

C-510-92

Sentencia No. C-510/92

## ARANCELES Y TARIFAS ADUANERAS

### CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad Impositiva/TRANSITO CONSTITUCIONAL

La titularidad general de la función impositiva está en cabeza del Congreso, pues ella sólo excepcionalmente puede desplazarse a otro órgano y, en este caso, con carácter puramente transitorio. Si en gracia de discusión se aceptara que el Decreto acusado es trasunto concreto y legítimo de la función legislativa aplicada a la materia aduanera, debería en todo caso concluirse que al haber sido expedido con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución Política, la facultad extraordinaria concedida por el Legislador, no podía ser ejercida por contravenir el artículo 150-10 de esta última que prohíbe al Congreso conferir facultades extraordinarias al Presidente para expedir las leyes a que se refiere el artículo 150-19 de la misma. De otra parte, en este orden de ideas, por involucrar de manera primaria una razón de política tributaria y no comercial, el Gobierno mediante decreto reglamentario o apelando a sus competencias ordinarias en punto de modificación del arancel, no podía establecer una tarifa especial para el caso de saneamiento de mercancías. El Decreto ley 2183 de 1991 dada su naturaleza predominantemente impositiva no podía dictarse por el Gobierno a partir de la fecha de vigencia de la Constitución Política.

### LEY MARCO-Régimen aduanero

#### LEY MARCO-Objeto

La Constitución al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión “por razones de política comercial” está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de esta estirpe.

### SANEAMIENTO ADUANERO-Objeto/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA/COMPETENCIA/CODIGO-Expedición

El saneamiento se orienta a evitar el decomiso de las mercancías y la imposición de sanciones a los responsables o la iniciación contra éstos de eventuales acciones penales. 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 el nuevo ordenamiento constitucional, la expedición de códigos - al igual que su modificación, como sería la derogación o modificación del Estatuto Penal Aduanero - y el establecimiento de impuestos - como sería la fijación de una tarifa ad valorem para el saneamiento de mercancías -, entre otras materias de competencia del Congreso, no pueden ser delegadas al Presidente. Por lo mismo, a partir de su vigencia, así no haya precluído el término de las facultades extraordinarias anteriormente concedidas, el ejercicio concreto de estas facultades carece de asidero constitucional y se torna

inexequible.

#### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ejercicio/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

El Presidente, dentro del término legal, sólo puede ejercerlas por una sola vez, de modo que al expedir el correspondiente Decreto ley agota su cometido. El término de utilización de las facultades indica el período dentro del cual deben éstas ejercerse, y no el término durante el cual se asume ininterrumpidamente el status de legislador extraordinario. La finalidad de las facultades extraordinarias es la de habilitar al Presidente para que pueda adoptar decretos leyes sobre asuntos y materias determinados, para lo cual se le señala un término que la nueva Carta ha limitado a seis meses. La precisión y temporalidad que deben caracterizar a las leyes de facultades, ponen de presente el sentido profundo del acto de concesión de facultades, dominado por la efectiva y rápida realización de una tarea y cometido específicos antes que por la atribución de un status, de modo que expedido el decreto ley correspondiente, debe entenderse concluida la tarea y agotada la facultad. Lógicamente, si la ley de facultades se refiere a varias materias, su desarrollo puede hacerse a través de un número plural de Decretos, siempre que las materias ya reguladas no sean objeto de nueva regulación, como quiera que, conforme a lo dicho, las facultades se agotan en la misma medida y en el mismo momento de su utilización.

#### DECRETO LEY-Modificación

La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados - y no habiéndose vencido el término legal - para su modificación concurren dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias.

REF: Demanda No. D-029

Actor: Jesús Vallejo Mejía

Demanda de inconstitucionalidad del Decreto Ley 2183 de 1991

Magistrado Ponente:

Eduardo Cifuentes Muñoz

Aprobado por Acta No. 70

Santafé de Bogotá, D.C., Septiembre tres (3) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad del Decreto 2183 de 1991 “por el cual se modifica el Decreto 1751 de 1991”.

El tenor literal del Decreto 2183 de 1991 es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2183 DE 1991

(septiembre 19)

por el cual se modifica el Régimen de Saneamiento Aduanero previsto en el Decreto 1751 de 1991.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades constitucionales y legales, y en especial de las conferidas por el numeral 7 del artículo 61 de la Ley 49 de 1990.

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 4º del Decreto 1751 de 1991, quedará así:

“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.

8% Las demás mercancías diferentes de vehículos.

Parágrafo. El saneamiento aquí previsto no dará lugar a cobros diferentes de la tarifa ad valorem contemplada en este artículo. Los dineros serán consignados en la red bancaria, como parte del trámite de presentación de la Declaración de Saneamiento y serán tenidos en cuenta para efectos de lo previsto en el artículo 8º del Decreto 1751 de 1991”.

Artículo 2º Devoluciones. Quienes hubieren saneado mercancías de acuerdo con las tarifas ad valorem a que se refiere el Decreto 1751 del 4 de julio de 1991, tendrán derecho a obtener la devolución de la diferencia resultante entre la aplicación de las tarifas allí indicadas y la aplicación de las tarifas señaladas en el presente Decreto.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de este Decreto, los declarantes deberán presentar la solicitud de devolución correspondiente ante el Administrador de Aduana quien la remitirá al Director

General de Aduanas, el cual mediante resolución motivada, ordenará la devolución dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de la solicitud, si así resulta procedente de acuerdo con las certificaciones expedidas para el efecto.

Artículo 3º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 19 de septiembre de 1991.

## II. COMPETENCIA DE LA CORTE

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de la referencia, en atención a lo dispuesto por el numeral 5º del artículo 241, en concordancia con el inciso segundo del artículo 24 transitorio de la Constitución de 1991. Además, se advierte que en este proceso el Magistrado Ponente ordenó inaplicar la expresión "...sobre la última de ellas antes del 1º de junio de 1992", del artículo transitorio del Decreto 2067 de 1991.

## III. ANTECEDENTES

1. La Ley 49 de 1990 "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", fue publicada el 31 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial No. 39.615.

En su artículo 61-1 facultó al Presidente para "eliminar el carácter de hecho punible tipificado en el Estatuto Penal Aduanero de las conductas que infringen la legislación aduanera y suprimir la Jurisdicción Penal Aduanera".

De otra parte, el artículo 61-7 (ibid) confirió al Gobierno facultades extraordinarias 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 (1º) de septiembre de 1990, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero".

2. El Gobierno, haciendo uso de las facultades conferidas en el artículo 61-1, dictó el Decreto 1750 de 1991, por el cual se eliminó, a partir del 1º de noviembre de 1991, el carácter de hecho punible de las conductas tipificadas en el Estatuto Penal Aduanero, variando su carácter al de infracciones administrativas aduaneras.

3. El Gobierno, en ejercicio de las facultades otorgadas en el artículo 61-7, dictó el decreto 1751 de 1991 del 4 de julio, publicado en el Diario Oficial de la misma fecha. En su artículo 1º estableció la declaración de las mercancías y el pago de la tarifa ad valorem señalada en el artículo 4º como requisitos para que proceda el saneamiento y las mercancías no sean decomisadas, ni se aplique contra sus poseedores sanción alguna. La declaración, conforme al parágrafo 1º de este artículo, deberá presentarse durante el lapso comprendido entre el 1º de agosto y el 31 de septiembre de 1991. El saneamiento de las mercancías procederá además mediante la cancelación del monto resultante de aplicar a los bienes las tarifas ad valorem contenidas en el artículo 4º: 75% para vehículos; 10% para maquinaria, equipos,

partes y piezas, materias primas, aeronaves y barcos, y 35% para las demás mercancías.

4. Haciendo uso de las mismas facultades, el Presidente dictó el 19 de septiembre de 1991 el Decreto 2183, publicado el 20 de septiembre en el Diario Oficial, sustitutivo del artículo 4º del Decreto 1751, modificando las tarifas ad valorem en él contenidas, las cuales se establecen en 75% para los vehículos y 8% para las demás mercancías.

5. El artículo 150-10 de la Constitución de 1991 dispone que el Congreso podrá revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República, hasta por el término de seis meses, para expedir normas con rango legal, cuando la necesidad o la conveniencia pública lo aconsejen. Estas facultades deben ser precisadas en la ley y no pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, leyes marco<sup>1</sup>, ni para decretar impuestos. El Congreso puede, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de las facultades.

6. El artículo 150-19 consagra la facultad del Congreso para expedir leyes marco, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en su función de “modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas” (CN, artículo 150-19-c).

7. El doctor Jesús Vallejo Mejía presentó, ante la Secretaría General de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 1º de octubre de 1991, demanda contra el Decreto 2183 de 1991, que sustituyó al artículo 4º del Decreto 1751 de 1991. El expediente permaneció allí hasta el 18 de febrero de 1992, fecha en que fue recibido por esta Corporación.

8. Señala el demandante que la vía para introducir las modificaciones a las tarifas aduaneras no es la de los decretos leyes dictados en ejercicio de facultades extraordinarias, de conformidad con el artículo 150-10 de la Constitución de 1991, como es el caso del Decreto 2183, sino la de los decretos reglamentarios de las leyes marco en materia de régimen aduanero. De lo contrario se le restaría la necesaria flexibilidad de regulación a materias cambiantes por naturaleza; además de conculcarse, según su criterio, el poder del Presidente de modificar las tarifas en cualquier tiempo, ya que una vez vencidas las facultades sólo el Congreso podría modificar los decretos leyes. Agrega que la norma acusada excedió las facultades conferidas por el Congreso, dado que la ley de habilitación no autorizó al Gobierno para señalar tarifas o aranceles aduaneros.

9. Dentro del término de fijación en lista de la norma acusada, se presentó un escrito defendiendo su constitucionalidad, por parte de la doctora Cecilia Castañeda Sanjuan, apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas, cuyos argumentos se resumen a continuación.

-Señala que el Decreto 2183 de 1991, modificador del Decreto 1751 de 1991, el cual tenía un término de aplicación comprendido entre la fecha de su publicación (4 de julio de 1991) y el 31 de octubre de 1991, estaba sometido en su vigencia a la del decreto inicial, y por no hallarse dentro de los casos excepcionales que por vía jurisprudencial ha enumerado la Corte Suprema de Justicia para fallar de fondo, procede un fallo inhibitorio de esta Corporación.

- Sostiene que el argumento del demandante referente a la modificación de aranceles, tarifas

y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, que debe hacerse por el Presidente por medio de decretos reglamentarios en ejecución de la correspondiente ley marco, no tiene en cuenta que el saneamiento de mercancías es una situación especial ajena al régimen aduanero, surgida a raíz de la despenalización del contrabando, conducta que deja de ser tratada como hecho punible y pasa a ser una infracción administrativa. Fundamenta lo anterior al expresar que el Código de Aduanas, en su artículo 1º establece los aspectos a que se refiere el régimen aduanero, que son los relativos a la importación, exportación, almacenamiento y tránsito de mercancías, los cuales no tienen relación con la situación de mercancías que hubieren ingresado ilegalmente al país, materia propia del Estatuto Penal Aduanero. Por ello, prosigue, al autorizarse la despenalización del contrabando se hacía necesario el otorgamiento de facultades por parte del legislador para definir la situación de dichas mercancías.

- En lo relativo al cargo del exceso en el ejercicio de las facultades por no contener la ley habilitante autorización alguna para fijar tarifas, señala que el ordinal 7º del artículo 61 es suficientemente preciso, puesto que de él se desprenden los elementos estructurales para la imposición de gravamen o tarifa, faltando solamente su regulación en detalle por parte del Ejecutivo. Concluye que si bien en el decreto acusado se le denomina tarifa ad valorem, ésta corresponde a la de un impuesto especial, cuyo objetivo era conseguir un fortalecimiento del fisco, como en toda amnistía, e inducir a la legalización de mercancías que se encontraban en incumplimiento de las normas aduaneras, lo que hace que este tributo no tenga la naturaleza de los aranceles o tarifas aduaneras de que trata la Ley 6a. de 1971.

10. El señor Procurador General de la Nación, Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, mediante oficio No. 022 de mayo 25 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal. En él solicita a esta Corporación declarar inexecutable el decreto bajo examen, con base en los razonamientos que a continuación se resumen.

- Estima el señor Procurador que esta Corporación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, en razón de la previsión del artículo 241 de la Carta, según la cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política, en los estrictos y precisos términos de ese artículo.

- Señala el concepto fiscal que el examen de constitucionalidad de un Decreto Ley cuyas disposiciones, antes del tránsito constitucional, agotaron los términos y desarrollaron los contenidos de la ley de autorizaciones, debe hacerse frente a la normatividad vigente al momento de su expedición.

-Es distinta la situación cuando en el momento de verificarse el tránsito constitucional, estuviere corriendo aún el término de la habilitación señalado en la ley de facultades, ya que en tal caso, cesa en su legitimidad la misma, porque su contenido debe ajustarse automáticamente a las nuevas prescripciones de la Carta. Así, la capacidad gubernamental de dictar normas con fuerza de ley se ve recortada respecto a los nuevos presupuestos de validez constitucional que el mismo ordenamiento exige, siempre que éstos hayan variado.

- Señala que la Ley 49 de 1990 del 28 de diciembre, en su artículo 61, habilitó al Ejecutivo, por el término de dos años contados desde la vigencia de la misma, para adoptar medidas en materia penal aduanera y de impuestos. Es claro entonces que la habilitación conferida se

expidió bajo la vigencia de la Constitución de 1886. Por su parte el Decreto de facultades acusado fue dictado por el Presidente de la República el 19 de septiembre de 1991, es decir, luego de haber entrado en vigencia la nueva Constitución, por lo que automáticamente los presupuestos que le dan validez a este tipo de normatividad son los que en el Ordenamiento Superior se imponen y que, en materia de temporalidad, se circunscriben hoy al revestimiento de facultades extraordinarias hasta por seis meses. Así las cosas, la normatividad acusada deviene inconstitucional, porque la ley habilitante vió recortada su validez en cuanto a la previsión del elemento temporal contemplado en la nueva Carta y el decreto que la desarrollaba, al no observar este presupuesto, fue expedido sin competencia.

-Considera el señor Procurador que la anterior conclusión releva a su Despacho de analizar cualquier otro aspecto relativo a la inconstitucionalidad del Decreto 2183 de 1991.

#### IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

##### 1. Competencia General del Congreso en materia fiscal

La competencia impositiva general, expresada en la prerrogativa de crear tributos, establecer exenciones y autorizar a otras corporaciones representativas para hacerlo, corresponde al Congreso. Se trata de una materia, inveteradamente ligada a la génesis y desarrollo del Parlamento y, en general, al principio participativo que exige que el tributo no provenga de una imposición sino de una decisión que los mismos ciudadanos toman por conducto de sus representantes. Históricamente, la contribución económica sufragada por los contribuyentes, independientemente de cualquier otra consideración, sirvió para justificar el nacimiento y la permanencia de instituciones representativas, y esa circunstancia todavía hoy le otorga a esta competencia, unida a la otra función afín de votar el presupuesto, un valor central en el cuadro de sus atribuciones.

Los Constituyentes, en su afán de robustecer al Congreso como expresión del principio democrático y representativo (CP art. 1), no sólo reiteraron sus títulos constitucionales en esta materia, sino que definieron, profundizaron y reforzaron con más vigor la esfera de sus competencias, como brevemente se demuestra a continuación.

##### 2. Competencias tributarias específicas del Congreso

Corresponde al Congreso establecer las contribuciones fiscales (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y, excepcionalmente, las parafiscales (pagos que se hacen a organismos públicos o semipúblicos con el objeto de proveer a su financiamiento autónomo vgr. la retención cafetera) en los casos y bajo las condiciones que él mismo determine (CP art. 150-12).

La facultad impositiva comprende la determinación de todos los elementos que contribuyen a estructurar su régimen legal tales como el señalamiento de sus sujetos, hechos y bases gravables, tarifas, liquidación, cobro, pago y recursos (CP art. 338).

De conformidad con los artículos 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, es función del Congreso dictar las leyes en desarrollo de las cuales, Asambleas y Concejos, como entes

corporativos de representación popular, y en sus respectivos ámbitos, podrán establecer los tributos locales.

Si bien, de manera excepcional, el Gobierno puede, en el Estado de Emergencia, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, tales medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente (CP, artículo 215). La previsión anterior confirma, a juicio de la Corte Constitucional, la titularidad general de la función impositiva en cabeza del Congreso, pues ella sólo excepcionalmente puede desplazarse a otro órgano y, en este caso, con carácter puramente transitorio.

### 3. Principales limitaciones del Congreso en asuntos fiscales

Para los efectos del presente asunto, cabe mencionar las siguientes limitaciones: El Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente para decretar impuestos, configurándose así una función indelegable (CP artículo 150-10) (I); la leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno (CP artículo 154) (II); la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales ni tampoco imponer recargos sobre sus impuestos (CP art. 294) (III). Las leyes tributarias no se pueden aplicar con retroactividad y tanto ellas, como las restantes normas que integren el sistema tributario, deben fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (CP artículo 363) (IV); la ley - en la órbita de sus competencias también las ordenanzas y los acuerdos - debe fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos (CP artículo 338) (V); la ley - lo mismo se predica de las ordenanzas y de los acuerdos - puede permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, pero el sistema y el método para definir tales costos o beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por ella (CP artículo 338) (VI); finalmente, las leyes - igual cosa se predica en su caso de las ordenanzas y 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 (CP artículo 338) (VII).

### 4. Aranceles y tarifas aduaneras como formas específicas de impuestos

El arancel de aduanas es una especie de prestación pecuniaria exigida a los particulares por el Estado, sin contraprestación alguna, para atender a las necesidades del servicio público. El arancel reúne a cabalidad los caracteres distintivos de los impuestos y de ahí que en la literatura especializada se lo conozca con el nombre de impuesto de aduanas. Las dos formas del arancel, sobre las importaciones o las exportaciones, revelan en todo caso la presencia de un impuesto, por lo general indirecto en cuanto que como tributo tiende a desplazarse a los consumidores del producto en el mercado doméstico.

El arancel incorpora, de acuerdo con una específica y completa clasificación, un conjunto de mercancías que se distribuyen en diferentes posiciones arancelarias las que a su turno determinan el régimen y la tarifa aplicables. El arancel se dice específico si su tarifa se

establece de conformidad con el peso, capacidad, volumen, número de mercancías y otras características del bien sobre el cual recae el gravamen. Será ad valorem si la tarifa se determina de acuerdo con el precio o valor de las respectivas mercancías.

Los autores coinciden en destacar el doble carácter o función de estos impuestos: fiscal (instrumento de recaudo público) y económico (instrumento de desarrollo y estabilidad económicas). Estos dos elementos normalmente van unidos y dependiendo de la época histórica uno ha prevalecido sobre el otro. Por el aspecto fiscal el impuesto de aduanas provee ingresos fiscales al Estado y obra en su exclusivo beneficio. Por el aspecto económico, el impuesto de aduanas, no se utiliza como fuente de exacción fiscal sino como instrumento de políticas orientadas a favorecer la producción nacional (gracias a su capacidad para discriminar mediante la manipulación de la tarifa y el régimen entre la producción nacional y la extranjera) y promover la estabilidad económica (el aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones, pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda).

#### 5. La ley marco en materia de aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas

De conformidad con el artículo 150-19-c de la Constitución Política, compete al Congreso por medio de la ley ejercer la siguiente función: “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:...c) Modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”.

La modificación del régimen aduanero por razones de política comercial es, pues, materia que debe ser objeto necesariamente de una ley conocida por la doctrina con el nombre de “ley marco”. Con base en el mencionado tipo de instrumento legal la Constitución opera respecto de una específica materia una especial distribución de competencias normativas entre la ley y el reglamento. Al primero se confía la determinación de los objetivos y criterios generales, conforme a los cuales el segundo deberá ocuparse del resto de la regulación. De esta manera se garantiza en favor del reglamento un ámbito de regulación, como quiera que la ley deberá limitarse a los aspectos generales ya señalados que son precisamente los que configuran el “marco” dentro del cual se dictarán los reglamentos llamados a desarrollar los objetivos y criterios trazados por el legislador.

La ley marco, técnica normativa de origen francés, fue incorporada al ordenamiento constitucional colombiano por el Acto Legislativo No. 1 de 1968, y a ella se sujetaron, entre otras materias, la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional y su servicio, la regulación del cambio internacional y el comercio exterior y la modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Es fácil advertir que los asuntos objeto de las leyes marco corresponden a una realidad susceptible de permanente cambio. La regulación de estos fenómenos corre el riesgo de desactualizarse y no acomodarse a su errático curso, si carece de cierto grado de flexibilidad. La técnica en comento combina el momento de necesaria estabilidad y generalidad, estrictamente ligado a la filosofía que debe animar a la actuación del Estado en la materia y que lo suministra la ley, con el momento dinámico de ajuste coyuntural, circunstancial y de desarrollo detallado de la

política general que se satisface con el decreto.

La Asamblea Nacional Constituyente conservó esta modalidad de ley, adicionando a las materias objeto de las mismas que contemplaba la anterior Constitución las siguientes: La regulación de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y la regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (CP artículo 150-19-d, e y f). A este respecto se lee en el informe-ponencia: “La Constitución debe mantener el esquema vigente que le permite al órgano legislativo nacional expedir normas de carácter general para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, dejando al Presidente la necesaria flexibilidad para disponer, en cada caso, de las medidas que a su juicio las circunstancias hagan aconsejables, con sujeción a la ley” (Informe-ponencia sobre regulación financiera, crédito, deuda externa, comercio exterior, régimen de aduanas. Ponentes: Rafael Ignacio Molina G., Rodrigo Lloreda C., Miguel A. Yepes P., Carlos Ossa E., Carlos Lemos S. y Oscar Hoyos N. Gaceta Constitucional, 18 de abril de 1991, p. 12).

La consagración de las leyes marco, sin embargo, no tuvo la extensión que ella revestía en el proyecto presentado por el Gobierno, y al hacerlo se buscó conferirle contornos más precisos y suprimir en algunos casos la iniciativa exclusiva del Gobierno para proponerlas. Entre las causas que, a juicio de la Asamblea Nacional Constituyente, habían debilitado profundamente al Congreso, se encontraban el uso abusivo de las facultades extraordinarias y la utilización de las facultades constitucionales de las leyes marco “con lo que prácticamente se entregan numerosas y cardinales funciones privativas del Congreso”(Ponencia sobre la función legislativa, Gaceta Constitucional No. 51 del 16 de abril de 1991).

El actual texto del artículo 150-19-c, difiere del anterior texto de la Constitución (artículo 76-22) en cuanto supedita expresamente a razones de política comercial las modificaciones que el Gobierno, de conformidad con las pautas generales de la ley marco respectiva, puede introducir en los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. La restricción a la competencia gubernamental, inexistente en el régimen anterior, se encuentra suficientemente explicada en los antecedentes de su establecimiento, como se demostrará a continuación. Si bien la exposición de los Constituyentes se refiere a las diferentes leyes marco, las alusiones más precisas se formulan respecto de las que se ocupan del tema aduanero. En esta precisa materia se advierte que el contorno de la competencia del Gobierno no puede, en ningún caso, trascender de lo puramente administrativo, debiéndose impedir que se ingrese en la órbita de lo político y “de las cuestiones de fondo y fundamentales” que por afectar los intereses de la Nación en su conjunto, corresponde al Congreso tratarlas y regularlas. (cfr Ponencia sobre la Función Legislativa, ib p. 4).

Se señala en la citada ponencia lo siguiente que tiene relación directa con el asunto que ocupa a la Corte Constitucional:

“...Pensamos que el Jefe del Estado en ejercicio de lo preceptuado debería limitarse a complementar los ordenamientos de la ley marco aprobada por el Congreso y abstenerse de ensanchar el fondo de horizontes. Lo anterior en razón de que al desarrollar las pautas generales debe guardar la debida correlación con la función puramente administrativa que le asigna el artículo 120 numeral 22. Y a ello se debería atener el Ejecutivo para evitar entrar en pugna con los principios jerárquicos del orden superior. Sin embargo, la práctica muestra que, en algunos casos, por la vía reglamentaria se han establecido cargas para el Estado o se han asumido obligaciones que afectan directa o indirectamente su patrimonio y, en consecuencia el de los particulares.

” Por ejemplo, respecto del tema de los aranceles y las tarifas cabría hilvanar reflexiones de diversa naturaleza. A la luz de la técnica fiscal se trata de contribuciones que exclusivamente compete establecer a los órganos de representación ciudadana. Hunden sus raíces en el principio universalmente reconocido y acatado de que no hay impuesto sin representación (...)

” De manera que en el desarrollo de la norma constitucional se ha ido mucho más lejos que lo previsto y de la filosofía que la inspira (...) Sin ir más lejos nos limitamos a citar la Ley 07 de este año por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país (...) Pero al recorrer su articulado se observa que se habilita al Ejecutivo para establecer los aranceles, sobretasas aplicables a las importaciones y subsidios. Y, también al amparo y dentro del contexto de una ley marco se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias (...)

” La rama legislativa al mismo tiempo que impulsa y otorga una cierta libertad a la acción del Estado, orienta y guía al Ejecutivo en su función de regulación ( el informe se refiere a las leyes cuadro). Pero, sin que esa habilitación lo autorice a arrogarse funciones reservadas por la Constitución a otras ramas del poder como por ejemplo utilizando algunos instrumentos de política comercial con finalidades impositivas, o con objetivos de política macroeconómica, tales como el control de la inflación (...) Así se desprende de la sustancia de las materias asignadas a dicha técnica, las cuales involucran intereses fundamentales de la nación, en su conjunto”(Ponencia sobre la Función Legislativa, Gaceta Constitucional No. 51, martes 16 de abril de 1991, pág. 7).

La naturaleza excepcional de las leyes marco - según la regla general en las materias de competencia del Congreso la extensión o densidad normativas, son asuntos librados a su soberana discreción -, unidos a una atenta consideración del nuevo texto del artículo 150-19-c, explicados a la luz de los debates y ponencias que condicionaron la competencia del Gobierno a la existencia de razones de política comercial, obligan definitivamente a excluir la posibilidad de que a través de los decretos que desarrollen la ley marco respectiva se puedan alcanzar finalidades de orden fiscal reivindicadas en favor del Congreso en virtud de la mencionada restricción. Si a través del arancel de aduanas, ya se trate de su establecimiento o modificación, se busca de manera primera y principal un objetivo fiscal o de recaudo de ingresos para el Estado, ello sólo se podrá hacer por ley y en ejercicio de la competencia tributaria del Congreso (CP artículo 150-12). La ley marco en esta materia debe necesariamente circunscribirse a dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar - no regular originariamente

dado que el presupuesto de la facultad de “modificación” es su previo establecimiento legal – por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Correlativamente, el ámbito del decreto se mueve en el marco del régimen de aduanas – de origen legal – para cuya modificación queda habilitado el Gobierno siempre que sea necesario hacerlo por razones de política comercial.

En el fundamento 4 se trataron los caracteres propios del arancel de aduanas. El primero, de naturaleza fiscal contribuye a darle la connotación de instrumento de recaudo de ingresos para el país, importante en el pasado de las finanzas públicas nacionales. El segundo, que explica mejor su actual utilización, de naturaleza económica, le confiere un decisivo papel en la protección de la producción nacional, el manejo de la oferta y demanda de bienes, la estabilidad y el desarrollo económico.

La Constitución al autorizar el empleo de leyes marco y de los decretos que las desarrollen, en lo tocante a la modificación del régimen de los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, cuando utiliza la expresión “por razones de política comercial” está limitando el campo de esta técnica normativa a los aspectos económicos del arancel de aduanas y está consecuentemente excluyendo que mediante la misma, de manera principal o preponderante, se adelante una política fiscal o se persigan objetivos de esta estirpe. A este respecto la Ley 6ª de 1971, ilustra correctamente el sentido y alcance que puede tener la competencia que se ofrece al Gobierno en desarrollo de la ley marco. La citada ley luego de fijar las normas generales conforme a las cuales el Gobierno puede actualizar la nomenclatura, reestructurar los desdoblamientos de las posiciones de la misma, adecuar los procedimientos de valoración de las mercancías, restringir o derogar exenciones de derechos, advierte que las variaciones de la tarifa, tendrán los siguientes objetivos:

- Estimular el crecimiento económico del país.
- Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional.
- Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas.
- Promover la sustitución de las importaciones.
- Promover las inversiones.
- Servir de instrumento de control en la política de precios internos que adelante el Gobierno en defensa del consumidor y velar por el mejoramiento de la posición competitiva de los productos colombianos.
- Atender las obligaciones del país contempladas en los tratados y convenios internacionales, especialmente las relativas a los programas de integración económica.

6. El Decreto ley 2183 de 1991 no es el marco legal de la competencia legislativa en punto a la modificación del régimen aduanero ni da lugar a desarrollos reglamentarios en esta materia

El Decreto acusado no se propone configurar el marco legal conforme al cual, así sea en un

ámbito más específico, pueda el Gobierno modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas. Tampoco refleja el mencionado Decreto el uso de las competencias administrativas que en la materia detenta el Ejecutivo. De otra parte, ni una cosa ni otra, se infiere de la ley 49, artículo 61, numeral 7º, que otorgó facultades extraordinarias al Gobierno para expedir tal Decreto.

El Decreto ley 2183 de 1991 se refiere a un aspecto central del mecanismo de saneamiento aduanero, el cual se aplica a mercancías ingresadas al país con anterioridad al 1º de septiembre de 1990, sin cumplir las personas que las hubieren introducido, los requisitos y procedimientos consagrados en el régimen de aduanas. El saneamiento se orienta a evitar el decomiso de las mercancías y la imposición de sanciones a los responsables o la iniciación contra éstos de eventuales acciones penales. Como se dejó establecido en los antecedentes, 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.

La materia del Decreto - fijación de la tarifa ad valorem que debe pagarse sobre las mercancías que se someten al procedimiento de saneamiento -, atendidas las finalidades del mismo, no guarda relación alguna con las funciones y cometidos especiales de la ley marco y de sus respectivos decretos reglamentarios. En primer término, este tipo de ley debe referirse a las reglas generales a las cuales se sujetará la modificación del régimen de aduanas por razones de política comercial, las que por definición son ajenas a la judicialización, desjudicialización, penalización o despenalización de una conducta, así ella esté ligada materialmente con el comercio exterior. El saneamiento no expresa una política comercial sino una política judicial del Estado y es emanación del ius puniendi.

En segundo término, el saneamiento, no traduce una política comercial sino que da vida a un instrumento de recaudo de ingresos fiscales, y a ello se circunscribe concretamente el Decreto acusado. Ya se ha reiterado suficientemente en esta sentencia que el radio de acción de la ley marco y de su decreto reglamentario, en materia aduanera, sólo puede ocuparse primariamente del concepto económico del arancel, dejando a la ley impositiva la materia fiscal cuando ésta sea su función principal.

Finalmente, la ley marco y sus decretos reglamentarios, miran hacia el futuro. Al Gobierno se le encarga el manejo coyuntural de la materia - cuyo carácter cambiante es universalmente reconocido - de acuerdo con las pautas más estables y de principio que se contemplan en la ley. En contraste, el Decreto ley 2183, pieza que se articula a la figura del saneamiento, mira a una situación ya consumada del pasado - su presupuesto es la introducción de mercancías

al territorio aduanero nacional antes del 1º de septiembre de 1990 sin cumplir con los requisitos de ley -, frente a la cual no cabe llevar a cabo ningún manejo coyuntural por parte del Gobierno ni plantear, a nivel de la ley, ninguna política comercial ni ordenar al respecto criterios generales, como que su único propósito es el de promover la legalización de un comportamiento delictual devenido en contravencional por mandato legal y recuperar ingresos fiscales dejados de percibir.

De lo expuesto se colige el error de apreciación en que incurre el demandante al ubicar el Decreto acusado en el campo de la ley marco aduanera y de sus respectivos decretos reglamentarios, premisa equivocada a partir de la cual construye el cargo de violación a la Constitución que le endilga. La abogada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas, explica mejor el contenido de la norma acusada y reconoce expresamente que éste no tiene relación directa con la ley marco de aduanas. En su escrito advierte a esta Corte Constitucional lo siguiente:

" (...) Observamos cómo dentro de los cuatro sistemas especiales que tratan todo lo concerniente al régimen aduanero, no se encuentra la situación de la mercancía que hubiera ingresado ilegalmente al país, situación ésta que era materia del Estatuto Penal Aduanero. Y, al autorizarse la despenalización del contrabando, se hacía necesaria la facultad otorgada por el legislador para establecer mecanismos que permitieran el saneamiento de mercancías que en la actualidad se encontraba en estado de ingreso ilegal, luego entonces repetimos era legalmente imposible regular sobre la materia en desarrollo de la ley marco de aduanas".

Sobre la naturaleza impositiva de la norma acusada no se abriga duda alguna en el escrito citado y precisamente a ello obedece, según se deja establecido, la necesidad de que se dotara al Gobierno de facultades extraordinarias: " (...) Respecto de la acusación de la norma en lo que concierne a la no autorización para señalar tarifas, no es correcta la interpretación subjetiva que hace el demandante, pues el numeral 7 de la citada norma es claro al facultar al ejecutivo para que estableciera mecanismos que permitiera la declaración y pago de los derechos e impuestos, con relación a las mercancías objeto de saneamiento, y digo que no es correcta por cuanto parte de la premisa de que el legislador no puede dar lo que no tiene, premisa que para el presente caso carece de fundamento por los conceptos expuestos en el acápite anterior, cual es que el legislador es quien por regla general tiene la facultad de imponer tributaciones y el ejecutivo sólo por vías de excepción extiende su competencia legislativa a estos aspectos ( artículo 189 de la Constitución Nacional vigente)... Si bien en el Decreto se le denomina tarifa ad valorem, ésta corresponde a la de un impuesto especial cuyo objetivo era, como en toda amnistía, conseguir un fortalecimiento del fisco, e inducir a la legalización de mercancías que se encontraban en incumplimiento de las normas aduaneras. En consecuencia este tributo no tiene la naturaleza de los aranceles o tarifas aduaneras de que trata la Ley 6ª de 1971".

Independientemente de lo sostenido atrás, si en gracia de discusión se aceptara que el Decreto acusado es trasunto concreto y legítimo de la función legislativa aplicada a la materia aduanera, debería en todo caso concluirse que al haber sido expedido con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución Política, la facultad extraordinaria concedida por el Legislador, no podía ser ejercida por contravenir el artículo 150-10 de esta última que prohíbe al Congreso conferir facultades extraordinarias al

Presidente para expedir las leyes a que se refiere el artículo 150-19 de la misma. De otra parte, en este orden de ideas, por involucrar de manera primaria una razón de política tributaria y no comercial, el Gobierno mediante decreto reglamentario o apelando a sus competencias ordinarias en punto de modificación del arancel, no podía establecer una tarifa especial para el caso de saneamiento de mercancías.

7. El Decreto ley 2183 de 1991 dada su naturaleza predominantemente impositiva no podía dictarse por el Gobierno a partir de la fecha de vigencia de la Constitución Política

El Decreto acusado, como ya se ha explicado, dictado en el contexto de la despenalización y desjudicialización del antiguo delito de contrabando, “transmutado” en infracción administrativa, en cuanto fija la tarifa aplicable a las mercancías objeto del saneamiento, representa un instrumento de establecimiento y recaudo de ingresos fiscales, así como medio que cumplido y adicionado con el lleno de los demás requisitos consagrados en el DL 1751 de 1991, asegura a los otrora infractores del Estatuto Penal Aduanero la “legalización” - la abogada de la Dirección General de Aduanas habla de “amnistía”-, de sus reprochables y antijurídicas conductas.

Es evidente que al amparo de la anterior Constitución, la figura del “saneamiento”, en el marco de la aludida despenalización, como opción de política criminal del Estado utilizada en el tránsito del indicado proceso, siendo de naturaleza legislativa podía su regulación ser confiada al Presidente de manera transitoria y precisa y, reunidas estas condiciones, ser dictada por éste, aún en el evento de que la mencionada figura de saneamiento comportara un importante componente tributario. Este elemento fiscal, de otra parte, tenía estrecha conexión con la finalidad de promover la “legalización de las conductas”, y por esto cabe admitir que la consagración de una tarifa global y su reducción, efectuadas por el Decreto acusado, cabían dentro del ámbito de las facultades, ya que ello podía concebirse como mecanismo idóneo y expedito para facilitar e inducir al pago de impuestos y derechos.

En el nuevo ordenamiento constitucional, la expedición de códigos - al igual que su modificación, como sería la derogación o modificación del Estatuto Penal Aduanero - y el establecimiento de impuestos - como sería la fijación de una tarifa ad valorem para el saneamiento de mercancías -, entre otras materias de competencia del Congreso, no pueden ser delegadas al Presidente (CP artículo 150-10). Por lo mismo, a partir de su vigencia, así no haya precluido el término de las facultades extraordinarias anteriormente concedidas, el ejercicio concreto de estas facultades carece de asidero constitucional y se torna inexecutable.

8. Modificación de Decretos leyes por otros nuevos Decretos leyes expedidos dentro del mismo término de ejercicio de las facultades extraordinarias.

En uso de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º del artículo 61 de la Ley 49 de 1990, se dictó el Decreto ley 2183 de 1991, por el cual se modificó el Decreto ley 1751 de 1991, previamente expedido en desarrollo de la misma ley de facultades. La procedencia de la derogatoria está relacionada con el sentido que se otorgue a la concesión de facultades. De admitirse que durante el término de las mismas, el Ejecutivo puede hacer un uso múltiple y permanente de ellas, es evidente que dicha derogatoria es inobjetable.

La Corte, sin embargo, considera que el Presidente, dentro del término legal, sólo puede ejercerlas por una sola vez, de modo que al expedir el correspondiente Decreto ley agota su cometido. El término de utilización de las facultades indica el período dentro del cual deben éstas ejercerse, y no el término durante el cual se asume ininterrumpidamente el status de legislador extraordinario. Al Presidente se le confía una tarea específica y recibe por tanto una *commissio*, pese a que el lenguaje ciertamente metafórico de revestimiento de facultades extraordinarias haya inducido a pensar equivocadamente en una especie de acrecentamiento temporal de la subjetividad pública del Presidente como condición previa a la expedición de decretos que tienen fuerza de ley. Independientemente del momento figurativo, lo que verdaderamente cuenta es la adscripción de competencias constitucionales para la expedición de normas con fuerza de ley y la cabal estructuración de los supuestos que para el efecto exige la Constitución. En este orden de ideas, la aptitud constitucional del Presidente - precisamente en su condición de tal y no en razón de su eventual metamorfosis en "legislador extraordinario" - completada con la ley del Congreso que le otorga - en el lenguaje de la Constitución "reviste" - facultades de naturaleza legislativa, permite que aquél pueda dictar decretos leyes.

La concesión de facultades no es el medio para establecer períodos durante los cuales una específica competencia legislativa puede resultar compartida con el ejecutivo, produciendo hiatos en la distribución y separación del poder público realizada por el Constituyente. Su finalidad es, por el contrario, la de habilitar al Presidente para que pueda adoptar decretos leyes sobre asuntos y materias determinados, para lo cual se le señala un término que la nueva Carta ha limitado a seis meses. La precisión y temporalidad que deben caracterizar a las leyes de facultades, ponen de presente el sentido profundo del acto de concesión de facultades, dominado por la efectiva y rápida realización de una tarea y cometido específicos antes que por la atribución de un status, de modo que expedido el decreto ley correspondiente, debe entenderse concluida la tarea y agotada la facultad. Cuando el decreto ley se dicta antes del vencimiento del término de la ley de facultades, se cumple la condición constitucional de su expedición dentro del término fijado, pero no significa que por el tiempo restante persistan las facultades ya agotadas al realizarse el cometido trazado por el legislador, razón de ser de la competencia extraordinaria que no puede por tanto mantenerse una vez ha sido alcanzada. Lógicamente, si la ley de facultades se refiere a varias materias, su desarrollo puede hacerse a través de un número plural de Decretos, siempre que las materias ya reguladas no sean objeto de nueva regulación, como quiera que, conforme a lo dicho, las facultades se agotan en la misma medida y en el mismo momento de su utilización.

No sólo con el objetivo de recuperar la plena iniciativa legislativa en materias que la misma se ha reservado al Gobierno, el artículo 150-10 dispone que "El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias". La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados - y no habiéndose vencido el término legal - para su modificación concurren dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las

mismas facultades extraordinarias.

La interpretación que en esta ocasión la Corte prohija se inspira en la naturaleza de la concesión de facultades extraordinarias y en el propósito explícito del Constituyente de robustecer el papel del Congreso, lo que conduce lógicamente a apreciar de manera restrictiva el ejercicio de la función legislativa cuando se realiza por órgano distinto a éste y en virtud del otorgamiento de precisas facultades. Por contraste, para retornar al curso ordinario, ejercidas las facultades extraordinarias, la modificación de los decretos leyes es una función asignada al Congreso.

Desde el punto de vista de la ponderación y del juicioso análisis que debe preceder al uso de las facultades extraordinarias, la tesis que se adopta seguramente repercutirá en un más ordenado y técnico proceso de utilización de las facultades, evitándose la dispersión normativa y la práctica del ensayo-error que conduce al conocido ciclo, lesivo para la seguridad jurídica y el prestigio del derecho, caracterizado por la secuencia expedición - derogación - expedición, y todo en desarrollo de unas mismas facultades extraordinarias.

Por este aspecto el Decreto acusado trasluce 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.

#### V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

#### R E S U E L V E

Declárase inconstitucional el Decreto 2183 de 1991, "Por el cual se modifica el régimen de saneamiento aduanero previsto en el Decreto 1751 de 1991".

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

-Aclaración de voto-

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional hace constar: que el Magistrado Dr. Jaime Sanín Greiffenstein, no firma la presente sentencia por encontrarse incapacitado, según consta en certificado médico de incapacidad expedido por la Caja Nacional de Previsión.

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-510

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites (Aclaración de voto)

El desarrollo de estas facultades no puede ser restringido con una limitación que no aparece en la Carta de 1991, de cuyo contenido fluye claramente que las facultades conferidas por el Congreso, fuera de todos los demás requisitos, tienen un término temporal (6 meses), y que dentro de ese término, si “la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan”, puede el Presidente dictar los decretos leyes que considere pertinentes conforme a la Constitución y a la ley.

Proceso No. D-029

Sentencia No. C-510

La aclaración de este voto a la tesis sostenida sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias en la Carta de 1991, en las sentencias de la referencia, tiene que ver sólo con unos aspectos o matices que consideramos desacertados o impertinentes, y no sobre el contenido restrictivo que le ha señalado el constituyente a este instituto, sobre lo cual reiteraremos la amplia y precisa tesis que sostuvimos en la sentencia No. C-417 de junio 18 de 1992, de esta Corte Constitucional.

En efecto, en dichas sentencias se sostiene, contra lo que ha venido afirmando razonablemente la Honorable Corte Suprema de Justicia, que cuando el Presidente, dentro del término legal autorizado por la Constitución, (que ahora es de seis (6) meses), ejerce dichas facultades extraordinarias, sólo puede hacerlo por una sola vez, de modo que al expedir el correspondiente decreto ley agota tales facultades. Nada en la Constitución derogada de 1886 ni en la vigente de 1991 autoriza una interpretación restrictiva de esta índole. Se olvida así que en este caso se trata de una “colaboración armónica de dos Ramas del Poder Público en la realización de los fines del Estado”, y que por otra parte el Congreso en ningún caso pierde su protagonismo institucional, porque es a él a quien corresponde decidir si “la necesidad lo exige o las conveniencias públicas aconsejan” el otorgamiento de precisas facultades extraordinarias al Ejecutivo y hasta por un término de seis (6) meses.

Por eso la jurisprudencia de vieja data ha señalado que “Los decretos proferidos en uso de las facultades extraordinarias, deben ceñirse a los límites de éstas. Tienen la fuerza y la virtualidad de las leyes. Por tal razón pueden derogar, reformar o suspender las leyes existentes que se opongan a los fines para los cuales se dieron las facultades. Rigen hasta cuando el Congreso o el Gobierno, en uso de nuevas facultades extraordinarias, los deroguen, modifiquen o suspendan. Se considera que en estos casos existe, más que una delegación de funciones, una atribución de competencia”.

Otra cosa es que según la lógica de estas cuestiones políticas y jurídicas y precisamente por

la complejidad y delicadeza de la materia, el Ejecutivo tenga que ser muy cuidadoso y racional en el empleo de las facultades extraordinarias y por ello reserve la expedición de los decretos para los últimos días en que ellas se agotan. Esto además hace imposible desde el punto de vista fáctico y jurídico que se planteé un conflicto entre un decreto ley de facultades extraordinarias y una ley del Congreso, cuyos trámites precisamente no permiten satisfacer en términos breves y eficaces “la necesidad o las conveniencias públicas”, a juicio del mismo Congreso que confirió las facultades, sin que tampoco ello se oponga a que en todo tiempo y por iniciativa propia, pueda el Congreso, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de tales facultades.

Pero el desarrollo de estas facultades no puede ser restringido con una limitación que no aparece en la Carta de 1991 (numeral 10 del art. 150), de cuyo contenido fluye claramente que las facultades conferidas por el Congreso, fuera de todos los demás requisitos, tienen un término temporal (6 meses), y que dentro de ese término, si “la necesidad lo exige o las conveniencias públicas lo aconsejan”, puede el Presidente dictar los decretos leyes que considere pertinentes conforme a la Constitución y a la ley.

Aparte esta discrepancia de orden jurisprudencial y doctrinal, consideramos oportuno reproducir aquí lo dicho sobre el tema de “las facultades extraordinarias y el tránsito constitucional, en sentencia No. 417 de junio 18 de 1992 (Expediente D-014; M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

“La Constitución Política de 1886 concedía en su artículo 76 numeral 12 al Congreso de la República la atribución de “Revestir, pro tēpore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Dos elementos venían a conformar la naturaleza de la institución denominada de las “facultades extraordinarias” que allí se consagraba, el uno, concerniente a la temporalidad de la delegación, según el cual la ley habilitante debía fijar un término para su desarrollo, de suerte que, éste debía producirse antes de su vencimiento. Término cuya duración no tenía límites en aquel texto constitucional, sin perjuicio de que no se permitían facultades extraordinarias con un carácter permanente. El otro elemento, concerniente a la determinación clara de las materias que podían ser objeto de desarrollo por el jefe de la rama ejecutiva del poder público, quien tenía unos límites precisos para adelantar su trabajo legislativo, de manera que sólo podía ocuparse de la regulación de los asuntos que le señalara la ley de facultades. Por su parte, ésta ley debía señalar de manera precisa el alcance de las facultades, no pudiendo expedirse para trasladar al presidente facultades legislativas genéricas.

“El expediente de la “legislación delegada” había venido perdiendo su carácter exceptivo, extraordinario según las voces de la Constitución (anterior y actual), para convertirse en un mecanismo corriente u ordinario para legislar sobre las materias que debían ser objeto de regulación por parte del Congreso de la República. Autorizados doctrinantes habían expresado su preocupación por el desequilibrio que entre los poderes públicos podía generar el numeral 12 del artículo 76 de la Carta anterior, por su carácter autoritario, opuesto, al principio liberal promotor de la deliberación en cuerpos colegiados para la toma de las decisiones legislativas. La praxis vino a demostrar la validez de esas preocupaciones, como quiera que buena parte de las más importantes materias legislativas se producían mediante

el uso de facultades extraordinarias.

“Sin duda es sobre el vacío de la legislación ordinaria del Congreso, que se ha producido el poder legiferante del Presidente de la República, amparado también por las facultades extraordinarias, reconocidas por la Constitución, antes en los arts. 76-12 y 118-8, y ahora en el artículo 150-10 de la Carta de 1991. El hecho histórico es recurrente a lo largo de las últimas décadas: la plétora de la legislación extraordinaria, por la vía de las facultades otorgadas por el Congreso, refleja una evolución política y jurídica que no es de exclusivo origen nacional, pero que representa una realidad indiscutible que debe ser enfrentada con adecuados mecanismos institucionales. Para nadie es desconocido el hecho de que muchas de las más importantes leyes de los últimos tiempos, entre ellas varios códigos como el de Procedimiento Civil, el de Procedimiento Penal y el de Comercio han surgido al amparo de las facultades extraordinarias. Por eso quizá las fórmulas restrictivas adoptadas por la Carta de 1991, en su artículo 150-10, sea una respuesta legítima y adecuada al desbordamiento de las facultades extraordinarias que se produjo en forma tan notable y fecunda bajo el régimen de la anterior normatividad constitucional.

“Recogiendo las ideas y los hechos anteriores, el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances. En efecto, a pesar de que se conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia, estos tienen un diseño legal distinto. La extensión en el tiempo de las facultades extraordinarias tiene en adelante, una duración máxima de seis (6) meses. La precisión de la materia se conserva como un elemento de obligatorio cumplimiento tanto por el Congreso como por el Presidente, surgiendo en el nuevo texto constitucional (artículo 150 numeral 10), una restricción a los temas que pueden ser objeto de las facultades, las cuales no podrán conferirse “para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 (sic)<sup>1</sup> del presente artículo, ni para decretar impuestos”. La oportunidad para acudir al procedimiento legislativo comentado, se mantiene en el nuevo texto fundamental, según idéntica fórmula que la anterior, para “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”. Restricciones adicionales se introducen en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, cuando indica que, sobre las leyes de facultades tiene iniciativa legislativa exclusiva del gobierno, y se dispone que su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una u otra cámara”.

Fecha Ut Supra

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

1 Sentencia N° C-417, Junio 18 de 1992, Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz

1 Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a “crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras”

todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas “leyes cuadros” o “leyes marco” de que trata el numeral 19, y que con las que puede “dictar (el Congreso) las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público.

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.

c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas