

C-113-98

Sentencia C-113/98

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Mecanismos de saneamiento aduanero

En el numeral acusado, el Congreso de la República le confirió facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República con el fin de establecer mecanismos que permitieran la declaración y pago de los derechos e impuestos de las mercancías que hubieren ingresado al país antes del primero (1o.) de septiembre de 1.990, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero. Tales facultades fueron desarrolladas mediante la expedición del Decreto que estableció mecanismos de saneamiento aduanero para las mercancías que se encontraban en la situación descrita, sin que hubiera lugar a decomiso, ni formulación de cuentas adicionales, ni a sanción alguna, ni a ejercicio de la acción penal en virtud de las infracciones aduaneras que se hubieren cometido (art. 1o.), mediante la cancelación del monto resultante de aplicar las tarifas ad valorem que en esa misma normatividad se establecían (art. 4o.), con la presentación de la respectiva declaración de saneamiento que debía efectuarse dentro de un término previamente establecido.

SANEAMIENTO ADUANERO-Finalidad

En cuanto a la finalidad que persigue, el saneamiento aduanero establece unas prerrogativas para sus destinatarios a fin de incentivar el pago de las deudas contraídas con el fisco, en virtud de situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia, con el propósito de someter a la legalidad la situación ya descrita y en el entendido de que operaba un tránsito legislativo tendiente a desjudicializar conductas delictivas para convertirlas en meras faltas administrativas, en lo referente a los actos de contrabando.

SENTENCIA INHIBITORIA-Carencia actual de objeto

La Sala ante la carencia actual de objeto para pronunciarse en materia constitucional, se declarará inhibida para decidir sobre el fondo del asunto, como así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Referencia: Expediente D-1812.

Normas acusadas:

Artículo 61, numeral 7o., de la Ley 49 de 1.990, y artículos 1o. y 4o. (parciales) del Decreto ley 1751 de 1.991.

Actor: Eduardo Dangond Castro.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1.998).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Eduardo Dangond Castro, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 4o y 5o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61, numeral 7o., de la Ley 49 de 1.990 “ por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.”, y los artículos 1o. y 4o. (parciales) del Decreto ley 1751 de 1.991 “por el cual se establecen mecanismos de saneamiento aduanero.”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto de fecha 15 de septiembre de 1997, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General, con el fin de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites y reunidos los requisitos previstos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1.991 para los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS.

A continuación, se transcriben los textos de las disposiciones acusadas conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 39.615 del lunes 31 de diciembre de 1.990 y No. 39.889 del jueves 4 de julio de 1.991, respectivamente. Se subraya lo acusado:

“Ley 49 de 1990

(diciembre 28)

por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO IX

Procedimiento aduanero.

(..)

ARTICULO 61°. Facultades extraordinarias en materia penal aduanera y de impuestos. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, desde la fecha de vigencia de la

presente Ley y hasta por dos (2) años después, para adoptar las siguientes medidas :

(...)

7. Establecer mecanismos que permitan la declaración y pago de los derechos e impuestos, respecto de mercancías que hubieren ingresado al país con anterioridad al primero (1o.) de septiembre de 1990, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero. (...).”.

“DECRETO NUMERO 1751 DE 1991

(julio 4)

por el cual se establecen mecanismos de saneamiento aduanero

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las conferidas por el numeral 7°, del artículo 61, de la Ley 49 de 1990, y oída la comisión parlamentaria prevista en el artículo 80 de la misma ley,

DECRETA :

ARTICULO 1o. Saneamiento. Quienes declaren mercancías que hubieren ingresado al país con anterioridad al 1o. de septiembre de 1990, que se encuentren en situación de incumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero, podrán adelantar los trámites correspondientes al saneamiento de dichas mercancías, siempre y cuando se acredite el pago oportuno de la tarifa ad valorem, conforme al mecanismo que más adelante se establece, sin que haya lugar a decomiso, ni a formulación de cuentas adicionales, ni a imponer sanción alguna, ni al ejercicio de ninguna acción penal con ocasión de las infracciones aduaneras que se hubieren cometido.

(...).

ARTICULO 4o. Tarifa ad valorem. El saneamiento de las mercancías se efectuará mediante la cancelación del monto resultante de aplicar las siguientes tarifas ad valorem de las mercancías :

75% - Vehículos

10% - Maquinaria, equipos, partes y piezas, materias primas, aeronaves y barcos.

35% - Otras mercancías diferentes a las anteriores.”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del demandante, las normas acusadas presentan una inconstitucionalidad sobreviniente por violación a la Constitución Política de 1.991, en sus artículos 13, 150-10, inciso 3o., 338 y 363. Los argumentos que sustentan la anterior afirmación se resumen de la siguiente manera :

De un lado, el actor estima que, con la expedición de la norma acusada de la Ley 49 de

1.990, el legislador hizo caso omiso de la prohibición contenida en el artículo 150-10, inciso 3o. superior, de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para decretar impuestos y contribuciones, toda vez que se creó un impuesto aduanero por la introducción ilegal al territorio nacional de vehículos usados, materia que, en su concepto, es de orden estrictamente legislativo, de competencia del Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos, especialmente cuando de contribuciones parafiscales se trata y que, adicionalmente, culminó con la vulneración del artículo 338 de la Ley Fundamental. En apoyo a esa fundamentación transcribe algunas sentencias proferidas por esta Corporación, como la C-510 de 1.992 y la C-455 de 1.994, en la parte relacionada con la imposibilidad para el Congreso de la República de delegar facultades extraordinarias al Presidente de la República, con el objeto de expedir y modificar códigos y establecer impuestos.

De otro lado, sostiene que el Decreto ley 1751 de 1.991, también demandado, viola el artículo 13 constitucional, al consagrar en su artículo 4o. un impuesto del 75% para vehículos usados que considera oneroso, puesto que supera en un 300% lo que normalmente la DIAN exige para los vehículos nuevos, lo que a su modo de ver genera un trato discriminatorio y una protección inequitativa e injusta, así como un ejercicio indebido de la facultad de imposición privilegiada de impuestos, de competencia exclusiva del Congreso, con desconocimiento del artículo 150-10, inciso 3o. de la Carta.

Por último, señala que el mismo Decreto citado, al establecer dicho impuesto en su artículo 1o., contradice el principio de irretroactividad de las leyes tributarias, contradiciendo el artículo 363 superior, y favoreciendo indebidamente a quienes ingresaron las mercancías al país con anterioridad al 1o. de septiembre de 1.990.

Todo lo anterior lleva al accionante a concluir que las normas impugnadas son inconstitucionales, que todos los actos administrativos expedidos con base en ellas están viciados, y que los cobros realizados en tal virtud son manifiestamente ilegales, razón por la cual solicita la declaratoria de inexecutable de las mismas.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

Según informe de la Secretaría General, del 1o. de octubre de 1.997, oportunamente intervinieron las siguientes autoridades públicas:

1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por intermedio de apoderada especial, el Ministerio de Justicia y del Derecho defiende la constitucionalidad de las preceptivas censuradas, manifestando que, como las mismas fueron expedidas con fundamento en la Constitución de 1.886, el examen de los cargos debe hacerse con base en dicho ordenamiento constitucional.

Así, partiendo de ese presupuesto, considera que en la ley acusada el legislador extraordinario se limitó a ejercer estrictamente la autorización que le fue otorgada según el artículo 76 de la Constitución de 1.886, para lo cual dispuso la creación de un mecanismo provisional de saneamiento aduanero, teniendo en cuenta la política estatal económica de despenalización del delito de contrabando y de la supresión de la justicia penal aduanera

llevada a cabo en ese instante, dentro de un esquema de globalización del intercambio comercial proveniente de la apertura económica en curso, mecanismo que se justificaba por razones de conveniencia pública para poder recuperar ingresos que el Estado había dejado de percibir por concepto de impuestos.

Después de citar algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, según los cuales los aspectos formales de las facultades extraordinarias deben analizarse a la luz de las disposiciones vigentes al momento en que se expida la norma habilitante y referentes al hecho de que el tránsito constitucional no conduce a la derogación de las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución modificada, la interviniente deduce que las disposiciones del Decreto ley 1751 de 1.991 guardan armonía con lo preceptuado por el artículo 61 de la Ley 49 de 1990, las cuales a su vez resultan acordes con el ordenamiento superior de 1.886. Además, según su aviso, al comparar los textos del artículo 76 de la Constitución de 1.886 y el numeral 10 del artículo 150 de la Carta vigente, se colige una identidad sustancial entre los mismos, por lo tanto, el Presidente de la República podía expedir la norma jurídica acusada, ya que las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 61 de la Ley 49 de 1990, no habían sido derogadas por la nueva Carta de 1991.

Por otra parte, expresa que las preceptivas censuradas en modo alguno vulneran el artículo 13 superior, ya que la situación de las personas que introdujeron mercancías al territorio nacional, sin el lleno de los requisitos legales, es muy diferente a la de los ciudadanos que evidentemente cumplieron con aquellos, por lo que el legislador, teniendo en cuenta la supremacía del interés general, podía consagrar tratamientos diferentes justificados y razonables.

Para finalizar, indica que tampoco resulta vulnerado el artículo 363 constitucional, dado que el Presidente de la República expidió las disposiciones acusadas teniendo en cuenta que la necesidad lo exigía y la conveniencia pública aconsejaba el establecimiento de ese saneamiento tributario, con el fin de recuperar unos derechos que no se habían reconocido al Estado por la introducción irregular de mercancías y dar oportunidad, a quienes habían incurrido en esos hechos, de legalizar su situación ante las autoridades y la sociedad.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-511 de 1.992 o en su defecto declarase inhibida para fallar, por cuanto considera que las disposiciones acusadas no están produciendo efecto alguno. En subsidio a esa petición recomienda la declaratoria de exequibilidad de las mismas. Los motivos aducidos para su petición se exponen en seguida:

En primer lugar, después de realizar un breve recuento del procedimiento del saneamiento aduanero consagrado en las preceptivas demandadas, aclara que las mismas no producen efectos jurídicos, dado el carácter transitorio y específico del procedimiento allí consagrado; en consecuencia, señala que la Corte no tiene objeto sobre el cual pronunciarse por sustracción de materia, ya que ha operado una consolidación de las situaciones jurídicas por el tiempo transcurrido que impide un pronunciamiento de constitucionalidad.

A su entender, la norma habilitante para la expedición del Decreto ley 1751 de 1.991, es decir el artículo 61, numeral 7o., de la Ley 49 de 1.990, corre la misma suerte, porque como ya lo había expresado esta Corte en la Sentencia C-138 de 1.996 al analizar el artículo 1o. de la Ley 174 de 1.994, por medio de la cual se modificó el mencionado Decreto, quien no hubiere pagado la tarifa del impuesto ad valorem perdió la oportunidad del saneamiento; no obstante, advierte que, si bien ese artículo 1o. fue declarado inexequible en aquella oportunidad, la Corte aclaró que dicha decisión no afectaría las situaciones consolidadas bajo su imperio.

Por otra parte, estima que a lo anterior se suma el hecho de que esta misma Corporación en la Sentencia C-511 de 1.992, al estudiar una demanda en contra del Decreto 2250 de 1.991 modificadorio del Decreto ley 1751 acusado, advirtió que el gobierno nacional debería establecer los requisitos y procedimientos que fueren necesarios para evitar que personas diferentes a las originalmente amparadas por la norma de saneamiento se favorecieran con la misma; de manera que, en su criterio, cualquier nuevo debate sobre este aspecto queda allí subsumido, ya que en esa oportunidad la Corporación no sólo consideró el asunto en discusión, sino que obligó al gobierno nacional a adoptar el procedimiento referido en un término de 29 días, razón por la cual, cree que ha operado la cosa juzgada, figura que según señala ha dicho la Corte (Sentencias C-569/93, 685/96, 131/93 y 170/93) se produce no sólo por la expresa declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad de un texto, sino también por la decisión de fondo sobre un contenido normativo específico.

Para concluir, al referirse acerca de la operancia de una eventual inconstitucionalidad sobreviniente como lo pretende el demandante, señala que ni la Ley 49 de 1.990 ni el Decreto ley 1751 de 1.991, censurados, ofrecen problema constitucional alguno, dado que ambos fueron expedidos bajo la vigencia de la anterior Constitución, observando sus mandatos.

3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Igualmente, a través de apoderado especial, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales presenta escrito justificando la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, al considerar que su expedición cumplió con los requisitos que establecía el artículo 76 de la Constitución de 1.886, ordenamiento vigente en ese momento y sobre el cual debe realizarse el examen de constitucionalidad. Considera que la norma citada no restringía la materia respecto de la cual podían atribuirse facultades extraordinarias, por lo que resulta claro que la Ley 49 de 1.990 cumplió con sus mandatos; en ese orden de ideas, opina que el Decreto ley 1751 de 1.991, en su aspecto formal, también resulta constitucional al ceñirse a lo estipulado en ella. De la misma manera, al realizar un análisis material del Decreto ley 1751 de 1.991, deduce que la Corte, en la Sentencia C-511 de 1.992, definió la constitucionalidad de dicha norma, por cuanto en la misma se ordenó al gobierno nacional cumplir con lo estipulado en dicho decreto.

De otro lado, frente al tema de la retroactividad de la norma demandada, asegura que resultan aplicables los criterios de la Corte expuestos en la Sentencia C-138 de 1.996, en el sentido de que si bien toda norma legal que consagra saneamientos tributarios tiene por objeto la solución de situaciones jurídicas planteadas por un comportamiento anterior del

contribuyente, tal hecho no las convierte en retroactivas, ya que contemplan una oportunidad con un plazo determinado para acogerse a la ventaja ofrecida.

Por último, el interviniente precisa que de ser declarada inconstitucional la norma no puede otorgársele el alcance pretendido por el actor, ya que éste no puede afectar situaciones consolidadas como ocurre en el presente caso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante Concepto No. 1.421, del 22 de octubre de 1.997, el señor Procurador General de la Nación pide a esta Corte declarar la constitucionalidad de las disposiciones censuradas, fundamentándose en lo siguiente:

Ahora bien, en lo que hace al cargo de violación a la prohibición del artículo 150-10, inciso 3o., de la Carta Política de 1.991 de otorgar facultades extraordinarias para decretar impuestos, manifiesta que el examen de constitucionalidad de las normas acusadas debe realizarse con base en el ordenamiento superior vigente a su entrada en rigor, como era el artículo 76, numeral 12, de la Constitución de 1.886, que autorizaba al legislador extraordinario para expedir códigos y decretar impuestos, y respecto del cual considera se cumplieron los requisitos temporales y materiales requeridos.

Igualmente, en lo atinente al desconocimiento del principio a la igualdad por el saneamiento aduanero dispuesto por el artículo 4o. del Decreto ley 1751 de 1.991 acusado, en cuanto supone el pago de un impuesto en una cifra muy superior a lo que corresponde por un vehículo nuevo, el jefe del Ministerio Público precisa que este mecanismo constituye una situación especial destinada a legalizar los bienes introducidos al país en forma ilegal, teniendo en cuenta el carácter de falta administrativa del contrabando que ameritaba un tratamiento distinto de las autoridades; así que, frente al pago de impuestos dentro del régimen ordinario, se trataba de una situación diferente que podía presentar una regulación distinta, a todas luces constitucional.

Ya para finalizar, expresa que el período otorgado a los particulares en el artículo 1o. del Decreto ley 1751 de 1.991, para declarar ante la administración las mercancías afectadas con las medidas de saneamiento, no desconoce los mandatos de los artículos 338 y 363 de la Carta sobre irretroactividad de las leyes en materia tributaria, ya que no se trata del establecimiento de un tributo, para lo cual concluye que "...el hecho sobre el cual se establece la declaración, representado por el ingreso ilegal de mercancías antes del 1o. de septiembre de 1990, ocurrió con anterioridad a la vigencia del Decreto 1751 de 1991 ; es decir, no se crea un impuesto retroactivo, pues el ingreso de tales mercancías genera en todo caso una obligación a favor del estado, por lo que la causa existe, sino que se ha configurado antes de la expedición del decreto de saneamiento.".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4o y 5o., de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la

demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de disposiciones que hacen parte de una ley de la República y de un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias.

2. Antecedentes legislativos de las disposiciones demandadas.

La demanda de inconstitucionalidad sub examine se dirige contra la Ley 49 de 1.990 “ por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.”, en su artículo 61, numeral 7o., y contra el Decreto ley 1751 de 1.991 “por el cual se establecen mecanismos de saneamiento aduanero”, en algunos apartes contenidos en los artículos 1o. y 4o.

La expedición de la mencionada ley, según la exposición de motivos presentada ante el Congreso de la República por el gobierno nacional¹, tuvo su origen en la necesidad económica del país de implementar medidas tendientes al saneamiento de capitales en el exterior, el fortalecimiento del mercado de capitales, la regulación del impuesto sobre la renta y complementarios y del de remesas, la modificación de la tarifa del impuesto sobre las ventas, el establecimiento de medidas para fortalecer la administración tributaria y aduanera y los procedimientos correspondientes para llevarlas a cabo, la reforma del proceso de control al contrabando, los lineamientos para hacer efectivo el impuesto al cine y algunas redistribuciones presupuestales.

De conformidad con lo manifestado por el gobierno en aquella oportunidad, era necesario adoptar esas medidas en consonancia con el proceso de apertura y modernización que la economía colombiana había emprendido a partir del año de 1.989, con el fin de abandonar el modelo proteccionista que presentaba el aparato económico del Estado y que se traducía en una industria poco sólida, de crecimiento lento en cuanto a la productividad y en la ausencia total de competitividad, tanto internacional como nacional, entre los productores colombianos.

Por ello fue imperioso recurrir, desde el punto de vista fiscal, a mecanismos tendientes a controlar el gasto público, reorientándolo a sectores prioritarios como el de la salud, educación y bienestar y, en el campo tributario, a ciertas medidas que fortalecieran su administración, considerando que: “En el frente tributario, la política está dirigida fundamentalmente a mejorar el recaudo por la vía administrativa, mejorando la eficiencia de la administración tributaria, dotándola de mecanismos y estructura modernas con el fin de combatir los elevados índices de evasión: 40% actualmente, según estudios realizados por la Dirección de Impuestos Nacionales. Igual política debe seguirse respecto de la Dirección General de Aduanas, cuyo papel es de especial importancia y tiene grandes limitaciones.”²

Para superar estas limitaciones -que a juicio del gobierno eran de orden administrativo y técnico-, se consideró que la aduana, encargada por la misma legislación del control de las mercancías del comercio exterior, debía someterse a una modernización que le permitiera obtener un desarrollo del servicio aduanero, a fin de ejercer una función fundamental en ese proceso de apertura y liberalización de la economía. A este efecto consideró que:

“En el marco de la modernización se ha revisado y reglamentado la legislación aduanera

vigente, buscando siempre consultar los avances de la técnica internacional, la simplificación y agilización de la gestión.

..

Reconociendo que lo anterior constituye un avance importante en la modernización y desarrollo del servicio aduanero, la actual situación económica y la apertura al comercio internacional obligan al Gobierno a plantearse un desafío que exige nuevas transformaciones en el mismo, para lo cual se solicitan facultades extraordinarias para:

Desjudicializar las conductas contrabanduales, eliminando su carácter de hecho punible y por ende la Jurisdicción Penal Aduanera.

...

Con el fin de llevar a cabo esta reforma se hace necesario consolidar y cualificar un tratamiento uniforme para conocer y sancionar las conductas que afectan la economía o el orden económico, con sanciones de carácter económico impuestas por la autoridad administrativa." (Subraya la Sala).³

Para el ejecutivo la situación descrita demandaba la necesidad de otorgar facultades legislativas al Presidente de la República para eliminar la jurisdicción penal aduanera y el carácter delictivo de las conductas descritas en el Estatuto Penal Aduanero, así como para efectuar las modificaciones pertinentes establecidas en el Código Penal y de Procedimiento Penal.

Dichas facultades debían también comprender un mecanismo que permitiera la declaración y pago de los derechos e impuestos de importación y el de las ventas sobre mercancías introducidas irregularmente al país o sustraídas del control aduanero con anterioridad al 1o. de septiembre de 1.990, razonamientos que fueron compartidos por el legislador ordinario y que dieron lugar a la expedición de la Ley 49 de 1.990, artículo 61, numeral 7o., en virtud del cual el legislador confirió precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República en materia penal aduanera y de impuestos, por el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, para establecer, entre otros aspectos, mecanismos que permitieran la declaración y pago de los derechos e impuestos de las mercancías que se encontraran en esa situación. Con ese objetivo fue investido el jefe del gobierno nacional de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional de 1.886.

Las facultades legislativas extraordinarias mencionadas fueron desarrolladas mediante el Decreto ley 1751 de 1.991 que autorizaba adelantar los trámites encaminados al saneamiento de las mercancías declaradas, siempre y cuando se acreditara el pago del monto resultante de aplicar a las mismas las siguientes tarifas ad valorem: el 75% para vehículos, el 10% para maquinaria, equipos, partes y piezas, materias primas, aeronaves y barcos, así como el 35% para otras mercancías distintas a las mencionadas y bajo las demás condiciones establecidas en esa normatividad. La presentación de la declaración de saneamiento debía efectuarse entre el 1o. de agosto de 1.991 y el 31 de octubre del mismo año.

Ambos Decretos leyes, el 2183 de 1.991 y el 2250 de 1.991, fueron demandados ante la Corte Constitucional y luego de surtirse el respectivo proceso fueron declarados inconstitucionales mediante las Sentencias C-510 de 1.992 y C-511 de 1.992, respectivamente, recobrando en consecuencia el Decreto 1751 de 1.991 su vigencia.

Las consideraciones que motivaron los anteriores pronunciamientos se refieren, en síntesis, en la primera de esas providencias, a la utilización irregular de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, por cuanto éstas ya se habían agotado al dictarse el Decreto Ley 1751 de 1.991 y no podían servir de base para derogarlo mediante la expedición posterior del decreto demandado y, en la segunda de ellas, igualmente, por el uso indebido de las facultades conferidas por la Ley 49 de 1.990 para dictar el decreto cuestionado, así como: por la violación del derecho a la igualdad entre los destinatarios del decreto, dada la modificación sin justificación del plazo de saneamiento conferido a los poseedores de vehículos; por el desconocimiento del principio de la buena fe que rige las actuaciones de los particulares y las autoridades públicas, en virtud de la consagración de una obligación sujeta a un término de imposible cumplimiento, por cuanto al momento de expedición del decreto, el mismo ya había vencido, circunstancia que a su vez determinó la orden de habilitación del plazo de saneamiento inicialmente establecido en el Decreto ley 1751 de 1.991, en favor de los poseedores de vehículos, y para los efectos de lo previsto en los artículos 1o. y siguientes del mismo.

Como se puede deducir, el Decreto 1751 de 1.991 no fue objeto de decisión de mérito en los fallos citados, y sobre el mismo no recayó el efecto de la cosa juzgada constitucional, como lo plantea el interviniente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las órdenes impartidas en la Sentencia C-511 de 1.992, relacionadas con la habilitación de un término para los efectos previstos en su artículo 1o. y siguientes y el requerimiento al gobierno para evitar que personas distintas a los destinatarios se favorecieran indebidamente de la norma de saneamiento allí establecida, no constituyen un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad material, sino la adopción de una decisión que igualó en trato a los distintos destinatarios de la norma, en relación con la posibilidad de goce del beneficio otorgado.

3. Inhibición para decidir de fondo.

Según se deduce de la pretensión planteada por el actor en su libelo, el numeral 7o. del artículo 61 de la Ley 49 de 1.990 y los apartes acusados de los artículos 1o. y 4o. del Decreto ley 1751 de 1.991 adolecen de una inconstitucionalidad sobreviniente por violación a la Constitución Política de 1.991, en los artículos 13, 150-10, inciso 3o., 338 y 363, la cual se concretó en el revestimiento indebido al Presidente de la República de facultades extraordinarias para decretar impuestos y contribuciones en materia aduanera, la generación con el ejercicio de las facultades de un trato discriminatorio para los destinatarios de la norma, y el desconocimiento del principio de irretroactividad de las leyes tributarias.

No obstante, sobre el particular, es necesario reiterar que, en el numeral acusado (7o. del artículo 61 de la Ley 49 de 1.990), el Congreso de la República le confirió facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República con el fin de establecer mecanismos que permitieran la declaración y pago de los derechos e impuestos de las mercancías que

hubieren ingresado al país antes del primero (1o.) de septiembre de 1.990, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero. Tales facultades fueron desarrolladas mediante la expedición del Decreto ley 1751, del 4 de julio de 1.991, que estableció mecanismos de saneamiento aduanero para las mercancías que se encontraban en la situación descrita, sin que hubiera lugar a decomiso, ni formulación de cuentas adicionales, ni a sanción alguna, ni a ejercicio de la acción penal en virtud de las infracciones aduaneras que se hubieren cometido (art. 1o.), mediante la cancelación del monto resultante de aplicar las tarifas ad valorem que en esa misma normatividad se establecían (art. 4o.), con la presentación de la respectiva declaración de saneamiento que debía efectuarse dentro de un término previamente establecido.

En este orden de ideas y dado el señalamiento expreso de un plazo en relación con la oportunidad de utilizar el mecanismo del saneamiento aduanero de que tratan las anteriores disposiciones, la Corte encuentra que éste presenta una duración eminentemente temporal que incide en forma directa en la decisión que debe adoptarse dentro del presente examen. A esta conclusión se llega en virtud de los siguientes dos presupuestos:

1.) En cuanto a la finalidad que persigue, el saneamiento aduanero consagrado en el Decreto ley 1751 de 1.991 establece unas prerrogativas para sus destinatarios a fin de incentivar el pago de las deudas contraídas con el fisco, en virtud de situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia, con el propósito de someter a la legalidad la situación ya descrita y en el entendido de que operaba un tránsito legislativo tendiente a desjudicializar conductas delictivas para convertirlas en meras faltas administrativas, en lo referente a los actos de contrabando.

Dicho propósito fue anteriormente analizado por esta Corporación en la Sentencia C-510 de 1.992, con ponencia del magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 2183 de 1.991 que modificó el artículo 4o. del Decreto ley 1751 de 1.991, acusado en la presente demanda, en los siguientes términos:

“(…) el saneamiento de mercancías se concibió como figura provisional en el tránsito de legislación que operó la mutación de una conducta calificada como hecho punible - contrabando - a otra de mera infracción administrativa.

En este contexto - de “despenalización” y supresión de la Jurisdicción Penal Aduanera - se quiso dar la oportunidad a los infractores del antiguo Estatuto Penal Aduanero para retornar a la “legalidad”, máxime si se tiene en cuenta que el hecho punible como tal no desapareció sino que se transmutó, a partir del 1º de noviembre de 1991, en infracción administrativa aduanera, sujeta a las sanciones establecidas en el Decreto ley 1750 de 1991. El saneamiento, aparte de conceder la oportunidad a los infractores de la ley de acceder a la legalidad, pretende la recuperación de los ingresos fiscales dejados de percibir por concepto de derechos e impuestos.”.

2.) En relación con la vigencia del saneamiento, existe una estipulación expresa y precisa del término dentro del cual debía hacerse uso del beneficio, puesto que la presentación de la declaración de saneamiento del Decreto ley 1751 de 1.991 fijaba como plazo el comprendido entre el 1o. de agosto de 1.991 y el 31 de octubre del mismo año (parágrafo 1o.), en concordancia, precisamente, con el fin primordial de la medida.

Si bien dicho término fue objeto de modificación en el Decreto 2250 de 1.991, declarado inexecutable y habilitado por esta Corporación en la Sentencia C-511 de 1.992, ya aludida, para que en un término de 29 días calendario se subsanara la imposibilidad injustificada de goce impuesta por ese decreto a algunos destinatarios de la norma, el carácter temporal evidenciado en el mismo desde un comienzo se mantuvo; de manera que, el plazo de legalización de las mercancías que hubieren ingresado al país sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero con anterioridad al 1o. de septiembre de 1.990, una vez adelantadas las actuaciones y procedimientos previstos con el fin de obtener el saneamiento aduanero contenido en los artículos 1o. y siguientes del Decreto ley 1751 de 1.991, en la forma consignada y posteriormente adicionada por esta Corte mediante la orden de habilitación ya comentada, se agotó y venció una vez realizados y transcurrida su respectiva vigencia, dejando, por consiguiente, de producir efectos jurídicos.

Se evidencia, entonces, la configuración de situaciones jurídicas consolidadas en razón del carácter transitorio del mencionado mecanismo de saneamiento aduanero, criterio que, además, fue sostenido por esta Corporación en la Sentencia C-138 de 1.996, con ponencia del magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, en la cual se estudió la constitucionalidad del artículo 1o. de la Ley 174 de 1.994 “por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero y se dictan otras disposiciones en materia tributaria”, que intentó regular nuevamente y en forma retroactiva el saneamiento de algunas mercancías a las cuales se refería el Decreto ley 1751 de 1.991, modificando para ellas la tarifa ad valorem establecida y renovando el plazo para disfrutar del beneficio, regulación que vulneró los artículos 13, 363 y 338 de la Constitución Política, y por lo cual fue declarada inexecutable.

Al referirse en esa oportunidad a los efectos jurídicos del Decreto ley 1751 de 1.991, la Corte lo hizo en los siguientes términos:

“(…)Todo ello indica que las normas sobre el saneamiento aduanero cumplieron a cabalidad su cometido. A la luz de ellas debieron quedar definidas las situaciones jurídicas nacidas de la introducción legal de mercancías al país hasta el 1° de septiembre de 1.990.(…)”.

En consecuencia, la Sala ante la carencia actual de objeto para pronunciarse en materia constitucional, se declarará inhibida para decidir sobre el fondo del asunto, como así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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 :

Declararse INHIBIDA para realizar un pronunciamiento de fondo respecto del numeral 7o. del artículo 61 de la Ley 49 de 1.990 “por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.”, y de los artículos 1o. y 4o. en los segmentos demandados del Decreto 1751 de 1.991 “por el cual se establecen mecanismos de saneamiento aduanero.”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz no asistió a la sesión de Sala Plena del 25 de marzo de 1998 por encontrarse en comisión oficial en el exterior debidamente autorizado por la Sala.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Anales del Congreso No. 80, del Viernes 5 de octubre de 1.990, pág. 9.

2 Idem.

3 Anales del Congreso No. 80, del Viernes 5 de octubre de 1.990, pág 16.