competencia- admitiera los reparos del actor. Se advierte, entonces, con claridad que la censura de la demanda no permite un examen de la norma frente a las normas constitucionales vigentes.

Así las cosas, no es posible, como lo pretende el demandante, hacer exigibles los límites temáticos dispuestos por la Constitución Política de 1991 -en especial los establecidos en el artículo 150-10- respecto de la competencia legislativa atribuida al Presidente de la República por la norma acusada al amparo del la Constitución de 1886, menos cuando aquella agotó su objeto una vez se ejercieron las facultades otorgadas bajo dicho régimen jurídico. En este punto, cabe reiterar lo expresado por esta Corporación así:

"En relación con el ejercicio de facultades extraordinarias y el tránsito constitucional, según reiterada doctrina de esta Corporación, cuando los decretos dictados al amparo de la habilitación legislativa fueron expedidos antes de que entrase a regir Constitución Política de 1991, el análisis de sus aspectos formales debe efectuarse con base en la preceptiva constitucional vigente al momento de su expedición, pues a los requisitos y procedimientos señalados en el ordenamiento superior derogado se hallaba sujeta la autoridad que produjo el respectivo decreto. Distinta es la situación cuando el estudio de constitucionalidad recae sobre la materia de las normas expedidas por el ejecutivo, ya que, en ese evento, se torna indispensable confrontar la preceptiva demandada con los contenidos de la nueva Constitución, debiéndose verificar si a luz del Estatuto Superior vigente en el momento de adelantar el análisis de constitucionalidad las disposiciones impugnadas pueden subsistir." Sentencia C-647/97

En el mismo sentido se expresó:

Si se acusa una norma preconstituyente por no cumplir con esas exigencias de forma, la preceptiva constitucional aplicable es la Carta de 1886 con sus respectivas reformas, pues la formación de un acto jurídico -como una ley- se rige por las reglas vigentes al momento de su expedición, y no por la normatividad posterior. En efecto, la regulación ulterior no puede generar una inconstitucionalidad sobreviniente por vicios de formación de un acto que fue regularmente expedido. Sentencia No. C-176/96

El actor deduce un presunto exceso de la ley habilitante, pues en su criterio desconoce que las materias sobre las cuales facultó al ejecutivo resultaban reservadas a la luz del orden jurídico constitucional vigente. Sin embargo, tal contradicción no se advierte del análisis del actual ordenamiento superior ni del vigente al momento en que fueron concedidas las facultades bajo examen, pues sobre la materia respecto de la que se hizo la habilitación legislativa no existe reserva en ninguno de los regímenes.

Justamente aún cuando en gracia de discusión se realizara el estudio sobre el contenido normativo enjuiciado frente al orden jurídico superior vigente, sería necesario concluir, igualmente, que ninguno de los requisitos o límites temáticos allí dispuestos resultan quebrantados con la habilitación legislativa bajo examen. Lo anterior, por cuanto, como cabe recordar, la posibilidad de conceder facultades extraordinarias para expedir normas de naturaleza sancionatoria administrativa ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional, en tanto se ha advertido que no representa una temática reservada por la Constitución al legislador ordinario.11

Respecto del cargo por la supuesta vulneración del principio de legalidad, el demandante plantea que se vulnera pues, al interpretar el artículo 29 de la Constitución, concluye que tratándose de la autorización para legislar sobre materias relacionadas con el derecho sancionador, el precepto superior exige que sea la ley formalmente expedida por el Congreso la que se ocupe del tema.

Si bien para responder este reparo bastaría con reiterar que el análisis en cuanto a los límites temáticos de las facultades extraordinarias bajo examen no es posible efectuarlo a partir de la interpretación de preceptos constitucionales vigentes, tal como se propone en este punto por el demandante, resulta pertinente insistir en que el alcance de la expresión ley del

artículo 29 de la Constitución Política no constituye límite alguno al otorgamiento y ejercicio de facultades legislativas al Presidente de la República como equivocadamente se expone en la demanda. Al respecto, la jurisprudencia ha definido y aclarado lo siguiente:

"La cláusula de reserva de ley identifica constitucionalmente asuntos que deben ser de exclusiva competencia del legislador ordinario y frente a los cuales le está prohibido conceder facultades extraordinarias. El artículo 150 numeral 10º de la Constitución establece que el poder legislativo no podrá conceder facultades extraordinarias para expedir:

– Códigos. La doctrina entiende por código el conjunto de disposiciones sustantivas o procesales pertenecientes a una rama de la legislación. La acción de codificar consiste en reunir y ordenar de modo sistemático y metodológico, normas que integran un cuerpo prescriptivo

– Leyes Estatutarias. Se regularán por medio de leyes estatutarias los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y los recursos para proteger esos derechos, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

– Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son las que dicta el Congreso para establecer las normas a las cuales deberá sujetarse la actividad legislativa. Hacen parte de estas leyes las normas que definen el reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras, las que fijan y adoptan el presupuesto y el plan de desarrollo, y las que asignan competencias a las entidades territoriales.

– Las normas por medio de las cuales se crean servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

– Y según jurisprudencia de la Corte Constitucional las leyes marco a las que hace referencia el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política. Estas leyes establecen las normas de carácter general a las que debe sujetarse el Gobierno para ejercer sus funciones constitucionales de inspección y vigilancia, organización del crédito público, regulación del comercio exterior, señalar el régimen de cambio internacional, modificar las disposiciones del régimen de aduanas, regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora, regular cualquier actividad relacionada con el manejo, el aprovechamiento y la intervención de recursos captados del público, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, establecer el régimen de prestaciones sociales mínimas para los trabajadores oficiales y modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y demás organismos de la administración nacional. (Subrayas y destacado fuera de texto)

En este sentido si se considera que la palabra ley utilizada en el artículo 29 de la Constitución atiende exclusivamente a las normas proferidas por el Congreso sería preciso afirmar que en la enumeración, previamente descrita, se encuentra prohibida la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir normas relacionadas con todas las formas del poder sancionador que puede ser punitivo, policivo, tributario, disciplinario y correctivo. Esta conclusión no se deriva de la reserva de ley prevista para el legislador ordinario en el numeral 10° del artículo 150.12

En éste mismo sentido

“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 .”13

Vale también aclarar en este punto que los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias tienen rango y fuerza de ley, pues se trata de una habilitación legislativa del Presidente de la República que no por extraordinaria implica que el acto proferido carezca de naturaleza legislativa y en la que el primer mandatario no actúa como suprema autoridad administrativa sino como legislador.14

5. La supuesta vulneración de normas internacionales que integran el bloque de constitucionalidad.

5.1 Ya se advirtió al inicio del análisis que el precepto habilitante bajo examen dista mucho de configurar restricciones a las garantías procesales, en tanto su contenido normativo no tipifica falta alguna, ni describe procedimientos, como tampoco establece limitaciones de ninguna clase, pues su propósito no fue otro que delegar facultades legislativas al Presidente de la República bajo el marco normativo constitucional que se encontraba vigente en 1886.

Atendida la circunstancia anotada, no resulta explicable cómo el actor infiere la vulneración de los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales, en su orden, enumeran las “Garantías judiciales” y consagran el principio “Principio de Legalidad y de retroactividad”. Al respecto, cabe anotar que el simple hecho de habilitar al legislador extraordinario para expedir normas de naturaleza sancionatoria, no representa restricción alguna de las garantías aludidas.

Por lo anterior, la Corte debe concluir que el cargo del actor no resulta idóneo para discutir o verificar la conformidad de la norma enjuiciada con los preceptos internacionales aludidos que, en efecto, integran el bloque de constitucionalidad, pero frente a los que no es posible colegir contradicción alguna, si se toma en cuenta lo disímil de sus contenidos.

5.2 Por otra parte, yerra igualmente el demandante al citar la opinión consultiva relacionada con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de argumentar el desconocimiento del principio de legalidad.

A este respecto es preciso detenerse a observar que la norma internacional interpretada por

la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-6/86, dispone que las restricciones autorizadas por la misma convención (Art. 27), al goce y ejercicio de los derechos y libertades, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y, en relación con el concepto de éstas, la jurisprudencia internacional explica que deben ser entendidas como leyes formalmente expedidas por el Congreso de la República.

Teniendo en cuenta la anterior precisión, cabe interrogarse ¿cómo, entonces, puede la norma enjuiciada ser destinataria de la disposición internacional invocada y de las consideraciones hechas por el órgano llamado a interpretarla, si en ella no se dispone -ni mucho menos se autoriza al Presidente de la República para hacerlo- el establecimiento de restricciones o la suspensión de derechos?

En conclusión, para la Corte es evidente que la mención hecha por el demandante no sirve al propósito de estructurar el cargo por supuesta vulneración del principio de legalidad, pues su contenido no permite enfrentarla al artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos ni a la interpretación hecha por la Corte Interamericana de Justicia transcrita en extenso por el actor.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en la presente providencia, el literal h) del numeral 1º del artículo 90 de la Ley 75 de 1986.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

MAGISTRADO

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MAGISTRADA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Afirmación que sustenta en transcripciones de la obra de Germán J. Bidart Campos.

2 "Artículo 30

Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido

establecidas.”

3 Indica que los argumentos expuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva referida fueron reiterados en la Sentencia de 2 de febrero de 2002 caso Baena Ricardo y otros contra Panamá.

4 En sustento de esta afirmación transcribe apartes de la Sentencia C-200 de 2002 y hace referencia a las sentencias T-568 de 1999, C-010 de 2000.

5 Para apoyar su afirmación transcribe apartes de la Sentencia 1144 de 2000.

6 Entre otras señala las sentencias C-014 y C-024 de 1993, así como la C-416 de 1992.

7 “sentencia del 25 de julio de 1991, M.P. Pedro Escobar Trujillo y 017 del 12 de noviembre de 1991 M. P. Facio Morón Díaz”

8 Sentencia C-416 de 1992

9 En apoyo de esta tesis transcribe apartes de las sentencias C-059 de 1997 y C-564 de 2000.

10 Sentencia C-416 de 1992. En este mismo sentido se expresó la sentencia C-252/99

11 Cfr. entre otras, las sentencias C-430 de 2001, C-564 de 2000 y C-712 de 2001

13 Sentencia C-052 de 1997.

14 Cfr. Sentencia C-1293 de 2001