

C-553-92

Sentencia No. C-553/92

CONSTITUCION POLITICA-Vigencia

TRANSITO CONSTITUCIONAL

Son las normas constitucionales en vigor al momento en que se expidió el artículo demandado, las que deben observarse, pues conforme a claros principios sobre aplicación de las normas jurídicas en el espacio y en el tiempo, las leyes que regulan la competencia y las que señalan solemnidades o ritualidades para la expedición de un acto, sólo rigen para el futuro mas no para el pasado. Es perfectamente válido y de usual ocurrencia que cuando se presenta un cambio en la normatividad constitucional, una disposición que frente al ordenamiento anterior podía ser exequible, al confrontarse con el nuevo, puede resultar inexecutable, máxime si la situación jurídica a que alude la norma ha sufrido modificación.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites/SUPERINTENDENCIA DE CAMBIOS-Recursos

TASA/SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Recursos

Se desnaturaliza el concepto de tasa o contribución parafiscal que este recurso tiene, pues él obedece necesariamente al concepto de compensación puntual de un gasto específico en que incurre el Estado en la prestación de un cierto servicio, en forma tal que no puede extenderse a otras expensas causadas por otra actividad (servicio), por cuanto al hacerlo se cambia sin autorización el régimen fiscal y financiero del organismo que sufre la disminución y cuyo déficit ya no sería atendido -como era el diseño legal anterior- por tales tasas, sino por apropiaciones corrientes del presupuesto nacional.

REF.: EXPEDIENTE No. D-037

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 del Decreto 1745 de 1991. Recursos Financieros de la Superintendencia de Cambios.

Actor: JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Aprobado por acta No.77

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública y política consagrada en el artículo 242-1 de la Constitución Nacional, el ciudadano JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO acude ante esta Corporación con el fin de solicitar la declaratoria de inexequibilidad del artículo 25 del Decreto 1745 de 1991, por violar la ley de habilitación legislativa.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para asuntos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe la disposición materia de impugnación:

“Artículo 25.- En desarrollo de la facultad conferida por el numeral 1o. del Artículo 32 de la Ley 9a. de 1991, establécese como fuente de recursos propios de la Superintendencia de Cambios, el cinco por ciento (5%) del monto de las contribuciones que anualmente se liquidan en favor de la Superintendencia Bancaria y a cargo de los Bancos, Corporaciones Financieras y demás Instituciones Financieras autorizadas para actuar como intermediarios del mercado cambiario.

El reglamento establecerá el procedimiento conducente a garantizar la efectividad de esta disposición”.

III. LA DEMANDA.

En primer término señala el demandante que la constitucionalidad de la norma acusada debe establecerse con fundamento en la antigua Constitución, por tratarse de un asunto de competencia, la que se determina por las normas vigentes en el momento en que tales actos sean proferidos, sin que para el efecto importe que normas posteriores regulen su ámbito de atribuciones de manera diferente, argumentación que coincide con la expuesta por la Corte

Suprema de Justicia en Sentencia número 87 del 25 de julio de 1991, apartes de la cual transcribe.

De otra parte considera que si la norma acusada es contraria al Estatuto Constitucional de antaño (artículo 118-8), tanto más cabe esa conclusión ante el actual en el que las facultades extraordinarias son más restrictivas frente a la antigua Carta, tanto por el aspecto de la temporalidad como frente a las materias que puedan regularse a través de esta vía (art. 150-10).

Entrando al punto concreto de acusación, manifiesta el accionante que el Gobierno se extralimitó en el ejercicio de las facultades que le confirió el Congreso en el numeral 1o. del Artículo 32 de la Ley 9a. de 1991, al expedir la disposición materia de impugnación, pues conforme a ellas solo tenía autorización para: -modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Control de Cambios y sus medios financieros; -modificar la estructura y funciones de la oficina de cambios del Banco de la República y modificar la estructura y funciones de otros organismos y dependencias que estén vinculados directamente en la regulación, control y aplicación del régimen de cambios internacionales; pero no existía habilitación legislativa para “ordenar que la Superintendencia Bancaria desplazara parte de sus ingresos derivados de la contribución pagada por algunas entidades sometidas a su vigilancia hacia la Superintendencia de Control de Cambios”.

Y a continuación agrega que si bien puede admitirse que la Superintendencia Bancaria tiene funciones legales directas con relación al régimen cambiario, las facultades extraordinarias permitían alterar su estructura y funciones “pero no sus medios financieros”, que es categoría jurídica completamente distinta, ya que resulta impropio decir que una función de esa Superintendencia es percibir la contribución pagada por las entidades vigiladas.

De manera que las facultades extraordinarias permitían crear un medio financiero nuevo para la Superintendencia de Cambios, mas no para sustraerle por esa vía a otro ente público parte de los recursos financieros que recibe por mandato de la ley, pues la contribución instituida en favor de la Superintendencia Bancaria se estableció para compensar “los gastos que demanda el ejercicio de sus funciones en beneficio de las entidades financieras” y entonces, “si es legítimo que se la obligue a ceder parte de sus recursos a otro organismo, sin que de modo expreso la ley de facultades lo haya autorizado, queda sin piso la filosofía

misma de ésta y las demás contribuciones parafiscales que excepcionalmente el legislativo autoriza como contrapartida o reciprocidad directa por los beneficios que las personas obligadas a pagarla reciben del ente público que la percibe”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

El doctor MAURICIO RODRIGUEZ AGUDELO, en su condición de Superintendente de Cambios, presentó un escrito destinado a justificar la constitucionalidad de la norma materia de demanda, del cual se han extractado los siguientes apartes:

- No es aceptado pretender como lo hace la demanda que el examen de constitucionalidad se efectúe “simultáneamente a la luz de la Constitución derogada y de la nueva Constitución”, si se tiene en cuenta que el tema de las facultades extraordinarias en los dos ordenamientos es diferente y de aceptarse tal razonamiento “perfectamente se podía llegar a la absurda conclusión de que una disposición es exequible a la luz de una Constitución, pero inexecutable a la luz de la otra”.
- La Superintendencia Bancaria como la de Cambios, son organismos públicos “vinculados directamente” con el control y aplicación del régimen de cambios internacionales, característica que conforme a la ley de facultades extraordinarias, permitía modificar sus funciones.
- El estatuto orgánico del sistema financiero (Decreto 1730 de 1991), define como función del Superintendente Bancario la de fijar a las entidades vigiladas con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las contribuciones necesarias para el presupuesto de esa misma institución y “las transferencias a su cargo”; de manera que siendo ésta una función del Superintendente citado “otra norma con fuerza de ley podía válidamente modificar esa función estableciendo que un porcentaje de ellas se transfiera a la Superintendencia de Cambios”.
- Las tasas o contribuciones parafiscales son una de las varias fuentes de recursos con las que cuenta el Estado para financiar su funcionamiento, por lo que resulta evidente que la norma acusada se adecúa a la ley habilitante.
- La ley de facultades en el artículo 32-1 señaló a manera de ejemplo la destinación de

un porcentaje de las multas impuestas por la Superintendencia de cambios a título de fuente de recursos propios, pero esta alternativa fue desechada por considerarse altamente inconveniente, al sujetar el financiamiento del presupuesto de esta entidad al volumen o magnitud del resultado de su potestad sancionatoria, todo lo cual iba en detrimento de la imparcialidad que debe regir su ejercicio. Además, si ésta hubiera sido la única alternativa, el Congreso así lo habría señalado explícitamente “y sobrarían por innecesarias, las facultades extraordinarias otorgadas en esta materia”.

V. CONCEPTO FISCAL.

El Procurador General de la Nación en oficio número 020 del 20 de mayo de 1992 emite el parecer fiscal, en el que después de señalar que el estudio constitucional en este caso debe efectuarse con la Constitución vigente al momento en que se expidieron las disposiciones acusadas, solicita a la Corte declarar inconstitucional la norma impugnada, con base en los argumentos que a continuación se resumen.

1. La ley de facultades autorizó al Gobierno Nacional, en lo que atañe a la Superintendencia de Cambios, para modificar su estructura y funciones, consagrar un sistema especial de carrera administrativa y establecer fuentes específicas de recursos.

3. Y finalmente agrega que si bien es cierto que la Superintendencia Bancaria es “una de aquellas entidades u organismos vinculados con la regulación, control y aplicación del régimen de cambios internacionales, la cual con la ley habilitante podía modificar su estructura y funciones mediante la supresión o fusión de organismos y dependencias y y supresión o asignación de funciones en otros organismos de la rama ejecutiva. Pero de ninguna manera se autorizó un desplazamiento de porcentaje alguno a favor de otra entidad del Estado”.

4. “El legislador se excedió en las facultades conferidas en la Ley 9a. de 1991 y en consecuencia vulneró los artículos 113 y 189-10 de la Constitución vigente, por aplicación ultractiva (sic) de los artículos 55 y 118-8 de la Constitución de 1886”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Por dirigirse la acusación contra una norma que forma parte integrante de un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, conforme con lo ordenado por el artículo 241-5 de la Carta Política.

2. Normatividad constitucional frente a la cual debe juzgarse el mandato impugnado.

El Decreto 1745 de 1991, que ha sido acusado parcialmente en este proceso, fue expedido el día 4 de julio de 1991, fecha en la que precisamente finalizaban las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, es decir, que culminaba el lapso de tiempo fijado para que dicha colectividad cumpliera la tarea asignada, como era la de reformar la Constitución Política de Colombia.

Y fue así como ese mismo día se llevó a cabo el acto de clausura en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional y como es de conocimiento público se proclamó una nueva Constitución para los colombianos.

En dicho ordenamiento se consagró en el artículo 380 “....Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”, condicionando de esta forma su vigencia al cumplimiento de tal hecho. Sin embargo, la publicación del texto oficial de las normas únicamente se llevó a cabo el día 7 de julio de 1991, al ser insertadas en la Gaceta Constitucional número 114 y es entonces a partir de esa fecha cuando comenzaron a tener eficacia sus normas, y por lo tanto el imperativo de obligatoriedad.

Ahora bien, como la acusación se refiere exclusivamente a un problema de competencia, pues a ello equivale discutir si el Presidente de la República desbordó o no las facultades que le otorgó la respectiva ley, para el caso, la Ley 9a. de 1991, el estudio constitucional ha de hacerse con respecto a la normatividad vigente cuando éstas se ejercieron, es decir, la Carta Política de 1886 incluidas sus reformas, y más concretamente lo dispuesto en los artículos 76-12 y 118-8 que se refieren al tema, pues son ellos los que condicionan el ejercicio de tal competencia y determinan si su desarrollo fue o no legítimo.

En efecto, cuando el Congreso inviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, lo que se presenta es un traslado temporal de competencia, ya que la tarea propia de legislar que la Constitución le ha asignado a dicho órgano, se transfiere en forma

transitoria al Gobierno, quien debe ejercerla dentro de los precisos límites de tiempo y materia fijados en la ley de habilitación.

En consecuencia y como se dejó anotado, son las normas constitucionales en vigor al momento en que se expidió el artículo demandado, las que deben observarse, pues conforme a claros principios sobre aplicación de las normas jurídicas en el espacio y en el tiempo, las leyes que regulan la competencia y las que señalan solemnidades o ritualidades para la expedición de un acto, sólo rigen para el futuro mas no para el pasado y entonces “Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el solo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente”. (Sentencia 87 julio 25 de 1991 C. S. J.).

Argumento que resulta aún mas claro, si se observa que el tema de las facultades extraordinarias sufrió algunas variaciones dentro del nuevo Orden Superior (artículo 150-10), por cuanto limitó el tiempo por el cual se pueden conferir, (máximo seis (6) meses); restringió el ámbito de materias que se permite desarrollar por este medio, al prohibir expresamente su uso para la expedición de Códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, algunas leyes marcos y creación de impuestos y condicionó el otorgamiento de las autorizaciones a la solicitud previa del Gobierno, quedando incólume lo referente al carácter de “precisión” que deben distinguir las leyes de investidura al describir los temas o materias para los cuales se conceden, como también el aspecto relativo al momento u oportunidad de su concesión, pues solo se pueden otorgar cuando “la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”, requisitos que vienen desde tiempo atrás y que consagraba la Constitución de 1886 en su artículo 76-12.

Así las cosas procederá la Corte a estudiar el mandato acusado frente a las disposiciones contenidas en el citado artículo 76-12 de la Constitución anterior, criterio que comparte el Procurador General de la Nación y que también expone el demandante.

Pero antes ha de aclararse al Superintendente de Cambios, que es perfectamente válido y de usual ocurrencia que cuando se presenta un cambio en la normatividad constitucional, una

disposición que frente al ordenamiento anterior podía ser exequible, al confrontarse con el nuevo, puede resultar inexecutable, máxime si la situación jurídica a que alude la norma ha sufrido modificación.

Dado que el precepto demandado fue expedido por el Gobierno Nacional con invocación de las atribuciones contenidas en el numeral 1o. del artículo 32 de la Ley 9a. de 1991 y como el único cargo que se formula contra él es el relativo al exceso en el ejercicio de tales facultades, es preciso transcribir éstas con el fin de determinar si le asiste o no razón al demandante.

LEY 9a. DE 1991

“Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”.

“Artículo 32.- FACULTADES EXTRAORDINARIAS. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la publicación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Control de Cambios, organismo en el cual se podrá establecer un sistema especial de carrera administrativa y fuentes específicas de recursos; que podrán consistir en un porcentaje del valor de las multas impuestas en ejercicio de sus funciones de control; la estructura y funciones de la Oficina de Cambios del Banco de la República y las de los demás organismos y dependencias vinculados directamente con la regulación, el control y la aplicación del régimen de cambios internacionales a fin de adecuar la estructura y funciones de la Administración Nacional a las disposiciones de la presente ley. Para estos efectos podrán suprimirse o fusionarse organismos y dependencias y suprimir funciones o asignarlas en otros organismos de la rama ejecutiva del poder público”.

a. Temporalidad.

Por este aspecto no hay reparo constitucional, pues el decreto del cual forma parte la norma acusada fue expedido dentro del lapso temporal señalado en la ley habilitante, el cual era de

un (l) año contado a partir de la publicación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el día 17 de enero de 1991 en el Diario Oficial No.39634 y el Ordenamiento citado fue dictado el 4 de julio del mismo año, como se expresó al principio de estas consideraciones y según consta en el Diario Oficial No.39889.

b. Materialidad.

De conformidad con la disposición que se transcribió, al Presidente de la República se le autorizó para dictar decretos con fuerza de ley destinados a modificar la estructura y funciones de varias entidades a saber:

- Superintendencia de Control de Cambios;
- Oficina de Cambios del Banco de la República; y
- la de los demás organismos y dependencias vinculados directamente con la regulación, control y aplicación del régimen de cambios internacionales.

Esta atribución es nítida en su significado y alcance y según ella le permitía al Gobierno variar la organización o composición de cada uno de los entes públicos citados, al igual que sus funciones, siempre y cuando se lograra con ello el objetivo fijado por el legislador ordinario, que no era otro que “adecuar la estructura y funciones de la Administración Nacional” a las disposiciones de la ley 9a. de 1991, denominada ley marco de cambios internacionales. Ordenamiento que introdujo una serie de modificaciones al régimen cambiario, al legalizar el mercado libre de divisas, descentralizar la administración cambiaria en los intermediarios financieros, implantar una mayor libertad cambiaria, eliminar ciertos controles y trámites en las operaciones de ese tipo, etc., todo lo cual hacía imperioso reestructurar dichas instituciones para ajustarlas a los nuevos requerimientos y necesidades establecidas en la reforma.

Obsérvese también que el legislador extraordinario estaba facultado al desarrollar la actividad encomendada, para suprimir o fusionar organismos y dependencias, obviamente de las que tuvieran a su cargo el control, aplicación y regulación del régimen de cambios internacionales, lo mismo que para abolir algunas de sus funciones o asignárselas a otras entidades de la Rama del Poder Público.

Y en lo que atañe concretamente a la Superintendencia de Cambios, que es el punto de debate en este proceso, la ley de investidura además de autorizar al Gobierno para variar su estructura y funciones, como se consignó atrás, le asignó otras tareas respecto a dicho ente estatal, las que se enuncian en seguida.

1. Para establecer un sistema especial de carrera administrativa, atribución que envuelve una facultad potestativa, por cuanto en la ley de habilitación se antepuso la expresión “podrá” al prescribir “...organismo en el cual se podrá establecer un sistema especial de carrera administrativa”, de manera que era discrecional del Ejecutivo su consagración o no.

2. Para establecer fuentes específicas de recursos, autorización que como se puede apreciar es muy amplia, pero que no puede entenderse limitada a “un porcentaje del valor de las multas impuestas en el ejercicio de sus funciones de control”, como lo interpreta el Procurador General de la Nación, pues dicha expresión fue descrita por el legislador solamente en forma de ejemplo y no implicaba obligatoriedad para el Gobierno, ya que, si de antemano el Congreso hubiera sabido que tal medida era la necesaria, seguramente la hubiera tomado, decretándola de una vez en lugar de facultar al Ejecutivo para hacerlo.

4. El artículo 25 del Decreto 1745 de 1991.

El Presidente de la República en la norma acusada al establecer como fuente de recursos propios de la Superintendencia de Cambios un porcentaje equivalente al cinco por ciento (5%) del monto de las contribuciones que anualmente se liquidan en favor de la Superintendencia Bancaria y a cargo de los Bancos, Corporaciones Financieras y demás instituciones financieras autorizadas para actuar como intermediarios del mercado cambiario, se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones que le fueron otorgadas, pues a pesar de que la facultad para establecer tales recursos financieros para el ente estatal citado, era amplia, por cuanto no se señalaron limitaciones de ninguna índole, como tampoco pautas o parámetros a los cuales debía atenerse el ejecutivo en su desarrollo, considera la Corte que ella no alcanzaba, sin embargo, para privar de recursos, así fuese parcialmente, a otras entidades del Estado, en este caso, concretamente a la Superintendencia Bancaria, cuya estructura y funciones, en cuanto tuviesen que ver con los cambios internacionales, podía variar, pero no su régimen fiscal.

En efecto, la disposición que se analiza, no solamente desnaturaliza el concepto de tasa o contribución parafiscal que este recurso tiene, pues él obedece necesariamente al concepto de compensación puntual de un gasto específico en que incurre el Estado en la prestación de un cierto servicio, en forma tal que no puede extenderse a otras expensas causadas por otra actividad (servicio), por cuanto al hacerlo se cambia sin autorización el régimen fiscal y financiero del organismo que sufre la disminución y cuyo déficit ya no sería atendido -como era el diseño legal anterior- por tales tasas, sino por apropiaciones corrientes del presupuesto nacional.

Las contribuciones que están obligados a pagar los distintos organismos (Bancos, Cajas de Ahorro, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Compañías de Financiamiento Comercial, Corporaciones de Leasing, de Factoring, Sociedades Fiduciarias, Compañías de Seguros, etc.) a la Superintendencia Bancaria fue creada por el legislador para costear los servicios de inspección, vigilancia y control que esa entidad ejerce sobre ellos y están destinadas a cubrir “todos los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia Bancaria” (Decreto 1730 de 1991 artículo 4.1.9.0.4), dineros que se manejan conforme a las normas generales de presupuesto en una cuenta especial denominada “Fondo de Contribuciones Superintendencia Bancaria” -artículos 4.1.9.0.5 y 4.1.9.0.6-.

Así las cosas, importa reiterar que siendo las contribuciones parafiscales citadas una contraprestación que se paga por un servicio público determinado (inspección vigilancia y control de entidades financieras) y destinada única y exclusivamente a cubrir los gastos específicos que demande ese servicio y que el Superintendente Bancario debe fijar, conforme a lo ordenado por el literal o) del artículo 4.1.3.0.1 ibidem, en cuanto correspondan exactamente a los gastos de esa Entidad, mal podía el legislador extraordinario sin autorización para ello, extenderlo a otras entidades para cancelar los gastos de otro servicio, en este caso de la Superintendencia de Cambios, y si el Superintendente Bancario fija las contribuciones de acuerdo a los gastos de la entidad que dirige, la norma acusada viene a disminuir en un cinco por ciento (5%) su presupuesto, y lógicamente la diferencia se tiene que cubrir con los recursos ordinarios del presupuesto nacional, esquema que ya es distinto al régimen fiscal previsto para la Superintendencia Bancaria, que no encaja dentro de las autorizaciones a que nos hemos venido refiriendo, las que permitían crear nuevas fuentes de recursos, mas no sustraer los pertenecientes a otras entidades.

Por estas razones se procederá a retirar del ordenamiento jurídico el artículo 25 del Decreto 1745 de 1991 por exceder el límite material fijado en el artículo 32 No.1 de la Ley 9a. de 1991 y por ende el artículo 76-12 en concordancia con el 118-8 de la Constitución antes vigente.

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDROMARTINEZ
CABALLERO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General