Sentencia C-256-09

Referencia: expediente RE-151

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 045 de 2009 "Por el cual se establecen medidas para contrarrestar los efectos de la crisis social generada por la actividad de los captadores o recaudadores".

Magistrado Ponente:

Dr. Luís Ernesto Vargas Silva

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el día 15 de enero de 2008, el Secretario Jurídico de la Presidencia, por instrucciones del Presidente de la República, remitió a esta Corporación, copia auténtica del Decreto 045 del 14 de enero de 2008, "por el cual se establecen medidas para contrarrestar los efectos de la crisis social generada por la actividad de los captadores o recaudadores de dineros del público en operaciones no autorizadas," para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, éste ordenó mediante auto de veintisiete (27) de enero de dos mil nueve (2009) oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- y a la Superintendencia Financiera de Colombia para que, dentro del término de tres (3) días siguientes a la comunicación respectiva, expresaran a la Corte los argumentos que sustentan, en su criterio, la constitucionalidad del Decreto Legislativo de la referencia.

En el mismo auto se dispuso oficiar a la Secretaría de la Presidencia de la República para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación respectiva, remitiera a esta Corporación copia auténtica del Decreto 17 del 7 de enero de 2009, mediante el cual se delegaron funciones presidenciales en el Ministerio del Interior y de Justicia.

Por último, se ordenó que una vez el Magistrado Sustanciador califique las pruebas ordenadas, el proceso sea fijado en lista en la Secretaría General por el término de cinco (5) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar el decreto referido en los términos del artículo 37 del Decreto 2067 de 1991.

Vencido el término de fijación en lista, se corrió traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente.

II. TEXTO DEL DECRETO

El siguiente es el texto del Decreto No.045 del 14 de enero de 2009, tal como aparece publicado en el Diario Oficial 47.232 de la misma fecha:

DECRETO 045 DE 2009

(Enero 14)

Por el cual se establecen medidas para contrarrestar los efectos de la crisis social generada por la actividad de los captadores o recaudadores de dineros del público en operaciones no autorizadas.

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

Delegatario de funciones presidenciales mediante Decreto 17 del 7 de enero de 2009, en ejercicio de las atribuciones que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4704 de 2008, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el artículo 1° del Decreto 4334 del 17 de noviembre de 2008, fue declarada la intervención del Gobierno Nacional, por conducto de la Superintendencia de Sociedades, de oficio o a solicitud de la Superintendencia Financiera de Colombia, en los negocios, operaciones y patrimonio de las personas jurídicas o naturales que desarrollan o participan en la actividad financiera sin la debida autorización estatal, conforme a la ley, para lo cual le fueron otorgadas amplias facultades para ordenar entre otras medidas de intervención la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de dichas personas, con el objeto de restablecer y preservar el interés público amenazado.

Que en el desarrollo del procedimiento de toma de posesión, es necesario precisar la responsabilidad del Agente Interventor, respecto de las obligaciones fiscales, parafiscales, aduaneras, cambiarias o derivadas de tasas y contribuciones nacionales o territoriales a cargo de las personas intervenidas.

DECRETA:

Artículo 1°. Presentación de declaraciones tributarias por proveedores de empresas captadoras o recaudadoras de dineros del público intervenidas. Los proveedores de bienes y servicios de empresas intervenidas captadoras o recaudadoras de dineros del público en operaciones no autorizadas, podrán presentar las declaraciones de retención en la fuente de los meses de noviembre y diciembre de 2008, sin pago o con pago parcial según el caso, hasta el día 27 de febrero de 2009, exhibiendo la certificación de condición de proveedor que para tal efecto expida el interventor, además del

cumplimiento de los requisitos señalados en las normas vigentes.

En los mismos términos, podrán presentar la declaración del impuesto sobre las ventas del último bimestre de 2008 hasta el día 27 de febrero de 2009.

Artículo 2°. Certificación del interventor. Para efectos de la presentación de las declaraciones de retención en la fuente de los meses de noviembre y diciembre de 2008 y del impuesto sobre las ventas correspondiente al bimestre noviembre-diciembre de 2008, por parte de los proveedores de empresas intervenidas captadoras o recaudadoras de dineros del público en operaciones no autorizadas, deberán previamente a la presentación de la declaración y hasta el día treinta (30) de enero de 2009, presentar al interventor los documentos soporte para la expedición de una certificación dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud en debida forma, en la que conste:

1. La calidad de proveedor de la empresa captadora intervenida.

2. El valor de la retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y de impuesto sobre las ventas, que corresponde a los periodos señalados, con base en la relación de facturas y documentos soportes que previamente a la expedición de la certificación se deben presentar al interventor.

Artículo 3°. Pago. El pago total o parcial según el caso, de las declaraciones de retención en la fuente de los meses de noviembre y diciembre de 2008 y del impuesto sobre las ventas del último bimestre de 2008 presentadas por los proveedores de bienes y servicios de las empresas intervenidas, deberá realizarlo directamente el interventor atendiendo el orden de prelación establecido en las normas vigentes y diligenciando el recibo de pago en bancos por el valor certificado, el cual no generará intereses de mora, previa remisión por parte de los proveedores de copia de la declaración.

Artículo 4°. Adiciónase el artículo 9° del Decreto 4334 de 2008, con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo. Las responsabilidades fiscales, parafiscales, aduaneras, cambiarias o derivadas de tasas y contribuciones nacionales o territoriales de los agentes interventores, se limitarán al tiempo durante el cual ejerzan el cargo, contado a partir de la fecha de su posesión hasta la de expedición de la providencia de declaración de terminación de la toma de posesión por parte de la Superintendencia de Sociedades. Por lo tanto, los agentes interventores no serán responsables de las obligaciones pendientes de cumplir por la persona natural o jurídica intervenida al momento de adoptarse dicha medida, ni tampoco cuando por fuerza mayor o caso fortuito no pudiesen cumplir con las mismas dentro del proceso de intervención".

Artículo 5°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 14 de enero de 2009.

FABIO VALENCIA COSSIO

Ministro Delegatario de Funciones Presidenciales

El Ministro de Interior y Justicia,

Fabio Valencia Cossio.

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores

Clemencia Forero Ucrós.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Zuluaga Escobar.

El Ministro de Defensa Nacional,

Juan Manuel Santos Calderón.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Andrés Felipe Arias Leiva.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

El Ministro de Minas y Energía,

Hernán Martínez Torres.

El Viceministro de Comercio Industria y Turismo,

Luís Guillermo Palta Páez.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Juan Lozano Ramírez.

La Ministra de Comunicaciones,

María del rosario Guerra de la Espriella

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

Paula Marcela Moreno Zapata.

III. INTERVENCIONES

1. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó a la Corte una serie de argumentos destinados a defender la exequibilidad de la norma sometida a examen.

Considera que el Decreto 045 de 2008 reúne los requisitos formales definidos por el artículo 215 de la Constitución, y además se ajusta a los principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, establecidos por el legislador estatutario (Ley 137 de 1994).

Estima así mismo que el decreto bajo examen cumple con los requisitos previstos en la normatividad estatutaria, puesto que: (i) atiende el principio de finalidad, toda vez que establece condiciones especiales para la declaración y pago del impuesto a las ventas y la retención en la fuente de los meses de noviembre y diciembre de 2008, por parte de las empresas proveedoras de bienes y servicios a los captadores ilegales. Ello con el propósito que estos contribuyentes no se vean aún más afectados en su situación económica, al tener que asumir con cargo a sus propios recursos el pago del IVA y retefuente causados por transacciones legítimas con dichas organizaciones.

Sostiene que la medida contemplada en el artículo 4° del Decreto 045, relativa a la responsabilidad de los liquidadores de las captadoras ilegales intervenidas respecto de las obligaciones tributarias de la empresa, cumple con los presupuestos de finalidad, y necesidad en cuanto complementa la estrategia establecida mediante los decretos 4334/08, 4705/08 y 044-09, con el fin de conjurar las causas de la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, propiciando la devolución pronta, proporcional y eficiente de los recursos de las captadoras ilegales a los afectados por las mismas.

En relación con el principio de proporcionalidad, destaca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que el Decreto 045 “se ajusta a los lineamientos constitucionales y legales, pues dada la ampliamente conocida gravedad de la situación que dio origen a la emergencia social la adopción de medidas como las establecidas en el Decreto 045 de 2009 resulta perfectamente razonable”.

En cuanto la principio de no discriminación, sostiene que el Decreto 045/08 no establece ningún trato discriminatorio en ningún sentido, mucho menos con fundamento en la raza, la lengua, la religión, el origen nacional o familiar, la opinión política o filosófica.

Finalmente, señala, que las normas analizadas, en tanto se limitan a promover, a través de medidas tributarias, la generación de ingresos en las economías regionales y la generación de empleo, no contraen discriminación alguna que contravenga lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 137/94, en consonancia con las previsiones del artículo 13 superior; el decreto no suspende ninguna ley por lo que no resulta aplicable al caso, la exigencia de motivación de incompatibilidad. En consecuencia, las disposiciones del

Decreto 045-09 se avienen en su integridad a los postulados constitucionales.

2. De la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, por conducto de apoderada judicial, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 045-09.

Luego de realizar una exposición sobre los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto 045 de 2009, el ente interviniente señala que la norma sujeta a examen cumple con los requisitos formales que le son aplicables y contiene medidas materiales conexas con los argumentos que dieron lugar al estado de excepción.

En este orden de ideas, expresa que el decreto 045-09 tiene su fundamento en el decreto 4334/08, que fijó el procedimiento de intervención del Gobierno Nacional, por conducto de la Superintendencia de Sociedades, en los negocios, operaciones, y patrimonio de las personas que venían desarrollando o participando en la actividad financiera sin la debida autorización estatal.

Manifiesta que las medidas adoptadas guardan estrecha armonía con el artículo 215 de la Constitución, "que permite al gobierno modificar las normas existentes en materia impositiva o tributaria, siempre que estas estén destinadas a conjurar la situación de anormalidad o extensión de sus efectos…". Así mismo guardan relación de conexidad no solo con los motivos expuestos en el decreto 4333/08, sino también, con las razones contenidas en el Decreto 4704/08 "que extendió el estado de emergencia social por noventa (90) días más". (sic).

Afirma que el decreto cumple con los principios de necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, en razón a que (i) era necesario no solo prorrogar los plazos para que los proveedores de empresas captadoras o recaudadoras de dineros públicos intervenidos presentaran sus declaraciones tributarias, sino para que determinara claramente la responsabilidad del agente interventor; (ii) por que el decreto objeto de revisión no está suspendiendo ninguna ley, sino que busca evitar la extensión de los efectos de la crisis; (iii) busca dar claridad a la situación contable de las empresas captadoras que fueron intervenidas; (iv) el decreto bajo examen no establece ninguna discriminación.

3. Del Superintendente Financiero de Colombia

El Superintendente Financiero de Colombia solicita la exequibilidad del decreto 045 de 2009 "en la medida que cumple con todos los requisitos exigidos en el artículo 215 de la Constitución Política". Sin embargo, estima que la entidad competente para emitir un concepto sobre la materia es la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales, y se remite a su intervención.

4. De la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Sostiene que el procedimiento que se propone en el decreto está en consonancia con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional al declarar la intervención de los negocios,

operaciones y patrimonio de las personas naturales o jurídicas que participaban en la actividad financiera sin la debida autorización, en cuanto se estableció un plazo especial para la presentación y pago de las declaraciones de retención y de IVA por determinados períodos fiscales1

5. Del ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava.

El mencionado ciudadano presentó ante esta Corporación escrito de impugnación de la constitucionalidad de la norma objeto de examen. Como razones de la inexequibilidad expuso las siguientes: (i) Que el Decreto es extemporáneo y por ende inconstitucional, debido que fue expedido el 14 de enero de 2009, fecha en la que, a juicio del demandante, había expirado el término de vigencia del Decreto 4704 de diciembre 15 de 20082 mediante el cual el Gobierno había declarado el estado de emergencia social. Para el ciudadano interviniente el término de los treinta (30) días señalados en el Decreto rigen a partir de la fecha de la declaratoria, con independencia de la de su publicación; (ii) Que el decreto bajo examen no guarda relación con los hechos que dieron origen al estado de emergencia social declarado mediante decreto 4704/08, con fundamento en el cual se expide, sino con las materias relacionadas de manera directa y específica con los hechos perturbadores del orden económico, social y ecológico tenidos en cuenta para declarar el estado de emergencia social en el Decreto 4333/08.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare inexequible el Decreto 045 de 2008, fundándose en las siguientes consideraciones:

El Ministerio Público no encuentra razones de inconstitucionalidad por los aspectos de forma; sin embargo sí advierte serios vicios de fondo que, en su criterio, conducen a la invalidación del decreto bajo examen.

Ingresando en el análisis de fondo señala, en primer término, que no existe una relación de conexidad externa directa entre las causas que adujo el Gobierno Nacional para la declaratoria del estado de emergencia social en el Decreto 4333 del 17 de noviembre de 20083 y las medidas que se contienen en la parte declarativa del Decreto No. 045 de 2008.

En segundo lugar, manifiesta que tampoco existe una relación de conexidad interna dentro del decreto en revisión, toda vez que la parte considerativa del mismo no se complementa con las medidas que allí se decretan.

En tercer lugar, estima que el Decreto bajo revisión, no armoniza con la distribución de competencias legales y constitucionales, toda vez que el Gobierno Nacional al utilizar las facultades extraordinarias creadas por el Constituyente para adoptar las medidas de emergencia social tendientes a conjurar la crisis y a evitar extensión de sus efectos, excedió el marco de competencias regulado en el artículo 215 de la Carta Política; esto,

por cuanto las medidas tendientes a modificar el calendario tributario para los proveedores de las empresas intervenidas con base en la declaratoria de la emergencia social, y a delimitar las responsabilidades de los agentes interventores, dada su naturaleza, podían adoptarse a través de las facultades ordinarias con que cuenta el Gobierno Nacional para la expedición de decretos ejecutivos o meros actos administrativos de carácter ministerial.

Finalmente señala que el texto del Decreto Legislativo 045 de 2008, en cuanto no contiene medidas eficaces encaminadas a conjurar la crisis que originó la declaratoria de emergencia social ni para impedir la extensión de sus efectos, viola el principio de unidad de materia ya que su título no se corresponde con su contenido (Art. 169 C.P.).

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 045 de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política.

2. Inexequibilidad por consecuencia

Mediante sentencia C-254 del dos (2) de febrero de dos mil nueve (2009)4 la Corte Constitucional declaró inexequible el Decreto 4704 de 2008 por el cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia social, por un período de treinta (30) días.

Se ha presentado así el fenómeno que la jurisprudencia de esta Corporación ha denominado "inconstitucionalidad por consecuencia"5, consistente en que la declaración de inexequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción produce, como efecto obligado, la inexequibilidad de los decreto legislativos que lo desarrollan. Este efecto ha sido explicado así por la jurisprudencia:

"Se trata de una inconstitucionalidad por consecuencia, es decir, del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución.

Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución.

En el fondo ocurre que, declarada la inexequibilidad del decreto básico, el Presidente de la República queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.

Desde luego, la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que se hubieren proferido, ya que aquélla proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, mas no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política"6.

Siguiendo la jurisprudencia establecida por esta Corporación, se impone entonces, la declaratoria de inexequibilidad del decreto objeto de revisión, sin que la Corte deba entrar a analizar su contenido.

VI. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 045 del 14 de enero de 2009, "por el cual se establecen medidas para contrarrestar los efectos de la crisis social generada por la actividad de los captadores o recaudadores de dineros del público en operaciones no autorizadas.".

Notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

CLARA HELENA REALES GUTIERREZ

Magistrada (E)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretaria General Ad – hoc

1 En cuanto a retención en la fuente correspondiente a noviembre y diciembre de 2008, e IVA correspondiente al último bimestre de 2008.

2 Para el interviniente el Decreto 4704/08 regía, de conformidad con los artículos 1° y 2° "por el término de 30 días contados a partir de la fecha de esta declaratoria", es decir del 15 de diciembre de 2008 inclusive, por lo que el plazo expiró el 13 de enero de 2009.

3 Aclara el Ministerio Público que es la única normatividad en que se contienen y que la misma no se invoca en la ley en estudio.

4 Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla.

5 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-488 de 1995, C-127 de 1997, C-130 de 1997 y C-135 de 1997.

6 Sentencia C-488 de 1995, criterio reiterado en C-135 de 1997.