

Sentencia C-138/96

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expiración del término/FACULTAD IMPOSITIVA DEL CONGRESO

La expedición de decretos con la pretensión de fuerza legislativa por parte del Gobierno, una vez expirado el término de las facultades conferidas, representa flagrante vulneración de la Constitución Política en cuanto supone la invasión de una órbita que no es la del Gobierno, pues al vencer el lapso en que podía legislar extraordinariamente queda reducido a su papel administrativo. Debe concluirse que, finalizado el tiempo de la extraordinaria atribución del Gobierno, mal puede sostenerse que la materia respectiva no pueda ser tratada por el Congreso y, por el contrario, éste no pierde su función propia por revestir el Ejecutivo de precisas facultades extraordinarias, la tiene con mayor razón si el período en que era posible su ejercicio extraordinario ha culminado.

SANEAMIENTO ADUANERO-Retroactividad/LEY TRIBUTARIA-Retroactividad

La norma sobre saneamiento aduanero expedida más de tres años después, entró a operar retroactivamente en cuanto plasmó nuevas reglas de juego sobre saneamiento de algunas de las mercancías. Se vulneró, entonces, de manera evidente el artículo 338 de la Constitución Política, a cuyo tenor las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

DERECHO A LA IGUALDAD EN SANEAMIENTO ADUANERO-Violación/PRINCIPIO DE LA BUENA FE

No puede el Estado prever unas determinadas condiciones supuestamente excepcionales y únicas, induciendo a las personas a que se acojan a ellas con el fin de obtener un beneficio y después modificarlas en favor de quienes no cumplieron los requisitos iniciales cuando ya las personas que actuaron de buena fe respecto de las primeras reglas cancelaron el mayor valor impositivo que se les exigía y lo hicieron antes de la fecha legalmente señalada. La

diferencia de trato es todavía más evidente si se compara la situación de los nuevos beneficiados con la de quienes introdujeron mercancías en la misma época cumpliendo a cabalidad todas las normas aduaneras.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Atribución permanente

La atribución presidencial de “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes” no tiene un plazo, contado a partir de la vigencia de la normatividad reglamentada, ya que puede ejercerse en cualquier tiempo, y, por otra parte no se agota por el primer uso que de ella se haga.

SANEAMIENTO ADUANERO-Inconstitucionalidad de término indefinido

PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL TRIBUTO/PRINCIPIO DE EFICIENCIA DEL TRIBUTO/PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DEL TRIBUTO

La normatividad objeto de análisis viola también el artículo 363 de la Carta, que consagra como principio del sistema tributario la equidad, la eficiencia y la progresividad. La primera de esas condiciones se rompe al ser quebrantado en la forma descrita el postulado de la igualdad; la segunda se incumple en cuanto el Estado, al revivir términos ya vencidos para el recaudo de tributos, hace ineficiente y estéril la tarea confiada por la Constitución al Presidente de la República en el sentido de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos; la tercera se frustra en la medida en que se premia el doble incumplimiento de quienes, hallándose en una situación irregular cuando se concedió el primer beneficio mediante el Decreto 1751 de 1991, se abstuvieron de atender sus obligaciones tributarias en esa oportunidad, con el natural desestímulo de los ciudadanos que observan desde el principio y a cabalidad las prescripciones del sistema jurídico.

-Sala Plena-

Referencia: expediente D-1025

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 174 de 1994.

Actor: Fanny Jaramillo Tovar

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana FANNY JARAMILLO TOVAR, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ley 174 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

“LEY 174 DE 1994

(diciembre 22)

por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero y se dictan otras disposiciones en materia tributaria

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1º.- Saneamiento Aduanero.- Para todos los efectos legales, los vehículos amparados por la declaración de saneamiento presentada en cumplimiento de los requisitos formales establecidos por el Decreto 1751 de 1991 y demás normas concordantes, que hubiesen pagado una tarifa ad valorem inferior al 75%, se consideran definitivamente saneados siempre que en cada caso se cancele por lo menos el 25% del valor de los mismos, determinado según lo establecido en el artículo 6º de dicho Decreto. Los valores cancelados

en cuantía inferior al 25% mencionado, se abonarán como parte del mismo.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, el procedimiento, los términos y las condiciones respectivas serán reglamentadas por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO.- El no cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la reglamentación de la presente Ley, dará lugar a la pérdida definitiva del beneficio de saneamiento aduanero”.

III. LA DEMANDA

En un primer acápite, la demandante señala como antecedentes los siguientes:

“1. La Ley 49 de 1990 facultó al Sr. Presidente de la República para crear mecanismos que permitieran la declaración de mercancías de contrabando y pago de derechos.

2. El Decreto 1751 del 4 de julio de 1991, estableció los mecanismos de declaración y pago, fijando para vehículos el pago de una tarifa ad-valorem del 75%.

3. El plazo o término del beneficio de saneamiento se fijó desde el 1º de agosto al 31 de octubre de 1991 -por noventa (90) días calendario-.

4. Salvo contadas excepciones, los vehículos de contrabando declarados para su saneamiento aduanero, cancelaron por sus tenedores tarifas ad-valorem del ocho (8) y diez por ciento (10%), esto con el visto bueno y conformidad de la Dirección General de Aduanas, hoy Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-. Sin embargo, estos vehículos entraron al tráfico jurídico nacional.

5. El Decreto 2250 del 2 de octubre de 1991 suspendió el saneamiento aduanero de vehículos, faltando veintinueve (29) días de los noventa (90) fijados por el Decreto 1751 de 1991.

6. La Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del Decreto 2250 de 1991 y ordenó al Gobierno Nacional restablecer los veintinueve (29) días faltantes para que los “tenedores” de vehículos gozaran del plazo total, mediante la Sentencia C-511 de septiembre de 1992”.

7. El Gobierno Nacional, so pretexto de cumplir la mencionada Sentencia, dictó el Decreto 1708 de 1992, de la Dirección General de Aduanas, estableciendo la calidad de propietario del vehículo que se pretendiera declarar y sanear, como requisito, entre otros, que se constituyeron en un verdadero FRAUDE a la providencia judicial proferida por la Corte, pues fueron requisitos de imposible cumplimiento en el tiempo y en el espacio, burlando así la decisión de la máxima Corporación Constitucional...”.

Más adelante, al sustentar la violación de las normas invocadas, manifiesta que el supuesto del cual parte la disposición demandada, es decir, la disminución de la tarifa ad-valorem del 75% al 25%, es falso.

En su criterio, el artículo 1º acusado está afectado de inconstitucionalidad sobreviniente por el hecho de “haber transcurrido más de seis (6) meses de las facultades que entregó la Ley 49 de 1990 al Sr. Presidente de la República para establecer la tarifa ad-valorem”. Además, dice, después de comenzar a regir la Constitución de 1991, sólo el Congreso de la República, a través de una ley, podía establecer la tarifa aludida del 75% para vehículos (Art. 338 C.P.)

Asevera también que, de la lectura del proyecto convertido en ley y de las ponencias correspondientes se desprende que la condonación parcial del impuesto o tarifa ad-valorem se hizo para “tapar errores y faltas graves de la administración, afectando la estricta recaudación de los derechos fiscales y del Tesoro Público”.

Con la norma enjuiciada, considera, se discrimina a muchas personas y se “alienan” derechos fundamentales, entre ellos, la igualdad de trato y oportunidades.

Categoricamente afirma que queda en evidencia, “con la vigencia de la norma demandada, que el Estado no cumple...con el derecho fundamental de la igualdad de trato y de oportunidades para personas tenedoras de vehículos en igual situación de hecho; y dice que desconoce la personalidad jurídica de los discriminados, limitando el libre desarrollo de la personalidad con “disposiciones conculcadoras del orden jurídico supremo material”.

A unos -señala- les garantiza el derecho a la honra para que accedan a la legalidad, a otros los condena indefinidamente a mantenerse en situación de infractores.”

Finalmente resalta que, en su opinión, “la administración pública en su conjunto -pertinente

al caso de vehículos de contrabando- ha venido reproduciendo veladamente el Decreto 2250 de 1991, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-511 de septiembre de 1992 y traicionando la jurisprudencia o doctrina de la Corte Constitucional en materia tributaria, en especial la Sentencia C-510 de 1992”.

Solicita expresamente que la confrontación constitucional se extienda a toda la Carta Política, que se adviertan las sanciones de tipo penal y disciplinario en que incurrirían quienes reproduzcan la norma declarada inconstitucional o desacaten la providencia; que se compulsen copias a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación y, que se disponga que la sentencia tiene efectos retroactivos “para garantizar los derechos fundamentales de los afectados tenedores y/o declarantes de vehículos de contrabando”,

IV. INTERVENCIONES

Afirma que el “saneamiento aduanero” y la “legalización de mercancías”, son dos mecanismos diferentes e independientes en cuanto a su aplicación legal.. Dice entonces que la normatividad que estableció el saneamiento se expidió con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo en el artículo 61, numeral 7, de la Ley 49 de 1990 y que “su alcance era restringido por cuanto únicamente se aplicaba a quienes declararan voluntariamente mercancías introducidas al país con anterioridad al 1º de septiembre de 1990, que se encontraran en situación de incumplimiento respecto de los requisitos previstos en el régimen aduanero”.

Además -continúa-, se trataba de una figura de carácter transitorio, pues sólo operó durante el lapso comprendido entre el 1º de agosto y el 2 de octubre de 1991, lapso adicionado por el término habilitado en virtud del Decreto 1708/92, que se dictó en cumplimiento de la sentencia C-511/92 de la Corte Constitucional.

En cuanto a la legalización de mercancías, sostiene que se consagró en el Decreto 1909 de 1992, expedido en uso de las facultades conferidas por la Constitución (artículo 189, numerales 11 y 25) y con sujeción a los principios señalados en las leyes 6a. de 1971 (artículo 3) y 7a. de 1991 (artículo 2).

Luego de establecer algunas diferencias entre las dos figuras, se refiere al argumento consistente en la mala fe del Estado, acerca del cual manifiesta su desacuerdo, por cuanto,

en su criterio, la Resolución 010 de 1993 del Consejo Superior de Comercio Exterior tiene fundamento en los artículos 68 y 76 del Decreto Ley 444 de 1967 y 14 de la Ley 7a. de 1991.

Concluye que “el hecho de imponer restricciones a prácticas irregulares como lo es la introducción ilegal de mercancías, no atenta contra el interés general. Se pretende es “desincentivarlas” para que reine la legalidad, sin perjuicio de que aquellos que de alguna manera han contravenido el ordenamiento jurídico puedan, cumpliendo las exigencias requeridas, acceder a la legalidad... Lo que quiere la ley es permitir la legalización de una conducta, sin que ello implique autorización de un sistema irregular de importación paralelo al sistema legal vigente...”.

Igualmente, dentro del término de fijación en lista, la ciudadana CATALINA FERGUSON JARAMILLO, en su calidad de funcionaria de la División de Representación Externa de la Subdirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, presentó a la Corte un memorial tendiente a defender la constitucionalidad de la norma impugnada.

Al refutar los argumentos de la actora, la ciudadana interviniente señala, en primer término, que la correcta interpretación sobre la temporalidad de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República antes de la promulgación de la Constitución de 1991 no puede ser la de la retroactividad de la misma. La contabilización del término a que hace referencia el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, no debe hacerse a partir de la promulgación de la ley de facultades, sino que los seis (6) meses límite deben comenzar a contarse a partir de la promulgación de la Carta Fundamental.

Anota cómo la Ley 49 de 1990 otorgó facultades al Presidente por dos años para “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 de septiembre de 1990, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero”, y que estando vigentes dichas facultades, se promulgó la Constitución de 1991, fecha a partir de la cual debe contabilizarse el término máximo de los 6 meses a que hace referencia el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, o sea que en el presente caso “las facultades extraordinarias se extendían hasta el 7 de febrero de 1992”.

Sobre el punto concluye que la norma que estableció la tarifa ad-valorem del 75% fue expedida y publicada dentro del término de facultades extraordinarias a que hizo referencia la Ley 49 de 1990, “siendo falso afirmar que se presenta una inconstitucionalidad sobreviniente y que el Congreso de la República era el único facultado para fijar la tarifa aludida”.

Dice, adicionalmente, que tal argumento no es de recibo en el presente caso, pues de lo que se trata aquí es de una ley y no de un decreto-ley.

En segundo lugar, se pronuncia sobre la retroactividad de la ley acusada, afirmando que su expedición se debió a la necesidad de evitar un conflicto social en las regiones en donde mayor cantidad de saneamiento se produjo -especialmente en los municipios de frontera- con ocasión de los decretos 1751 y 2183 de 1991, por las reliquidaciones efectuadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En su opinión, con la norma no se afectan derechos adquiridos de particulares, pues no se desconoce el derecho al saneamiento de quienes se acogieron a él.

En cuanto a la consideración de que las restricciones impuestas son injustas, recuerda que el Gobierno Nacional está en la obligación de proteger la industria nacional ante la masiva introducción de vehículos al país con el objeto de su posterior “legalización”, lo que “implica una competencia desleal frente a quienes sí cumplen con todos los requisitos que la ley aduanera señala”.

Frente a la presunta violación del principio de igualdad señala que éste no es absoluto y que la norma impugnada no rompe la garantía de igualdad sustancial que debe primar en nuestro ordenamiento, teniendo en cuenta que la misma no crea una distinción entre quienes se hicieron acreedores a los beneficios que trajo el Decreto 1751 de 1991, pues para todos ellos se está buscando un mismo tratamiento frente al pago de la tarifa ad-valorem.

- De manera extemporánea fue presentado un escrito suscrito por la actora, recibido en la Secretaría de la Corporación el 12 de septiembre de 1995.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio N° DP-263 del 4 de septiembre de 1995,

manifiesta estar impedido para conceptuar en el asunto de la referencia por cuanto fue Senador de la República durante la tramitación del proyecto de ley al que pertenece la disposición demandada.

Estudiada la solicitud, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto del siete (7) de septiembre de 1995, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado de la demanda al Viceprocurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo, dentro del término previsto por el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991.

Luego de unas extensas consideraciones, concluye el representante del Ministerio Público que el derecho a la igualdad que se dice vulnerado por la norma acusada, no se desconoce por cuanto la misma no crea una distinción entre las personas que se hicieron acreedoras a los beneficios que trajo el Decreto 1751 de 1991, como quiera que para todos ellos se buscó un mismo tratamiento frente al pago de la tarifa ad valorem.

En opinión del Viceprocurador, el saneamiento aduanero es una figura distinta de la legalización de mercancías, así que en este caso es posible emplear el principio en virtud del cual ante dos circunstancias distintas son de recibo tratamientos normativos diferentes.

Finaliza diciendo que el Gobierno Nacional, al poner en ejecución la disposición demandada, no está dando un trato discriminatorio, inhumano y cruel a quienes poseen vehículos de contrabando. Simplemente está actuando en cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales que lo obligan a perseguir y poner a buen recaudo la mercancía extranjera que se encuentra en el territorio colombiano sin el lleno de los requisitos legales. “La normatividad referida al saneamiento aduanero tiene un carácter excepcional y transitorio y quienes no se acogieron oportunamente a dicho beneficio, no pueden pretender invocar la inconstitucionalidad de la norma, en perjuicio de quienes se beneficiaron con ella.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que la norma acusada hace parte de una ley de la República.

El otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno no inhibe al Congreso para legislar. El término máximo de ellas resulta inaplicable al legislador ordinario

Uno de los argumentos de inconstitucionalidad que expone la demandante consiste en sostener que, al momento de expedirse la norma acusada, “habían transcurrido más de seis meses de las facultades que entregó la Ley 49 de 1990 al Sr. Presidente de la República para establecer la tarifa ad valorem”.

El cargo que en tales términos se expresa es totalmente infundado, pues el artículo objeto de acción hace parte de una ley de la República y no de un decreto expedido a título extraordinario por el Jefe del Estado.

El término máximo de seis meses consagrado en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política para el ejercicio de las facultades legislativas que el Congreso confiera al Presidente de la República, tiene por objeto asegurar que una atribución propia de aquél no se transfiera de manera indefinida al Gobierno, pues su única justificación radica en que las circunstancias lo exijan o en que las conveniencias públicas lo aconsejen, como lo determina el mismo precepto constitucional, pues así lo imponen el necesario equilibrio entre las ramas del Poder Público y la cláusula general de competencia que la Carta (artículos 113, 114 y 150) ha asignado al Congreso en lo referente a la expedición de las leyes.

Así las cosas, la expedición de decretos con la pretensión de fuerza legislativa por parte del Gobierno, una vez expirado el término de las facultades conferidas, representa flagrante vulneración de la Constitución Política en cuanto supone la invasión de una órbita que no es la del Gobierno, pues al vencer el lapso en que podía legislar extraordinariamente queda reducido a su papel administrativo.

Pero el hecho de que el Congreso haya concedido al Presidente de la República facultades extraordinarias en una determinada materia y por cierto lapso no significa que aquél renuncie a ejercer las atribuciones que le son propias aún dentro del término de la comisión otorgada al Ejecutivo para legislar, por lo cual, sin necesidad de aguardar a que expire el término de las excepcionales competencias legislativas del Presidente, es factible que el órgano titular de esa función (el Congreso) la asuma a plenitud en cualquiera de los temas que le corresponden según la Constitución Política.

Por fuerza, entonces, debe concluirse que, finalizado el tiempo de la extraordinaria atribución del Gobierno, mal puede sostenerse -como lo hace el actor- que la materia respectiva no pueda ser tratada por el Congreso y, por el contrario, éste -que, se repite, no pierde su función propia por revestir el Ejecutivo de precisas facultades extraordinarias- la tiene con mayor razón si el período en que era posible su ejercicio extraordinario ha culminado.

Por otra parte, no sobra recordar el claro mandato del artículo 150, numeral 10, de la Constitución, introducido en la Carta de 1991 con el objeto de reivindicar la función legislativa de las cámaras, en el sentido de que el Congreso podrá en todo tiempo y por iniciativa propia -pese a lo dispuesto en el artículo 154 C.P.- modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Cuestión diferente es la verificación de si, al hacer uso de su atribución, el Congreso se aviene a los principios y reglas de la Carta o, a la inversa, los desconoce.

No prospera, pues, este cargo de inconstitucionalidad.

Los antecedentes de la norma demandada

El Congreso de la República, mediante el artículo 61-7 de la Ley 44 de 1990, otorgó al Gobierno facultades extraordinarias para “establecer mecanismos que permitan la declaración y pago de 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”.

En ejercicio de tales facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto 1571 de 1991, en cuyo artículo 1º se dispuso que quienes declararen las reseñadas mercancías en el lapso comprendido entre el 1º de agosto de 1991 y el 31 de octubre del mismo año podrían adelantar los trámites correspondientes al saneamiento, siempre y cuando se acreditara el pago oportuno de la tarifa ad valorem, conforme al mecanismo establecido en el Decreto, sin que hubiera lugar a decomiso ni a formulación de cuentas adicionales, ni a imponer sanción alguna, ni tampoco al ejercicio de ninguna acción penal con ocasión de las infracciones aduaneras que se hubieren cometido.

Invocando las mismas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto 2250 de

1991, por el cual se modificó el párrafo del artículo 1º del 1571 en los siguientes términos:

“La presentación de la declaración de saneamiento deberá efectuarse en el lapso comprendido entre el 1º de agosto de 1991 y el 31 de octubre de 1991, salvo que se trate de los vehículos a que se refiere el artículo 4º de este Decreto, en cuyo caso el plazo para acogerse al saneamiento será hasta el 2 de octubre de 1991”.

El Decreto 2250 de 1991 fue declarado inexecutable por esta Corte mediante Sentencia C-511 del 3 de septiembre de 1992 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

A juicio de la Corte, fue violado el artículo 13 de la Constitución, pues se pasó de un régimen de igualdad de trato -para poseedores de mercancías y de vehículos-, plasmado en el Decreto Ley 1751 de 1991, a uno de trato diferenciado, sin justificación alguna.

Expresó la Sentencia:

“19. Para los efectos del saneamiento, el supuesto de hecho de los poseedores de mercancías no es diferente de aquél en que se encuentran los poseedores de vehículos desde el punto de vista de la naturaleza del bien, pues estos últimos pertenecen a ese género. El término de comparación de los dos supuestos -no acreditado por el Gobierno- está asociado a la realidad o posibilidad de fraude a la ley y de competencia desleal frente a la industria nacional aparentemente detectados en relación con la introducción ilegal de vehículos al país. La mayor facilidad de introducción del bien al país, es igualmente compartida por los vehículos y las restantes mercancías; inclusive es presumible que resulte más difícil para los primeros. La competencia desleal que genera la introducción ilegal de un bien a la industria nacional, es susceptible de darse tanto para los vehículos como para las restantes mercancías. El término de comparación, presumiblemente escogido para distinguir los dos supuestos de hecho, es a todas luces irrelevante y por lo tanto con base en el mismo no se justifica la desigualdad de trato que la norma opera entre los poseedores de vehículos y los poseedores de las demás mercancías.

20. De otra parte, la clasificación realizada por la norma carece de razonabilidad en cuanto incluye en la misma a las personas que introdujeron ilegalmente al país vehículos con posterioridad al primero de septiembre de 1990 y a los que lo hicieron antes y buscaban

acogerse – sin incurrir en un fraude adicional – al sistema de saneamiento, sujetando, en consecuencia, a estos dos subgrupos al mismo régimen excepcionalmente restrictivo del Decreto acusado.

21. Aún admitiendo en gracia de discusión que los dos mencionados supuestos de hecho fueran en verdad diferentes – que no lo son -, el régimen que se aplica a uno y otro no es proporcional a la distancia que cada uno exhibe en relación con el presunto término de comparación (facilidad de la introducción ilegal y competencia desleal). En el caso de los poseedores de vehículos, la consecuencia jurídica es la extinción del plazo para efectuar el saneamiento, comoquiera que al publicarse el Decreto el plazo consagrado en él ya se encontraba vencido. En cambio, pese a la análoga facilidad de introducción ilegal y competencia desleal, respecto de los poseedores de las demás mercancías se mantiene el primitivo plazo de saneamiento que vencía el 31 de octubre de 1991.

22. La configuración de la clasificación – poseedores de vehículos contrapuesta a poseedores de las demás mercancías – crea una desigualdad entre los dos grupos que no tiene justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la misma, pues la consecuencia es hacer nugatorio el plazo de saneamiento para los primeros y real para los segundos, con lo cual se evidencia el propósito exclusivamente discriminatorio de la medida”.

También estimó la Corte Constitucional que se había incurrido en una utilización irregular de las facultades conferidas, las cuales ya se habían agotado al dictarse el Decreto Ley 1751 de 1991 y no podían, por tanto, servir de base para derogar, aún dentro del término de la ley de facultades, una norma del mencionado Decreto, como en efecto se hizo.

Igualmente, la Corporación halló contraria a la Carta la circunstancia, propiciada por el Decreto, según la cual, al entrar en vigencia éste, el plazo para acogerse a la norma de saneamiento ya se encontraba vencido, lo cual equivalió, en su sentir, a la consagración de una obligación a término de imposible cumplimiento y a la ruptura del principio constitucional de la buena fe (artículo 83 C.P.).

Por tanto, la Corte ordenó al Gobierno habilitar un término de veintinueve (29) días calendario, equivalente al mismo que los tenedores de vehículos dejaron de gozar a raíz de la expedición del Decreto 2550 de 1991, para los efectos de lo previsto en los artículos 1º y

siguientes del Decreto Ley 1751 de 1991.

El Gobierno, mediante Decreto 1708 del 20 de octubre de 1992, con el objeto de cumplir lo ordenado por la Corte Constitucional, dispuso:

“ARTICULO 1. Habilítase por veintinueve (29) días calendario, contados a partir de la vigencia del presente Decreto, el término para presentar la declaración de saneamiento de que trata el Decreto-Ley 1751 de 1991, para los vehículos que hayan ingresado al país con anterioridad al 1º de septiembre de 1990, y que se encuentren en incumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero.

ARTICULO 2. Los requisitos para poder solicitar el beneficio de saneamiento aduanero dentro del término previsto en el artículo anterior serán los siguientes:

a) La declaración de saneamiento deberá ser presentada por la persona que acredite la calidad de propietario del vehículo a 31 de octubre de 1991, con los siguientes documentos anexos:

1. Plena prueba sobre el ingreso del vehículo al territorio nacional antes del 1 de septiembre de 1990.

2. Certificado de origen del vehículo.

3. Certificado expedido por las autoridades competentes del lugar de procedencia del vehículo donde conste que éste no es objeto de investigación por delitos tales como hurto, robo, hurto calificado o secuestro.

4. La declaración de saneamiento se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento;

b) Al practicarse el avalúo de que trata el artículo 5 del Decreto-Ley 1751 de 1991, se verificará el grabado original de las improntas del vehículo;

c) La Dirección General de Aduanas expedirá, en los términos del artículo 6º del Decreto-Ley 1751 de 1991, listas oficiales de precios comerciales mínimos para los vehículos objeto de saneamiento;

d) Previa la expedición de la liquidación oficial de saneamiento se practicarán las medidas

pertinentes y necesarias para determinar la veracidad de la información suministrada por el solicitante del saneamiento, y en especial, para establecer la fecha de ingreso del vehículo al país y la legitimidad de su posesión, y

e) Corresponderá a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público vigilar el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto y en el Decreto-Ley 1751 de 1991, mediante cruces de información y programas especiales de fiscalización. Para tal efecto, esta dirección podrá intercambiar información con otras aduanas y entidades de los países vecinos.

PARAGRAFO. Las solicitudes de saneamiento de vehículos que hubieran sido presentadas entre el 2 y el 31 de octubre de 1991, deberán ser presentadas nuevamente por los solicitantes con el lleno de los requisitos contemplados en este artículo.

ARTICULO 3. La tarifa ad-valorem que corresponderá aplicar para el saneamiento de vehículos será del 75%.

ARTICULO 4. Las declaraciones de saneamiento aduanero de vehículos se presentarán en los formularios oficiales que para tal efecto señale la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 5. En los demás aspectos no contemplados en este decreto se aplicarán en su totalidad las disposiciones consagradas en el Decreto-Ley 1751 de 1991.

La disposición acusada. Su retroactividad. Violación del principio de igualdad

Mediante el artículo 1º de la Ley 174 de 1994, objeto de este proceso, estableció el Congreso que, para todos los efectos legales, los vehículos amparados por la declaración de saneamiento presentada en cumplimiento de los requisitos formales previstos por el Decreto 1751 de 1991 y normas concordantes, que hubieren pagado una tarifa ad-valorem inferior al 75%, se consideran definitivamente saneados siempre que en cada caso se cancele por lo menos el 25% del valor de los mismos, determinado según lo contemplado en el artículo 6º de dicho Decreto.

Se estipuló en el precepto que los valores cancelados en cuantía inferior al 25% mencionado “se abonarán como parte del mismo”.

La disposición señaló expresamente que para dar aplicación a lo anterior, el procedimiento, los términos y las condiciones respectivas serán reglamentadas por el Gobierno Nacional.

El párrafo dispuso finalmente: “El no cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la reglamentación de la presente Ley, dará lugar a la pérdida definitiva del saneamiento aduanero”.

Teniendo en cuenta que la tarifa ad valorem establecida para el saneamiento aduanero de vehículos, de acuerdo con el artículo 4º del Decreto 1751 de 1991, reiterada en el artículo 3º del Decreto 1708 de 1992, era del 75%, la norma enjuiciada parte de una hipótesis que no podía tener lugar en ningún caso a la luz del ordenamiento que concedió el inicial beneficio: la de quien, habiendo cumplido los requisitos formales contemplados para acogerse al saneamiento, que no eran otros que los indicados en el mismo Decreto 1751 de 1991 (entre los cuales estaba consagrado precisamente el pago del 75% a título de impuesto ad valorem), pagó en realidad al fisco una cifra inferior a la indicada tarifa, cuyo cumplimiento constituía uno de los requisitos para el saneamiento. Este -según la nueva norma- tendrá carácter definitivo si se cancela cuando menos el 25% del valor del vehículo correspondiente.

De conformidad con el artículo 6º del Decreto 1751 de 1991, al cual remite el artículo demandado para determinar el valor del vehículo, es decir la base sobre la cual habría de liquidarse ese porcentaje, había señalado que el valor de las mercancías se determinaría en moneda colombiana y correspondería al valor comercial en el mercado interno, reducido en una quinta parte. Con tal finalidad, la autoridad aduanera entonces existente (la Dirección General de Aduanas) quedó facultada para elaborar listas de precios.

Para la Corte resulta evidente que la normatividad en la cual se plasmó el posible saneamiento de mercancías reguló una situación muy concreta y delimitada en el tiempo: la de quienes, con anterioridad al 1º de septiembre de 1990, habían introducido al territorio nacional mercancías -entre ellas vehículos- sin haber cumplido con los requisitos establecidos en el régimen aduanero.

Para tales eventos el Decreto 1751 de 1991 contempló un beneficio, desde luego excepcional y de interpretación estricta -pues la regla general aplicable no era otra que la imposición de sanciones-, y, por tanto, únicamente podía darse si se cumplían todos los requisitos exigidos

en la norma para acogerse a ella.

Era perentoria la preceptiva del Decreto 1751 de 1991 en estatuir que se alcanzaría el saneamiento tan sólo sobre la base de acatar las siguientes exigencias:

a. Disponía el artículo 1º que los aspirantes al beneficio podían adelantar los trámites pertinentes “siempre y cuando se acredite el pago oportuno de la tarifa ad valorem”. Esa tarifa era, se repite, del 75% del valor de la correspondiente mercancía en el caso de los vehículos (artículo 4º).

b. De conformidad con el párrafo 1º del mismo artículo 1º, la presentación de la declaración de saneamiento debía efectuarse en el lapso comprendido entre el 1º de agosto y el 31 de octubre de 1991.

c. El párrafo 2º señalaba que sólo podrían acogerse al saneamiento las mercancías que se encontraran en Zona Secundaria Aduanera y que fueran objeto de declaración y presentación voluntaria. Según ese acápite normativo, el saneamiento no era aplicable respecto a mercancías que hubieren sido objeto de aprehensión por parte de las autoridades, ni tampoco a mercancías en relación con las cuales se hubiere iniciado despacho o procedimiento aduanero. Por su parte el artículo 14 estableció que las declaraciones de saneamiento no se podían aplicar a mercancías de circulación restringida, tales como armas, municiones, vehículos blindados y demás blindajes, y otros elementos de material reservado, sicotrópicos y precursores.

d. El artículo 3º estipulaba que la presentación de la declaración debería hacerse ante la administración de aduana del lugar donde se encontrara la mercancía, mediante el diligenciamiento del formulario destinado para el efecto.

e. Según el artículo 5º, aceptada la declaración de saneamiento, debía procederse al avalúo de las mercancías, para establecer su ubicación arancelaria y su valor y determinar el resultado de la aplicación de la tarifa ad valorem.

f. De acuerdo con el artículo 7º, la liquidación de la suma por pagar para efectos del saneamiento se efectuaría con base en los datos del avalúo y se notificaría mediante anotación en estado, a más tardar un día después de la fecha de liquidación. El estado debía

ser fijado por un día.

g. Decía el artículo 8º: “A partir del momento de fijación del estado a que se refiere el artículo anterior, o antes, si así lo solicita, el declarante deberá obtener un ejemplar de la declaración de saneamiento, con la liquidación y el comprobante para el pago.

Este pago deberá efectuarse dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fijación del estado”.

La norma agregaba en forma contundente: “Si el pago no se efectúa en este plazo, esa circunstancia acarreará la pérdida del beneficio previsto en este decreto y la anulación de la declaración de saneamiento que hubiere sido aceptada”.

Así las cosas, se llega a concluir inevitablemente que quien se hallaba en la hipótesis contemplada por el Decreto 1751 de 1991 podía optar entre dos únicas posibilidades: acogerse al saneamiento que esa normatividad ofrecía, evento en el cual debía cumplir íntegramente los requisitos establecidos, o no hacerlo, bien por no haber querido presentar la declaración de saneamiento, ya por no haber acatado alguna de las exigencias legales correspondientes. En el primer caso se tenía el beneficio y en el segundo no se alcanzó y, por tanto, en ésta hipótesis se tenían que aplicar las normas ordinarias contempladas para la introducción de mercancías al territorio nacional en violación del régimen aduanero.

En lo que concierne específicamente al pago del impuesto ad valorem, tratándose de vehículos, la disyuntiva se expresa en los siguientes términos: o se pagó la tarifa del 75% o no se pagó. En el primer evento, si se cumplieron los demás requisitos, se obtuvo el beneficio; en el segundo, se perdió la oportunidad del saneamiento.

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 1º de septiembre de 1990.

Entonces, la disposición demandada, expedida más de tres años después, entró a operar retroactivamente en cuanto plasmó nuevas reglas de juego sobre saneamiento de algunas de las mercancías a las que se refería el Decreto 1751 de 1991 -vehículos que hubieren ingresado ilegalmente a territorio colombiano antes del 1º de septiembre de 1991-,

modificando para ellas la tarifa ad valorem que ha debido cancelarse (del 75% se pasó al 25%) y estableciendo un nuevo plazo para acogerse al beneficio (seis meses contados a partir de la reglamentación de la Ley).

Se vulneró, entonces, de manera evidente el artículo 338 de la Constitución Política, a cuyo tenor las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. En este caso, la base que se hubo de tener en cuenta para aplicar la tarifa ad valorem fue el valor de las mercancías introducidas al territorio antes del 1º de septiembre de 1991 y, por tanto, los hechos correspondientes tuvieron lugar con antelación a la vigencia de la norma (diciembre 22 de 1994), tanto en cuanto a la entrada de las mercancías a Colombia como en lo relacionado con el beneficio otorgado por el Decreto 1751 de 1991.

Por la misma razón, el precepto demandado es violatorio del artículo 363, inciso 2, de la Constitución, según el cual “las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

Caso diferente es el que ahora se considera, toda vez que la norma materia de examen pretende revivir una oportunidad ya expirada -la que tenían los contribuyentes incumplidos hasta la fecha que indicaba el Decreto 1751 de 1991-, modificando los supuestos y las condiciones que en esa época, ya transcurrida, se tuvieron en cuenta.

Ha sido quebrantado adicionalmente el artículo 13 de la Constitución Política, pues con el artículo enjuiciado se da un trato diferente a personas que se encontraban en la misma situación: todos aquellos que habían traído mercancías al país ilegalmente antes del 1º de septiembre de 1991.

Se hace una doble discriminación: a) Entre quienes habían introducido otra clase de mercancías distinta de vehículos, cuya situación quedó definida totalmente con la aplicación del Decreto 1751 de 1991, y los que habían hecho ingresar vehículos, en las mismas condiciones de ilegalidad, pues para éstos se establece un impuesto ad valorem distinto al previsto inicialmente y se les otorga un nuevo plazo; b) Entre quienes habiendo introducido vehículos, se acogieron a los decretos 1751 de 1991 y 1708 de 1992, cumpliendo los requisitos allí consagrados, y quienes, habiendo traído también vehículos, no cumplieron el requisito de pagar el 75% plasmado como tarifa ad valorem, ya que estos últimos tienen la

oportunidad de acogerse al saneamiento cancelando una tarifa inferior (25%), oportunidad que no se otorgó a aquéllos, toda vez que en su momento y de buena fe creyeron que la única posibilidad de saneamiento se tenía con el pago del porcentaje ad valorem del 75%.

Tanto una como otra distinción carecen de justificación alguna, ya que objetivamente no se encuentran diferencias entre las situaciones planteadas.

Según lo dicho, resultó vulnerado por contera el artículo 83 de la Carta, cuyas voces indican que todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades están regidas por el principio de la buena fe. No puede el Estado prever unas determinadas condiciones supuestamente excepcionales y únicas, induciendo a las personas a que se acojan a ellas con el fin de obtener un beneficio y después modificarlas en favor de quienes no cumplieron los requisitos iniciales cuando ya las personas que actuaron de buena fe respecto de las primeras reglas cancelaron el mayor valor impositivo que se les exigía y lo hicieron antes de la fecha legalmente señalada.

La diferencia de trato es todavía más evidente si se compara la situación de los nuevos beneficiados con la de quienes introdujeron mercancías en la misma época cumpliendo a cabalidad todas las normas aduaneras.

Carácter permanente de la potestad reglamentaria. Inconstitucionalidad del término indefinido para acogerse al beneficio.

El párrafo del artículo atacado dispone que el no cumplimiento de lo que se prescribe dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la reglamentación de la Ley dará lugar a la pérdida definitiva del beneficio de saneamiento aduanero.

Aunque formalmente la norma señala un plazo máximo para que quienes no cumplieron en su oportunidad los requisitos del Decreto 1751 de 1991 lo hagan en la nueva oportunidad que les brinda el legislador, en realidad, según el aludido párrafo, el término -que resulta esencial en estos casos dado el carácter excepcional de las normas- viene a convertirse en indefinido en cuanto se hace depender del reglamento.

En efecto, la atribución presidencial de “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de

las leyes” (artículo 189, numeral 11, C.P.) no tiene un plazo, contado a partir de la vigencia de la normatividad reglamentada, ya que puede ejercerse en cualquier tiempo, y, por otra parte no se agota por el primer uso que de ella se haga.

Por tanto, en este caso, si no hay reglamento tampoco hay vencimiento del término para cumplir los requisitos indispensables para sanear la mercancía introducida al territorio nacional. Y, de todas maneras, aún expedido el reglamento, bien puede afirmarse que, siendo factible una nueva reglamentación que reforme la anterior, o resultando ella parcial o incompleta, permanecería siempre vigente la posibilidad de exigir al Estado la vigencia del plazo legal.

Repárese, además, en que esa extensión indefinida de un término que ha debido fijar el propio Congreso (artículo 338 C.P.), dejando la decisión en cabeza exclusiva del Presidente de la República, viola la Constitución en dos aspectos: una facultad legislativa deviene en administrativa, con desconocimiento evidente del artículo 113 de la Constitución, y hace que una opción de suyo extraordinaria y temporal pase a ser permanente, llevando a la ineficacia del sistema tributario (artículo 363 C.P.).

Por las razones que anteceden, la normatividad objeto de análisis viola también el artículo 363 de la Carta, que consagra como principio del sistema tributario la equidad, la eficiencia y la progresividad. La primera de esas condiciones se rompe al ser quebrantado en la forma descrita el postulado de la igualdad; la segunda se incumple en cuanto el Estado, al revivir términos ya vencidos para el recaudo de tributos, hace ineficiente y estéril la tarea confiada por la Constitución al Presidente de la República en el sentido de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos (artículo 189, numeral 20); la tercera se frustra en la medida en que se premia el doble incumplimiento de quienes, hallándose en una situación irregular cuando se concedió el primer beneficio mediante el Decreto 1751 de 1991, se abstuvieron de atender sus obligaciones tributarias en esa oportunidad, con el natural desestímulo de los ciudadanos que observan desde el principio y a cabalidad las prescripciones del sistema jurídico.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites

previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero. Declárase INEXEQUIBLE el artículo 1º de la Ley 174 de 1994.

Segundo. La presente Sentencia surte efectos a partir de su notificación y no afecta situaciones jurídicas consolidadas a la luz del precepto que se declara inexecutable.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

