C-511-92

Sentencia No. C-511/92

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vigencia/CONSTITUCION POLITICA/TRANSITO CONSTITUCIONAL

La entrada en vigor de la nueva Constitución, portadora de la reducción a seis meses del límite temporal de la concesión de facultades extraordinarias, no pudo entrañar la automática derogatoria de las leyes de facultades anteriores a su vigencia – como era el caso de la Ley 49 de 1990 – que contemplaban un período de utilización mayor y cuyo vencimiento se proyectaba con posterioridad a ella. El Congreso anterior al expedir leyes que consagraban competencias temporales en favor del Ejecutivo superiores a los seis meses, no hacía cosa distinta que ceñirse al ordenamiento constitucional a la sazón vigente. Supeditar la constitucionalidad de estas leyes a que su módulo temporal no exceda de seis meses, significa colocar retrospectivamente en cabeza del Congreso una obligación de imposible cumplimiento, como era imaginar una exigencia futura del Constituyente y haber actuado en consecuencia cuando ésta era inexistente. Más aún, independientemente del factor temporal, tamaña exigencia desconoce que la concesión de facultades en sí misma considerada, se cristalizó plenamente bajo la autoridad del antiguo ordenamiento y constituye un hecho jurídico sobre el cual en lo que tiene de consolidado y acabado no está llamada a tener injerencia alguna la nueva Constitución.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

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 concurran los 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.

IGUALDAD ANTE LA LEY-Vulneración/SANEAMIENTO ADUANERO

La igualdad sustancial no es compatible con clasificaciones y distinciones entre personas y grupos, basadas en elementos diferenciales desprovistos de justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida en cuestión, debiéndose en todo caso descartar aquéllos que no guarden una razonable proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. La promoción de la igualdad sustancial consiste en estos casos en eliminar dichas diferencias de trato, de modo que supuestos de hecho sustancialmente iguales deben recibir igual tratamiento jurídico. Así los supuestos sean distintos, y se justifique por tanto un trato jurídico diverso, la medida y su aplicación deben ser proporcionales al grado de desviación respecto del supuesto a partir del cual se hace la comparación (hipótesis o término de comparación) y al grado de desviación de sus consecuencias. Dado que en la situación examinada se pasó de un régimen de igualdad de tratamiento – para poseedores de mercancías y de vehículos -, plasmado en el Decreto ley 1751 de 1991, a uno de tratamiento diferenciado, consagrado en el Decreto acusado, la justificación del elemento diferenciador debió ofrecerse por parte de la autoridad pública que lo estableció, lo que no se hizo, con la consecuencia de que la discriminación alegada no ha podido ser desvirtuada.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Expedición de normas

Las normas que integran el Estado social de derecho se diseñan de manera que los destinatarios puedan cumplirlas; no de modo que aún antes de su vigencia, se tornen de imposible cumplimiento. El ordenamiento no es un instrumento para sorprender a los destinatarios de las normas y pierde toda seriedad y prestigio cuando se utiliza con ese propósito. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades – señala el artículo 83 de la CP – deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se vulnera cuando la actuación pública revela una conducta que no es la conducta normal y recta que cabe legalmente esperar del Estado y sus agentes.

REF: Demanda No. D-034

Actor: Robinson Ricardo Rada y otros

Demanda de inconstitucionalidad del Decreto 2250 de 1991 “por el cual se modifica el

Decreto 1751 de 1991".

Facultades extraordinarias para el saneamiento aduanero

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 por 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 2250 de 1991, "por el cual se modifica el Decreto 1751 de 1991".

I. TEXTO DEL DECRETO ACUSADO

El tenor literal del Decreto 2250 de 1991 es el siguiente:

Decreto número 2250 de 1991

(2 de octubre)

por el cual se modifica el Decreto 1751 de 1991

El Presidente de la República de Colombia,en uso

de las facultades que le confiere el numeral 7o.

del artículo 61 de la Ley 49 de 1990.

DECRETA:

Artículo 1o. Modifícase el parágrafo 1o. del artículo 1o. del Decreto 1751 de 1991 el cual quedará así:

"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".

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 2 de octubre de 1991.

(Diario Oficial Nº40.075, del tres (3) de octubre de 1991, págs. 1 y 2)

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 en el Diario Oficial No. 39.615. En su artículo

61-7 otorgó facultades al Presidente de la República 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”. En su artículo 80, la ley dispone que para el ejercicio de las facultades concedidas, el Gobierno debe oír previamente a una comisión asesora integrada por seis parlamentarios.

2. En ejercicio de las facultades extraordinarias y haciendo constar que se había oído previamente a la Comisión Parlamentaria, el Gobierno dictó el 4 de julio de 1991 el Decreto 1751, publicado en el Diario Oficial de la misma fecha, “por el cual se establecen mecanismos de saneamiento aduanero”. En su artículo 1º establece 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 proceda contra sus poseedores sanción alguna. El parágrafo 1º de este artículo señala que la declaración debe presentarse durante el lapso comprendido entre el 1º de agosto y el 31 de octubre de 1991. El artículo 4º dispone que el saneamiento de mercancías se efectúa mediante la cancelación del monto resultante de aplicar las tarifas ad valorem en él señaladas para las distintas mercancías: 75%, vehículos; 10%, maquinaria, equipos, partes y piezas, materias primas, aeronaves y barcos, y 35% para las demás mercancías.

3.- El 19 de septiembre de 1991, el Gobierno dictó el Decreto 2183 que subroga al artículo 4º del Decreto 1751, modificando las tarifas ad valorem previamente señaladas. Dispone en su artículo 1º que el saneamiento de las mercancías se efectuará mediante la cancelación del monto resultante de aplicar a las mismas las siguientes tarifas ad valorem: 75% para vehículos y 8% para las demás mercancías.

4.- El 2 de octubre de 1991, el Gobierno dictó el Decreto 2250 “por el cual se modifica el Decreto 1751 de 1991”, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 49 de 1990. Este decreto modifica el plazo para la presentación de la declaración de saneamiento de vehículos, que inicialmente era el mismo para todas las mercancías susceptibles de sanearse, es decir, hasta el 31 de octubre de 1991. El nuevo plazo para declarar los vehículos se señaló hasta el dos (2) de octubre de 1991, fecha de expedición del Decreto. El Decreto ley fue publicado el día tres (3) de octubre de 1991 en el Diario Oficial No. 40.075.

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 marco1, ni para decretar impuestos. El Congreso puede, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de las facultades.

6. Robinson Ricardo Rada González, Olga del Rosario Rada González, Oswaldo Puerta Camargo y Rafael Alfredo Olea Jiménez presentaron demanda contra el Decreto ley 2250 de 1991 ante la Secretaría General de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 28 de octubre de 1991.

7. Entre los varios argumentos que exponen los actores se señalarán tan sólo aquéllos de contenido jurídico.

– En primer término se sostiene que el Decreto acusado quebrantó el principio de la igualdad ante la ley (art. 13 de la Constitución), ya que un plazo concedido en principio para todos los tenedores de mercancías, se redujo únicamente para los poseedores de vehículos.

– Se plantea que el Gobierno, al expedir la norma acusada fijando como expiración del término para el saneamiento de los vehículos el dos de octubre, la misma fecha en que se dictó el decreto, imposibilitó el cumplimiento del mismo, con lo cual se violó el postulado de la buena fe establecido en el artículo 83.

– Señalan la violación a sus derechos adquiridos, garantía establecida en el artículo 58 de la Constitución, dado que el Gobierno no les permitió declarar y sanear sus bienes en el término inicialmente establecido, al recortar el plazo con la expedición del Decreto.

– Sostienen además que el Presidente no podía ejercer las facultades para esa fecha, ya que el límite de seis meses establecido por la nueva Constitución, el cual debe contarse a partir de la fecha de promulgación de la ley de facultades, había expirado.

– Por último consideran que hubo un exceso en el ejercicio de las facultades, pues el Gobierno se desvió del objetivo perseguido con la ley de facultades, consistente en permitir

el saneamiento de las mercancías, al igual que no cumplió con el requisito de oír previamente a la Comisión Parlamentaria.

8. Estando el expediente al Despacho del Magistrado Ponente, se recibió un escrito por parte de los demandantes el 27 de mayo de 1992, solicitando la acumulación de la acción de cumplimiento contemplada en el artículo 87 de la Constitución a la acción pública de inconstitucionalidad, para que en caso de prosperar esta última, se ordene el cumplimiento de la Ley 49 de 1990 y del Decreto 1751 de 1991.

9. Dentro del término de fijación en lista de las normas fue presentado un escrito por parte del doctor Juan Carlos Garzón Martínez, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas, defendiendo la constitucionalidad del Decreto con los siguientes argumentos.

– El Decreto 2250 de 1991 tuvo vigencia o surtió efectos hasta el 2 de octubre de 1991, por tanto procede un fallo inhibitorio de la Corte, como quiera que no puede proferirse un fallo de constitucionalidad sobre una norma que no produce efectos jurídicos.

– La correcta interpretación sobre la temporalidad de las facultades extraordinarias no puede ser la de la retroactividad de la nueva Constitución (contabilizando el término a partir de la fecha de la ley de facultades), sino que los seis meses, límite establecido por la Constitución de 1991, deben comenzar a contarse a partir de su promulgación, y así el Decreto 2250 de 1991 fue expedido dentro del término.

– En materia de facultades extraordinarias, no puede el Congreso o alguna de sus comisiones reservarse la facultad de colegislador en su ejercicio. La comisión consultora de que trata el artículo 80 de la ley de facultades, no adquiere competencia alguna y actúa en calidad de órgano asesor. Además, para la fecha de expedición del Decreto 2250, ese deber era física y jurídicamente imposible de cumplir, por la revocación del mandato a los congresistas.

– Los derechos adquiridos garantizados en el artículo 30 de la Constitución de 1886 y en el artículo 58 de la Constitución de 1991, se refieren a la noción de derecho privado de los mismos y no al derecho público, porque de otra manera se impediría el manejo dinámico del Estado. Tanto la ley de facultades, como el Decreto 1751 de 1991, son de naturaleza general, y, por tanto, el Decreto 2250 de 1991 no vulnera situaciones jurídicas de naturaleza

individual, subjetiva o concreta, que hayan ingresado al patrimonio de alguna persona.

– El principio de igualdad ante la ley no es absoluto. No sería posible que el poder público cumpliera sus fines sociales, manteniendo un criterio estricto acerca de la igualdad jurídica de los administrados. En el caso concreto, el Decreto 2250 de 1991 no estableció beneficios para unos y cargas para otros; sólo por los acontecimientos manifestados por la parte actora (a folio 20 del expediente), se hizo necesario para todos los administrados sin distinción, en relación con el saneamiento de vehículos, variar el plazo.

– El fallo de inexequibilidad sólo puede surtir efectos hacia el futuro, y el Decreto 2250 no cabe dentro de las excepciones que la Constitución establece a esta regla general.

10. El señor Procurador General de la Nación, Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, mediante oficio No. 019 de mayo 20 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal. En él solicita a esta Corporación declarar inconstitucional el decreto bajo examen, con base en los razonamientos que a continuación se resumen.

-Señala que en el presente caso, la Ley 49 de 1990 en su artículo 61, entre otras materias, habilitó al Ejecutivo por el término de dos años, contados a partir de la vigencia de la misma (31 de diciembre de 1990), para establecer mecanismos que permitieran la declaración y pago de los derechos e impuestos, respecto de mercancías que hubieren ingresado al país con anterioridad al 1o. de septiembre de 1990 sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen aduanero. Esta habilitación se confirió bajo la vigencia de la Constitución de 1886.

– El Decreto acusado fue dictado el 2 de octubre de 1991 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial, es decir, luego de haber entrado en vigencia la nueva Constitución, por lo que los presupuestos que le dan validez son los que se imponen en el nuevo Ordenamiento, que en materia de temporalidad se circunscriben hoy al revestimiento de facultades extraordinarias hasta por seis meses.

– Por lo anterior el Decreto acusado es inconstitucional. La ley habilitante vió menguada su validez en cuanto a la previsión del elemento temporal contemplado en la nueva Carta. El decreto que la desarrollaba, al no observar este presupuesto, fue expedido sin competencia, debiendo por tanto ser declarado inexequible.

– Señala, por último, que la anterior conclusión releva a su Despacho de analizar cualquier otro aspecto para predicar la inconstitucionalidad del Decreto 2250 de 1991.

11. Estando el expediente al despacho del Magistrado Ponente se recibió el 2 de julio del año en curso, un escrito por parte del doctor Juan Carlos Garzón Martínez, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas, en que analiza el concepto del señor Procurador y expone los siguientes argumentos:

– La nueva Constitución limitó la competencia temporal pero no abolió la competencia del legislativo para otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo.

– Los seis meses de que trata el artículo 150-10 de la Constitución sólo comienzan a contarse a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, cuando el término inicial contemplado en la ley de facultades no se ha agotado.

– Aún dentro de la tesis del concepto fiscal que sostiene que la ley habilitante vió recortada su legitimación en cuanto a la previsión del elemento temporal, se presentan dos eventos distintos: un decreto expedido dentro del límite de la ley de facultades, pero por fuera del nuevo límite temporal, será inconstitucional, en razón de la falta de competencia para dictarlo; y un decreto expedido dentro del nuevo límite temporal, como es el caso del Decreto 2250, expedido el 2 de octubre de 1991, será exequible.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Ejercicio temporal de las facultades extraordinarias

1. El Decreto ley 2250 de 1991 se expidió en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º del artículo 61 de la Ley 49 de 1990, de las cuales había sido revestido el Presidente de la República, desde la fecha de vigencia de la citada ley (31 de diciembre de 1990) y hasta por dos años después (31 de diciembre de 1992). El Decreto acusado fue dictado el día dos (2) de octubre de 1991 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial.

Se discute si el término para el ejercicio de las facultades extraordinarias atribuidas al Presidente por la Ley 49 de 1990, debe ser el original de dos años a partir de la fecha de su vigencia (i), ha expirado como consecuencia de la entrada en vigencia de la nueva

Constitución (ii), o finalmente, dicho término concluye seis meses después de la promulgación de la Constitución (iii).

2. Si bien la Constitución no puede aplicarse a situaciones y hechos jurídicos plenamente consumados y consolidados al amparo del ordenamiento constitucional derogado, como que entonces escapaba a los sujetos públicos y privados toda posibilidad de ajustarse a una norma futura, sí debe proyectar su imperio frente a las nuevas realidades y a las que se originaron al abrigo de la anterior Constitución y sólo quedaron cabalmente consumadas luego de que entrara en vigencia la nueva. En este último caso, en la medida en que la situación o hecho jurídico se perfecciona dentro del ámbito de vigencia de la nueva Carta, a ella deberán conformarse. Los efectos derogatorios, limitativos y preceptivos de la nueva Constitución – norma normarum – están llamados a moldear todos los supuestos de la vida social y política que respondan a sus previsiones y sobre los cuales tenga la posibilidad de incidir. Si la Constitución tiene virtualidad derogatoria de normas anteriores incompatibles con su texto y espíritu, con mayor razón debe aceptarse que ella gobierne la porción de realidad político-social que sólo se consolidará, perfeccionará y consumará plenamente luego de su entrada en vigor, así sus raíces se localicen en el régimen anterior y éste haya sido su sistema inicial de referencia.

3. No puede pretenderse que la Constitución derogada – a ello se opone precisamente esta circunstancia – rija el destino de una ley de facultades cuyo término de ejercicio se extiende más allá de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, la cual de otra parte se ha ocupado especialmente de dicha materia y contempla una competencia temporal diferente. No siendo una situación o hecho jurídico plenamente consumado bajo su amparo, la vieja Constitución, dada su derogatoria, carece de fuerza para atraer hacia sí la parte inacabada o no consumada de los fenómenos que comenzaron a gestarse bajo su vigencia pero no alcanzaron a consolidarse plenamente. Como quiera que es posible y no repudia ni a la naturaleza ni al derecho, que tales partes inacabadas o no consumadas puedan ser gobernadas por la nueva Constitución, corresponde a ésta asumir su función de máxima ordenadora de la realidad social.

4. La entrada en vigor de la nueva Constitución, portadora de la reducción a seis meses del límite temporal de la concesión de facultades extraordinarias, no pudo entrañar la automática derogatoria de las leyes de facultades anteriores a su vigencia – como era el caso

de la Ley 49 de 1990 – que contemplaban un período de utilización mayor y cuyo vencimiento se proyectaba con posterioridad a ella. El Congreso anterior al expedir leyes que consagraban competencias temporales en favor del Ejecutivo superiores a los seis meses, no hacía cosa distinta que ceñirse al ordenamiento constitucional a la sazón vigente. Supeditar la constitucionalidad de estas leyes a que su módulo temporal no exceda de seis meses, significa colocar retrospectivamente en cabeza del Congreso una obligación de imposible cumplimiento, como era imaginar una exigencia futura del Constituyente y haber actuado en consecuencia cuando ésta era inexistente. Más aún, independientemente del factor temporal, tamaña exigencia desconoce que la concesión de facultades en sí misma considerada, se cristalizó plenamente bajo la autoridad del antiguo ordenamiento y constituye un hecho jurídico sobre el cual en lo que tiene de consolidado y acabado no está llamada a tener injerencia alguna la nueva Constitución.

5. Las leyes que son objeto de consideración de la Corte – leyes de facultades cuyo término de ejercicio se extiende más allá de la fecha de su entrada en vigor -, deben interpretarse de conformidad con la nueva Constitución, dado que sus efectos, lejos de estar concluídos, están por consumarse, y la Constitución no enfrenta un fenómeno acabado cuya entidad deba forzosamente respetar, sino un curso de actuación de los poderes públicos que puede y debe ser regido por ella. El Presidente, en efecto, no podrá aducir que la exigencia constitucional relativa al límite temporal de los seis meses, constituye un evento futuro e imprevisible de imposible cumplimiento. La diferencia con la situación estudiada en el acápite anterior es patente. Mientras para el Congreso la exigencia constitucional del límite temporal de los seis meses es posterior e imprevisible; para el Presidente, que debe ejercer las facultades, dicha exigencia es anterior, de modo que al momento de hacerlo no podrá alegar desconocimiento e imprevisibilidad.

La interpretación conforme a la nueva Constitución es aquella que sin frustrar la iniciativa legislativa garantice el cabal cumplimiento a la mencionada exigencia constitucional. En este sentido deben declararse constitucionales, por el aspecto temporal, las leyes de facultades dictadas con anterioridad y cuyo horizonte temporal se extienda más allá de la fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución, siempre que el término por vencerse no exceda de seis meses contados a partir de esa misma fecha, pues en el evento que ello sea así, el exceso carecerá de sustento constitucional y se entenderá extinto.

6. El Decreto ley acusado fue expedido por el Presidente el día 2 de octubre de 1991, dentro del término hábil para el ejercicio de las facultades extraordinarias. Por este aspecto, el cargo no está llamado a prosperar.

Consecuencias de no haber oído previamente a la Comisión de Consulta prevista en el artículo 80 de la Ley 49 de 1990.

7. Al paso que el Decreto ley 1751 de 1991, antecedente inmediato del Decreto acusado y cuyo artículo 1º éste modifica, se dictó luego de oír a la Comisión integrada por tres Senadores y tres Representantes, como lo ordenara el artículo 80 de la Ley 49 de 1990, aquél no obstante constituír un ejercicio de las facultades concedidas por la citada ley, se profirió sin dar cumplimiento a dicha exigencia.

8. La creación de Comisiones Parlamentarias con funciones consultivas, a las cuales debe acudir el Gobierno en procura de su concepto u opinión no obligatorios, antes de expedir decretos leyes, corresponde a una praxis aquilatada en el país, plenamente refrendada por la jurisprudencia constitucional en cuanto expresa un grado importante de colaboración de las ramas del poder en el ejercicio de una función pública y no crea duplicidad ni interfiere con la autonomía del Ejecutivo al momento de desplegar en concreto las facultades extraordinarias recibidas. Adicionalmente, tratándose de un acto de derecho público por virtud del cual un órgano reviste de facultades extraordinarias a otro, no resulta incongruente que el primero además de precisarlas pueda supeditar su ejercicio a una condición o modalidad razonable como sería la de escuchar previamente el parecer – no vinculante – de una Comisión Parlamentaria constituída para el efecto. El desacato de la modalidad o condición razonablemente establecida por el Legislador, comoquiera que se integra al presupuesto habilitante de una competencia de suyo extraordinaria y excepcional, determina la irregularidad y por ende la inconstitucionalidad del ejercicio concreto de la facultad temporalmente desplazada en cabeza del Presidente.

9. La decisión de la Asamblea Nacional Constituyente expresada en el Artículo Transitorio publicado en la Gaceta Constitucional No. 137 del 12 de noviembre de 1991 y en virtud del cual se decretó el receso del Congreso hasta el dos (2) de febrero de 1992, significó la desintegración práctica de la comisión de consulta prevista en la Ley 49 de 1990 y, consecuentemente, la imposibilidad jurídica sobreviniente a la que se vió abocado el

Gobierno por no poder contar con la misma para el ejercicio de las facultades extraordinarias. No es procedente atacar por este motivo el Decreto materia de examen, siempre que su expedición se sustente en los restantes factores que integran el presupuesto habilitante de la competencia extraordinaria. De no haber mediado la circunstancia excepcional mencionada, es importante subrayarlo, su omisión habría conducido a la inexequibilidad del Decreto expedido en esas condiciones.

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 conferidas por el numeral 7º del artículo 61 de la Ley 49 de 1990, se dictó el Decreto Ley 2250 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 llevado 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 transmutación 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 pueda 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 concluída 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 dictados 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 concurran los 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 correspondientes decretos leyes es una función asignada al Congreso.

Desde el punto de vista de la ponderación y del juicioso análisis que debe preceder el 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.

Perjuicios ocasionados por las mutaciones normativas

11. La modificación del Decreto ley 1751 de 1991, colocó a las personas que habían introducido vehículos al país con anterioridad al 1º de septiembre de 1990, ante la virtual imposibilidad de presentar la declaración de saneamiento, dadas las restricciones establecidas por el nuevo Decreto ley 2250 del mismo año. El cambio legislativo, se alega en la demanda, ocasionó perjuicios patrimoniales de todo orden, personal y familiar, a este grupo de poseedores de vehículos, operando de esta manera una grave lesión a sus derechos adquiridos.

12. En principio la Constitución no establece una proscripción de los perjuicios que puedan atribuírse a las mutaciones legislativas, de otra parte necesarias y permanentes. Si bien el ordenamiento constitucional garantiza “los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” (Constitución Política, artículo 58), ellos se circunscriben a las situaciones jurídicas individuales, subjetivas o concretas creadas o consolidadas bajo el imperio de una ley (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, sentencia del 26 de

agosto de 1983, Magistrado Ponente Dr. Jacobo Pérez Escobar). En este ámbito no ingresan las meras expectativas o situaciones jurídicas abstractas u objetivas, ligadas al mantenimiento de una determinada norma legal, cuya suerte está inextricablemente vinculada a la misma dialéctica normativa. "Es propio de la mecánica misma del sistema jurídico – ha sostenido la Corte Suprema de Justicia – que quien es competente para expedir la ley lo es igualmente para derogarla y así está expresamente atribuído al Congreso por el artículo 76-1 de la Constitución Nacional sin que nadie pueda aspirar a que determinado régimen se conserve a perpetuidad y rijan eternamente las mismas reglas" (Corte Suprema de Justicia, sentencia del 8 de junio de 1989, Magistrado Ponente Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

13. El ordenamiento jurídico correría el riesgo de petrificarse, si al regular las relaciones de coexistencia social y adaptarse a las realidades de cada momento, debiera inhibirse de afectar de una u otra manera las relaciones jurídicas preexistentes. La retroactividad por regla general, resulta censurable sólo cuando la nueva norma incide sobre los efectos jurídicos ya producidos en virtud de situaciones y actos anteriores, y no por la influencia que pueda tener sobre los derechos en lo que hace a su proyección futura. En este último caso, tratándose de derechos fundamentales, el campo de su defensa no surge de una inexistente interdicción a la retroactividad de la ley, sino del ámbito de su núcleo esencial.

Por las razones expuestas, los múltiples cargos que se formulan contra el Decreto, basados en su presunto contenido lesivo, atentatorio de derechos supuestamente adquiridos por un grupo de personas, afectadas en su vida, honra y bienes, no están llamados a prosperar.

La igualdad de trato en la norma acusada

14. Se afirma en la demanda que el Decreto acusado vulnera la igualdad consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política al establecer un trato diferente para las personas, que en los términos de la norma, pretenden "sanear" vehículos, en comparación con las otras que aspiren a efectuar dicho procedimiento de "saneamiento" respecto de las demás mercancías. En el primer caso, se mantiene el primitivo plazo de saneamiento contemplado para todas las mercancías, incluídos los vehículos, en el Decreto ley 1751 (agosto 1º a 31 de octubre de 1991). En el segundo, se recorta el plazo y se fija uno máximo hasta el dos de octubre, fecha de expedición del Decreto, el cual dice regir a partir de la fecha de su

publicación, la que se llevó a cabo el día siguiente, 3 de octubre (Diario Oficial No. 40.065).

15. Según el artículo 13 de la Constitución "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley". En principio, el legislador debe promover la igualdad de trato legal. Corresponde a una vieja aspiración democrática que la voluntad general, en atención precisamente a su origen, busque la generalidad e igualdad en su contenido. Los beneficios y las cargas sociales deben distribuírse equitativamente entre las personas. Sin embargo, la generalidad y la consigna de tratamiento igualitario corren el riesgo de convertirse en fórmulas vacías cuando, frente a los casos concretos, resulte procedente efectuar distinciones y clasificaciones. Cabe anotar que la creación de clasificaciones y distinciones es algo connatural a la función normativa, cuyo desenvolvimiento sólo en teoría puede ser figurado de manera simétrica. Lo decisivo es que las clasificaciones y distinciones que se hagan no vulneren la garantía de igualdad sustancial, exigida por la Constitución en el citado artículo 13 al prescribir "…(todas las personas) recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan". El Estado-legislador, el Estado-administrador y el Estado-juez, están comprometidos a promover y satisfacer las exigencias de la igualdad sustancial.

16. La igualdad sustancial no es compatible con clasificaciones y distinciones entre personas y grupos, basadas en elementos diferenciales desprovistos de justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida en cuestión, debiéndose en todo caso descartar aquéllos que no guarden una razonable proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. La promoción de la igualdad sustancial consiste en estos casos en eliminar dichas diferencias de trato, de modo que supuestos de hecho sustancialmente iguales deben recibir igual tratamiento jurídico. Así los supuestos sean distintos, y se justifique por tanto un trato jurídico diverso, la medida y su aplicación deben ser proporcionales al grado de desviación respecto del supuesto a partir del cual se hace la comparación (hipótesis o término de comparación) y al grado de desviación de sus consecuencias.

17. Dado que en la situación examinada se pasó de un régimen de igualdad de tratamiento – para poseedores de mercancías y de vehículos -, plasmado en el Decreto ley 1751 de 1991, a uno de tratamiento diferenciado, consagrado en el Decreto acusado, la justificación del elemento diferenciador debió ofrecerse por parte de la autoridad pública que lo estableció, lo que no se hizo, con la consecuencia de que la discriminación alegada no ha podido ser desvirtuada.

18. La masiva introducción ilegal de vehículos al país con el objeto de sacar provecho de su posterior "saneamiento", parece haber sido la circunstancia que motivó al Gobierno a establecer un plazo diferente para cumplir dicho trámite, queriéndose con ello evitar la competencia "desleal" que se generaba a la industria automotriz nacional, aparte de poner freno al fraude a la ley que se estaba cometiendo al amparo de la anterior normativa.

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.

23. La proscripción de las prácticas abusivas podía seguramente llevarse a efecto a través de otros medios más efectivos e idóneos, sin exponer a la entera categoría de los poseedores de vehículos a un mismo tratamiento, que frustró súbita y totalmente las expectativas de aquellos que en los términos de la ley se preparaban a regularizar su situación.

De lo anterior se concluye que el Decreto 2250 de 1991 viola el artículo 13 de la Constitución Política. Para restablecer la igualdad sustancial quebrantada y evitar que no obstante la misma el fallo de la Corte sea meramente declarativo y carezca de efecto práctico alguno, se ordenará la habilitación del término de saneamiento dejado de gozar como consecuencia de la expedición del Decreto acusado, con lo cual, de otra parte, se da respuesta a la petición mencionada en el antecedente No. 8.

La fijación de un plazo de imposible cumplimiento y el postulado de la buena fe

24. La fijación de un plazo del cual no se puede hacer uso, pues al entrar en vigencia el Decreto, ya éste se encuentra vencido – como ocurre con el Decreto acusado -, equivale a la consagración de una obligación o término de imposible cumplimiento. Las normas que integran el Estado social de derecho se diseñan de manera que los destinatarios puedan

cumplirlas; no de modo que aún antes de su vigencia, se tornen de imposible cumplimiento. El ordenamiento no es un instrumento para sorprender a los destinatarios de las normas y pierde toda seriedad y prestigio cuando se utiliza con ese propósito. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades – señala el artículo 83 de la CP – deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se vulnera cuando la actuación pública revela una conducta que no es la conducta normal y recta que cabe legalmente esperar del Estado y sus agentes. La conducta paradigmática que en todo momento debe observar el Estado no admite excepciones, ni siquiera frente a manifestaciones deshonestas y desleales de los administrados, para las cuales puede y debe apelarse a los muchos poderes y correctivos que brinda el ordenamiento y que aseguran una respuesta eficaz a los mismos. La fijación del plazo que a la fecha de publicación del Decreto ya se encuentra extinto, como exigencia desmesurada expresa una actuación desproporcionada y por ende contraria al postulado de la buena fe. Por este aspecto el Decreto ley 2250 de 1991 en su integridad viola el artículo 83 de la Constitución Política.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declárase inconstitucional el Decreto ley 2250 de 1991, “Por el cual se modifica el Decreto 1751 de 1991”.

Segundo.- Ordénase 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 2250 de 1991, para los efectos de lo previsto en los artículos 1º y siguientes del Decreto ley 1751 de 1991. El Gobierno deberá establecer los requisitos, procedimientos y demás cautelas necesarias para evitar que personas diferentes a las originalmente amparadas por la norma de saneamiento, se favorezcan con la misma.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

-Aclaración de voto-

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-511

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-034

Sentencia No. C-511

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, por que 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 témpore, 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 vacio 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)1 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

Magistrado

1 Sentencia Nº 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 excluídas 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