

Sentencia C-624/07

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo

LEY MARCO-Técnica de competencia legislativa compartida

LEY MARCO-Justificación constitucional

LEY MARCO-Inclusión de norma marco en ley ordinaria

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO-Notificación por correo electrónico/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Regulación de derechos fundamentales

La notificación electrónica tributaria es un procedimiento ligado a la eficacia del principio de publicidad, en tanto componente del debido proceso administrativo. La regulación de esta materia, habida cuenta que constituye el desarrollo para un ámbito concreto del derecho fundamental al debido proceso, está inserta en la cláusula general de competencia legislativa por parte del Congreso, sin que pueda ser objeto de delegación al Gobierno Nacional, en ejercicio de la capacidad reglamentaria.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Regulación del procedimiento de notificación de actos de autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias/RESERVA DE LEY MARCO-No aplicación en norma que regula notificación de actos de autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias

La Sala advierte que los apartados acusados hacen parte de normas destinadas a la regulación del procedimiento de notificación de las actuaciones proferidas por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias. En otras palabras, las normas objeto de control tienen por finalidad garantizar el debido proceso administrativo en una instancia concreta de la actuación de las autoridades del Estado. Por lo tanto, corresponden a la competencia exclusiva del legislador, puesto que desarrollan un derecho constitucional, según se tuvo oportunidad de dilucidar en la sentencia C-1114/03 antes expuesta. Disposiciones de esta naturaleza son claramente diferenciables de los asuntos propios de

regulación a través de leyes generales o marco. En efecto, la relación sustancial entre las normas de notificación y la eficacia del derecho fundamental al debido proceso administrativo contrae (i) la necesidad que las reglas que determinen el procedimiento aplicable sean producidas por órganos de alta representatividad democrática y estén precedidas de una deliberación suficiente; y (ii) la vocación de permanencia en el tiempo de dichos preceptos, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la legítima confianza de los ciudadanos en la estabilidad de las normas que determinan sus oportunidades de contradicción y defensa al interior del procedimiento administrativo. Estas condiciones, con base en las razones anteriormente expuestas, son inherentes al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa de que es titular el Congreso.

DECRETO REGLAMENTARIO DE LEY MARCO-Incompetencia del ejecutivo para regular notificación administrativa

Debe resaltarse que las materias reguladas por las normas sobre notificación electrónica tributaria no hacen parte de aquellos aspectos dinámicos y altamente especializados, a los cuales la Constitución les asigna el modo de producción normativa propio de las leyes generales o marco. Considerar lo contrario lleva a conclusiones especialmente problemáticas en términos de protección del derecho constitucional al debido proceso. En efecto, la posibilidad de adscribir al Gobierno Nacional la competencia de fijar, con base en simples decretos ejecutivos, los procedimientos para la notificación de los actos emitidos por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias, entraría en contradicción con la competencia del legislador para regular aspectos atinentes a la eficacia de los derechos fundamentales. A su vez, permitiría que dichos procedimientos pudieran ser modificados a través de métodos expeditos y carentes de deliberación suficiente, escenario incompatible con la seguridad jurídica que debe preceder a las reglas del debido proceso administrativo.

Expediente: D-6657

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45 y 46 (parciales) de la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”

Actor: Humberto Aníbal Restrepo Vélez

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A través de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto Aníbal Restrepo Vélez, demandó los artículos 45 y 46 (parciales) de la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

1. La norma demandada

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas de la Ley 1111/06, subrayándose los apartados acusados:

Artículo 45. Modifícase el artículo 565 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración tributaria. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al

correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

Parágrafo 1º. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el registro único tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.

Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la administración tributaria, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional.

Cuando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el registro único tributario - RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.

Parágrafo 2º. Cuando durante los procesos que se adelanten ante la administración tributaria, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, actúe a través de apoderado, la notificación se surtirá a la última dirección que dicho apoderado tenga registrada en el registro único tributario - RUT.

Parágrafo 3º. Las actuaciones y notificaciones que se realicen a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como certificadora digital cerrada serán gratuitos, en los términos de la Ley 527 de 1999 y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 46. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 566-1. Notificación electrónica. Es la forma de notificación que se surte de manera electrónica a través de la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pone en

conocimiento de los administrados los actos administrativos producidos por ese mismo medio.

La notificación aquí prevista se realizará a la dirección electrónica o sitio electrónico que asigne la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o declarantes, que opten de manera preferente por esta forma de notificación, con las condiciones técnicas que establezca el reglamento.

Para todos los efectos legales, la notificación electrónica se entenderá surtida en el momento en que se produzca el acuse de recibo en la dirección o sitio electrónico asignado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dicho acuse consiste en el registro electrónico de la fecha y hora en la que tenga lugar la recepción en la dirección o sitio electrónico. La hora de la notificación electrónica será la correspondiente a la hora oficial colombiana.

Para todos los efectos legales los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que quede notificado el acto de conformidad con la presente disposición.

Cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por razones técnicas no pueda efectuar la notificación de las actuaciones a la dirección o sitio electrónico asignado al interesado, podrá realizarla a través de las demás formas de notificación previstas en este estatuto, según el tipo de acto de que se trate.

Cuando el interesado en un término no mayor a tres (3) días hábiles contados desde la fecha del acuse de recibo electrónico, informe a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por medio electrónico, la imposibilidad de acceder al contenido del mensaje de datos por razones inherentes al mismo mensaje, la administración previa evaluación del hecho, procederá a efectuar la notificación a través de las demás formas de notificación previstas en este estatuto, según el tipo de acto de que se trate. En estos casos, la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la fecha del primer acuse de recibo electrónico y para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde la fecha en que se realice la notificación de manera efectiva.

El procedimiento previsto en este artículo será aplicable a la notificación de los actos administrativos que decidan recursos y a las actuaciones que en materia de aduanas y de control de cambios deban notificarse por correo o personalmente.

El Gobierno Nacional señalará la fecha a partir de la cual será aplicable esta forma de notificación.”

2. LA DEMANDA

El ciudadano Restrepo Vélez estima en su demanda que los apartados acusados se muestran contrarios a los literales b. y c. del numeral 19 del artículo 150 y al numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política. En síntesis, el actor considera que dichos preceptos, en la medida en que regulan aspectos relacionados con aduanas y cambios internacionales, desconocen el modelo de adscripción de competencias para la producción normativa previsto por la Carta para dichas materias. A su juicio, las normas acusadas no podían ser expedidas por el Congreso a través de una ley ordinaria, pues con base en lo señalado en el artículo 150-25 C.P., esos aspectos son propios de una normatividad general propia de una ley marco, sujeta al desarrollo posterior por parte del Ejecutivo, en los términos del artículo 189-25 C.P.

Para el caso del artículo 45 de la Ley 1111/06, el demandante sostiene que las normas sobre notificación de actuaciones aduaneras fueron reguladas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 2685 de 1999, norma que precisamente fue promulgada en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 189-25 C.P. Así, las disposiciones acusadas regulan la misma materia de forma distinta, “por lo que ha sido el legislador quien ha modificado las reglas que habían sido fijadas con anterioridad por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades de regulación de origen constitucional.” Por lo tanto, el Legislativo se habría abrogado la regulación de una materia ajena al carácter general propio de la regulación marco sobre el régimen de aduanas. Este asunto, para el criterio del demandante, es de competencia exclusiva del Gobierno.

Respecto al tema de cambios internacionales, la demanda advierte que “la situación es diferente, sobre la base del aval que jurisprudencialmente ha recibido la posibilidad de regulación que en esta materia mantiene el legislador ordinario. || Es así como los artículos 12, 15, 16 y 17 del Decreto Legislativo 1092 de 1.996, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 180 de la ley 223 de 1.995, contempla las reglas para la notificación por correo de las actuaciones proferidas dentro del procedimiento administrativo cambiario, sobre parámetros sustancialmente distintos a los previstos en la

nueva disposición legal.” Sin embargo, el actor considera que aunque opere esa posibilidad, los asuntos de naturaleza cambiaria hacen igualmente parte de la competencia reguladora del Gobierno Nacional, dentro del desarrollo de leyes marco, que para este caso es la Ley 9 de 1991. “En consecuencia, la disposición legal demandada se aparta del mandato constitucional al ocuparse de la regulación directa de la materia. || Establecer las condiciones para efectuar la notificación por correo de las actuaciones cambiarias es un aspecto de regulación que no corresponde a la facultad de dictar leyes marco atribuida por la Constitución al Congreso.”

Del mismo modo, en lo que respecta al artículo 46 de la Ley 1111/06, la censura adopta una estructura similar. En criterio del demandante, la extensión de las normas sobre notificación electrónica a los ámbitos aduaneros y cambiarios incurre en el defecto antes expuesto, habida cuenta que el legislador se habría prodigado funciones que son del resorte del Ejecutivo, en desarrollo de la regulación marco.

3. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Jacqueline Prada Ascencio, en su condición de apoderada especial de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el presente proceso con el fin de defender la exequibilidad de los preceptos demandados. Para el Ministerio, dichas normas se avienen a las disposiciones constitucionales. Ello en cuanto no regulan aspectos cambiarios o aduaneros, sino que en, en contrario, “se limitan a unificar el procedimiento de notificación de los actos administrativos y a incluir la notificación electrónica como un medio ágil, seguro, eficaz y moderno de dar a conocer los actos administrativos.” En este orden de ideas, las normas acusadas tienen un alcance eminentemente procedimental, por lo que podían válidamente expedirse por parte del legislador ordinario. Esto, inclusive ante la posibilidad que las nuevas regulaciones modifiquen un régimen legal anterior, puesto que esa competencia resulta legítima en los términos del artículo 150-10 C.P., que inviste al Congreso de la competencia para modificar, en todo tiempo y con iniciativa propia, las leyes dictadas por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

El interviniente enfatiza que el argumento en el que se fundamenta la demanda, conforme al cual las regulaciones procedimentales en materia cambiaria y aduanera están sometidas al

modo de regulación del desarrollo de las leyes marco, “llevaría al absurdo de requerir tres normas diferentes para regular idéntica actuación: Una ley ordinaria, para el procedimiento de notificación en materia tributaria; un Decreto, para hacer exactamente lo mismo en materia aduanera y un Decreto Ley para regularlo en materia cambiaria, cuando es una misma y única entidad la encargada de adelantar tales procedimientos y cuando - en definitiva - no regulan aspectos aduaneros, ni cambiarios de aquellos a los que se refieren las normas constitucionales que se aducen como violadas. || En efecto ni las diferentes formas de notificación de las actuaciones de la administración tributaria, ni la notificación electrónica son forma de regulación del comercio exterior, ni de los cambios internacionales, ni modifican los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, luego no hay razón para derivar de ellas las violaciones que se endilgan.”

Agrega el Ministerio interviniente que, conforme los artículos 4º y 5º del Decreto 1071 de 1999, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN tiene entre sus finalidades garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, razón por la que debe adelantar “actuaciones administrativas reguladas, esencialmente, por normas especiales. La administración tributaria es una sola aunque abarque tres materias diferentes, por los demás, estrechamente relacionadas”. Por ende, como las actuaciones en comento deben surtirse por una misma entidad, el Ministerio concluye que el modelo de regulación que asegura mayor “seguridad jurídica a los administrados es que las actuaciones administrativas se adelanten de manera igual con lo que se garantiza el debido proceso y el derecho de defensa lo que sin duda se presenta si se establece un único mecanismo de notificación común a las tres materias de competencia de la DIAN y acorde, además, con los avances tecnológicos que imponen la necesidad de incluir la notificación electrónica.”

Por último, la apoderada reitera las razones contenidas en la exposición de motivos al proyecto de ley que precedió a la norma acusada, los cuales abogan por la necesidad de contar con una nueva normativa sobre procedimientos tributarios, que facilite la implementación de las nuevas tecnologías de la información aplicada a los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias que le adscriben los

artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, aportó concepto en el presente trámite, en el que solicita a la Corte que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo ante la ineptitud sustantiva de la demanda o, de manera subsidiaria, declare la exequibilidad de los apartados acusados. Para sustentar esta petición, expone los argumentos que a continuación se desarrollan:

En criterio del Ministerio Público, la demanda está dirigida en contra de una proposición normativa que no puede colegirse del texto de las normas acusadas, lo que implica que el cargo de inconstitucionalidad no cumple con el requisito de certeza, previsto por la jurisprudencia constitucional. Sobre el particular, el concepto sostiene que el demandante presenta un libelo acusatorio que no genera una verdadera controversia constitucional en relación con el cargo de vulneración de la reserva de las leyes marco para que el gobierno regule el cambio internacional. Ello en cuanto no desarrolla las razones por las que el legislador sobrepasa el ámbito de su competencia en tal sentido e invade la órbita reguladora del gobierno nacional para los temas aludidos.

Del mismo modo, en relación con los contenidos normativos demandados, la Vista Fiscal sostiene que la censura propuesta no indica de qué manera vulneran la Constitución, en tanto omite razón alguna que aclare la competencia del Congreso y del Gobierno Nacional en cuanto al régimen de aduanas y de cambios, ni cómo la actuación del primero invadió la competencia del segundo. Incluso, la demanda deja de exponer los motivos que expliquen el porqué los preceptos acusados regulan, en sí mismos considerados, asuntos de cambio internacional en sentido estricto. Por lo tanto, se está ante la ineptitud sustantiva de la demanda, circunstancia que impide un pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

De manera subsidiaria, el Ministerio Público solicita a la Corte que declare la exequibilidad de los apartados acusados por los cargos propuestos. Para apoyar esta petición, advierte que la regulación de las notificaciones en asuntos tributarios es un tópico que (i) pertenece a la competencia del legislador ordinario, en tanto regulación de los procedimientos tributarios; y (ii) constituye un tema diferenciable de la competencia del Gobierno para regular los aspectos particulares de los regímenes de comercio exterior y cambio internacional. Acerca de este último aspecto, el Procurador señala que de conformidad con lo previsto en el artículo 150-9 literal b. y c. de la Constitución, el Congreso tiene competencias definidas

respecto de las materias cambiarias y aduaneras. Bajo esta perspectiva, “no toda disposición que tenga relación con el tema de aduanas o de cambios internacionales, necesariamente debe ser objeto de ley marco y, en el mismo sentido, regulada por el gobierno. Por lo tanto, es obvio, que únicamente resultan lesivas de dicha competencia del gobierno, o del Banco de la República - en su caso -, las decisiones legislativas que tiendan a modificar por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas o que, regulen el comercio exterior o señalen el régimen de cambio internacional.”. Esta hipótesis no concurre para el caso de las normas acusadas, habida cuenta que su objetivo se restringe a establecer un procedimiento para la adecuada notificación de los actos administrativos, a fin de garantizar los derechos de defensa y contradicción. Normas de esta naturaleza, en sentido alguno, modifican el marco legal aplicable al régimen de aduanas o de cambios internacionales.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 40 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, por la existencia de presuntos vicios de fondo, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

6. Problema jurídico y metodología de la decisión

En criterio del ciudadano Restrepo Vélez, los apartados acusados de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111/06 resultan contrarios a la Constitución, debido a que desconocen el modelo de reparto de competencias para la producción normativa previsto en la Carta, en relación con las materias objeto de leyes generales o marco.

En esencia, la argumentación que sustenta el cargo de inconstitucional se funda en considerar que, con base en lo previsto en los literales b. y c. del artículo 150-19 C.P., el

Congreso tiene entre sus funciones legislativas dictar normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno al momento de regular (i) 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; y (ii) las modificaciones, por razones de política comercial, de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Así, como en criterio del demandante las disposiciones acusadas regulan aspectos puntuales de los regímenes aduanero y cambiario, éstas debieron promulgarse por parte del Ejecutivo, lo que permite inferir que el Congreso incurrió en una extralimitación en el ejercicio de sus competencias, circunstancia que explica la inconstitucionalidad de dichos preceptos legales.

Ante esta conclusión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, único interviniente en el proceso, considera que el cargo se deriva de una interpretación inadecuada de las normas demandadas. Ello debido a que las mismas tienen por objeto regular aspectos propios del procedimiento de notificación de las actuaciones administrativas emanadas por las autoridades tributarias, finalidad que en nada modifica los mencionados regímenes, por lo que recae dentro de la competencia del legislador ordinario.

De otro lado, el Procurador General advierte que el cargo de inconstitucionalidad propuesto no cumple con los requisitos materiales previstos por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que la demanda no expone las razones que permitan sostener que las normas demandadas afectan el reparto de competencias para regulación de asuntos sujetos a legislación marco, en los términos del artículo 150-19 C.P. No obstante, de manera subsidiaria la Vista Fiscal solicita que se declare la exequibilidad de los apartados demandados, pues considera que su objeto se restringe a los procedimientos de notificación de actos administrativos de naturaleza tributaria, ámbito de regulación plenamente diferenciable del régimen general en materia aduanera y cambiaria.

A partir de estas consideraciones, la Corte concluye que en el presente trámite le corresponde determinar si el Congreso, al prescribir las normas acusadas, incurrió en un ejercicio inconstitucional de sus competencias legislativas, en tanto la materia sujeta a regulación resultaba privativa del Gobierno Nacional, a través del desarrollo de las leyes generales o marco.

Con este fin, la Sala adoptará la metodología siguiente: En primer término, hará referencia a las reglas jurisprudenciales sobre el reparto de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo respecto de los asuntos propios de legislación marco, para lo cual hará énfasis en decisiones recientes de esta Corporación que han asumido problemas jurídicos análogos a los del asunto de la referencia. Luego, determinará el ámbito de aplicación de los apartados acusados, a fin de determinar su interrelación con los citados asuntos. Finalmente, de acuerdo con las conclusiones que se deriven del análisis precedente, solucionará el cargo de inconstitucionalidad propuesto por el ciudadano Restrepo Vélez.

7. Existencia de cargo de constitucionalidad

El Procurador General solicita a la Corte, como petición principal dentro de su concepto, que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda. Para este fin, sostiene que el cargo propuesto se basa en una proposición normativa que no puede predicarse de la norma acusada. En ese sentido debe pronunciarse la Sala, de manera preliminar, acerca de la existencia de una censura de inconstitucionalidad en el asunto de la referencia.

Sobre el particular, la Corte advierte que la demanda realiza un esfuerzo argumentativo mínimo, dirigido a sustentar la conclusión según la cual los apartados acusados regulan aspectos propios del régimen cambiario y aduanero. Estas razones son derivadas por el actor a partir del tenor literal de las normas demandadas, al igual que de los presuntos efectos modificatorios que las mismas generan a otras disposiciones pertenecientes a dichos regímenes. Este concepto de la violación, a pesar de ser objeto de discusión, ofrece una controversia jurídico constitucional suficientemente discernible, al punto que el mismo Procurador General y el Ministerio interviniente proponen razones sustantivas acerca de la constitucionalidad de los preceptos censurados.

Por ende, en aplicación del principio *pro actione* que gobierna la acción pública de inconstitucionalidad y ante la presencia de un cargo de inexecutable de los preceptos demandados, la Sala adoptará una decisión de fondo en relación con el problema jurídico sujeto a examen, de conformidad con la metodología anteriormente propuesta.

8. Modelo constitucional de reparto de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo, en relación con la regulación de las materias objeto de leyes generales o marco

8.1. A partir de la reforma constitucional de 1968 y con un mayor énfasis en la Carta Política vigente, se ha dispuesto un modelo compartido de producción normativa entre el Congreso y el Ejecutivo, respecto de la regulación de ciertas materias que, en razón de su dinámica propia, requieren de una reglamentación eficiente y adoptable a escenarios altamente variables en el tiempo. En ese sentido, el artículo 150-19 C.P. estipula que el Congreso tiene la competencia para dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los efectos relacionados con (i) la organización del crédito público; (ii) la regulación del comercio exterior y del régimen de cambio internacional, esto último en concordancia con las funciones que la Constitución adscribe a la Junta Directiva del Banco de la República¹; (iii) la modificación, por razones de política comercial, de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; (iv) la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; y (v) la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

Conforme a la anterior disposición, la Carta Política ha dispuesto un modelo de regulación en el que el Congreso tiene la potestad para establecer los lineamientos generales sobre las materias citadas, los cuales sirven de parámetro para la promulgación de disposiciones específicas por parte del Gobierno Nacional. Este mandato constitucional lleva a dos inferencias centrales para la comprensión del modelo en comento. Así, es evidente que la regulación del Congreso sobre las mencionadas materias sólo puede tener un alcance general, so pena de vaciar la competencia que la Constitución adscribe al Ejecutivo. Igualmente, de manera correlativa, la regulación particular que desarrolle el Gobierno tendrá que estar sujeta, en todo caso, a los criterios y objetivos generales que le han sido fijados por el Congreso, pues lo contrario significaría un exceso en el ejercicio de la función y el desconocimiento del principio democrático que sustenta la cláusula general de competencia legislativa.

8.2. La jurisprudencia constitucional ha establecido en distintas decisiones el alcance y las particularidades de este arreglo de competencias para la producción normativa. Una síntesis comprensiva de dicha doctrina fue realizada recientemente por esta Corporación en la sentencia C-140 de 2007,² en la que fue estudiado el cargo propuesto por el ciudadano Restrepo Vélez, demandante en este proceso, en contra del artículo 13 de la Ley 1066/06,

que extiende la solidaridad y subsidiaridad propias del régimen tributario al monto total de las obligaciones en materia cambiaria y aduanera. Para el actor, esta norma constituía un ejercicio ilegítimo por parte del Congreso de su competencia legislativa, en tanto la misma, al referirse a aspectos puntuales de los regímenes aduanero y cambiario, invadía la órbita de regulación propia del Ejecutivo en desarrollo de las leyes generales o marco.

Para resolver el cargo propuesto la Corte partió de analizar las normas constitucionales y la jurisprudencia aplicable al contenido, alcance y justificación de las leyes generales o marco.

Verificado este estudio, la sentencia identificó las características definitorias de dicho tipo de leyes y sus implicaciones en cuanto al reparto de competencias para la producción normativa entre el Congreso y el Gobierno, para lo cual expuso las reglas que a continuación se sintetizan:

8.2.1. En primer lugar, se consideró que la técnica de competencia legislativa compartida, propia de las leyes marco, es expresión del principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, previsto en el artículo 113 C.P. Bajo esta perspectiva, el Congreso prevé normas jurídicas generales, que cobran sentido específico a través de la actividad normativa por parte del Ejecutivo. Esta función, por ende, tiene un carácter más amplio que el de la competencia para reglamentar las leyes ordinarias, puesto que está enfocada no sólo a desarrollar determinados aspectos previstos por el legislador, sino que incorpora la tarea de completar la legislación, conforme a las pautas previstas por el Congreso, quien a su vez encuentra atenuada³ su cláusula general de competencia legislativa para tales materias.⁴

De manera correlativa, las “leyes marco no implican una delegación al ejecutivo de facultades extraordinarias de tipo legislativo. Por esta razón los decretos que expide el Ejecutivo para desarrollar las leyes marco no son decretos con rango de ley, sino decretos ejecutivos, cuyo control de constitucionalidad y legalidad compete al Consejo de Estado. También por esta razón una vez que el Congreso expide esa categoría de leyes, no queda agotada su facultad legislativa sobre la materia, por lo cual, las normas contenidas en ellas “pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente.”⁵

8.2.2. El mismo precedente ha planteado, en segundo término, que el modelo de leyes generales o marco encuentra su justificación en la presencia de materias específicas, identificadas por el Constituyente, las cuales son en esencia dinámicas y sujetas a hechos de

la vida social en constante actualización. Así las cosas, estas materias requieren de mecanismos expeditos para su regulación, distintos a los debates legislativos ordinarios, que suelen extenderse en el tiempo, amén de la necesidad de cumplir con los requisitos que la Constitución y la Ley imponen a la deliberación parlamentaria, en aras de garantizar la debida formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras legislativas. A partir de estas necesidades, la Carta Política ofrece un modelo mixto de producción normativa que (i) protege el principio democrático, en tanto confiere al legislador la determinación de las pautas generales a las que está sujeta la regulación; y (ii) se muestra eficiente, pues deja los aspectos particulares de la normatividad al Gobierno, quien cuenta con sistemas de información técnica más adecuados y canales más ágiles para la promulgación de disposiciones sobre las materias previstas en el artículo 150-19 C.P.⁶

8.2.3. Por último, como tercera característica, el precedente en comento pone de presente que las leyes generales o marco no difieren en su trámite de las leyes ordinarias, razón por la cual es posible que se incluyan disposiciones de esta naturaleza en leyes que prevalentemente no lo son, a condición que se cumpla con el requisito de la unidad de materia.⁷

Estas reglas jurisprudenciales resultan centrales para la resolución del problema jurídico planteado. Así, debe la Corte determinar si las normas demandadas versan sobre una materia propia de regulación a través de leyes generales o marco, o de sus normas ejecutivas de desarrollo. Si esta comprobación resultare negativa, se concluiría la exequibilidad de los apartados acusados, por los cargos propuestos. En caso contrario, la Sala deberá determinar si en la expedición de los mismos se incurrió en un exceso en el ejercicio de la competencia de producción normativa por parte del Congreso.

9. Contenido y alcance de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006. Competencia del legislador ordinario para la regulación del régimen de notificaciones en materia tributaria

9.1. La Ley 1111/06 tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. De acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, esta modificación surge de la necesidad de implementar reformas sustantivas al régimen tributario, a fin de lograr, entre otros objetivos, un procedimiento tributario más ágil y a la vez, respetuoso de

los principios que informan el debido proceso administrativo. Para ello, resultaba pertinente incorporar a la legislación normas que regularan nuevos mecanismos de publicidad de los actos de la administración, como los de naturaleza electrónica. Así, en la justificación del proyecto de ley correspondiente se lee lo siguiente:

“El Libro Quinto se refiere al Procedimiento tributario sobre el cual se hacen las siguientes modificaciones:

1. Dentro del actual marco constitucional, la estructura funcional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales puede establecerse en desarrollo de las facultades que prevé el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política. En tal sentido la propuesta precisa que la facultad para radicar la competencia es del Gobierno Nacional, suprimiendo las referencias en el Estatuto Tributario en Directores, Subdirectores, Jefes de Unidades y en general en determinados funcionarios, otorgándole flexibilidad y dinamismo a la facultad de establecer la estructura funcional de la entidad encargada de administrar los impuestos de orden nacional. Esta precisión otorga seguridad jurídica para que el Gobierno Nacional radique, en una dependencia del nivel central o en administraciones con superioridad funcional, la facultad de conocer y resolver los procesos adelantados en las administraciones locales, buscando mayor imparcialidad y transparencia en la toma de decisiones, evitando que los actos administrativos se mantengan aun cuando no tengan fundamento o al contrario.

2. En desarrollo de la política de modernización del Estado y teniendo como directriz el proporcionar excelentes servicios que permitan a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el efectivo desarrollo de su misión institucional como administradora de los impuestos nacionales, de la función de control y recaudo en materia aduanera y del control de las operaciones de cambios, y así mismo a los contribuyentes y usuarios facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encuentra en un proceso de modernización a través del Modelo MUISCA para administrar los impuestos y las aduanas en Colombia, comprendiendo simultáneamente grandes cambios en la organización, los procesos y la tecnología.

En desarrollo de lo anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el año 2006 ha puesto a disposición de sus contribuyentes y usuarios nuevos servicios informáticos

electrónicos transversales a la organización, para facilitar, dar seguridad y garantizar algunos trámites dentro de la gran diversidad que se proyecta prestar a corto y mediano plazo. Lo anterior, pese a las dificultades que representa buena parte de la normativa actual, dada su rigidez.

(...)

Así mismo, la Administración Tributaria a nivel mundial es la abanderada de implementar y masificar la utilización de las tecnologías telemáticas y electrónicas en los procesos y en las relaciones con los administrados. Es evidente que la aplicación de las tecnologías telemáticas e informáticas genera un alto valor agregado tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes y obligados.

Por una parte las funciones de control y administración se facilitan al estar en capacidad de cruzar de manera ágil la mayor información posible. Por otra, para los contribuyentes y obligados debe facilitarse el cumplimiento de sus obligaciones y la intervención en los procesos a través de los sistemas electrónicos generando disminución de costos y alta confiabilidad.

Por ello, la propuesta regula los mecanismos para el desarrollo de la Administración Tributaria Electrónica, aplicables a escritos, notificaciones, recursos, presentación de declaraciones, información, etc.

Respecto de la notificación electrónica, acogiendo la Sentencia C-1114 del 25 de noviembre de 2003 de la Corte Constitucional, se establecen las formalidades con las cuales debe cumplirse la misma. Adicionalmente, es importante señalar que la notificación electrónica como una nueva alternativa de dar a conocer los actos de la administración, ofrece la ventaja de minimizar las fallas que se presentan con las formas de notificación tradicional como son en el campo tributario la notificación devuelta por dirección errada, dificultad de ubicación, tener que acudir a notificaciones subsidiarias como el edicto y las publicaciones en prensa con el riesgo de la baja efectividad.

Se deja abierta la posibilidad de fijar las condiciones sobre todos los trámites en relación con los cuales se implementen nuevos servicios informáticos electrónicos, razón por la cual se incluyen de manera genérica, dejando a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la

opción de determinar la autorización al acceso a los nuevos servicios a solicitud de parte, según la disponibilidad de la entidad y las condiciones que se exijan al usuario.

14. El artículo 228 de nuestra Constitución Política señala que en la administración de justicia deben prevalecer las normas sustantivas sobre las meramente formales, principio que no es ajeno al sistema tributario nacional, más aún cuando el mismo se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

La alta complejidad del actual procedimiento tributario riñe con la eficiencia del sistema, en consecuencia la propuesta conlleva crear nuevos procedimientos tributarios de determinación oficial del impuesto e imposición de sanciones, simples y ágiles, que garanticen el debido proceso y la efectividad de las normas sustantivas.

9.2. Conforme a estos objetivos, el artículo 45 de la Ley 1111/06 modificó el artículo 565 del Estatuto Tributario, norma dedicada a regular las formas de notificación de las actuaciones tributarias. En ese sentido, se establece que estas actuaciones deberán notificarse a través de tres métodos alternativos: De manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería debidamente autorizada por autoridad competente. Esta disposición contiene una variación para el caso de la notificación de las providencias que decidan recursos, las cuales deben comunicarse personalmente o por edicto, en caso que no pueda surtirse aquélla. Igualmente, se aclara que en este caso también procede la notificación electrónica.

Del mismo modo, la norma establece la manera como debe realizarse la notificación por correo de las actuaciones de la administración en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

Así, dispone que ésta se practicará mediante la entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. El precepto expresa, de la misma manera que en el caso anterior, la posibilidad que en este caso se utilice la notificación electrónica.

El artículo 46 de la Ley 1111/06 adiciona al Estatuto Tributario el artículo 566-1, disposición que regula la notificación electrónica de los actos administrativos producidos por ese mismo medio por parte de la DIAN. Esta comunicación deberá realizarse a la dirección o sitio electrónico que asigne la DIAN a los contribuyentes, responsables o agentes retenedores o

declarantes, que opten de manera preferente por esta forma de notificación. El artículo regula, de igual forma, el momento en que se entiende surtida la notificación electrónica, el método para el cómputo de términos, el procedimiento supletorio aplicable en caso de falla técnica que impida la notificación electrónica y los requisitos que debe cumplir el interesado para acreditar la imposibilidad de acceso al mensaje contentivo de la notificación electrónica.

Por último, la norma señala que las reglas fijadas en ella son aplicables a la notificación de los actos administrativos que decidan recursos y a las actuaciones que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente. Para ese caso, se prevé que el Gobierno Nacional deberá señalar la fecha a partir de la cual será aplicable esta forma de regulación.

Como se observa, los apartados acusados hacen parte de normas del Estatuto Tributario de carácter procesal, específicamente aquellas que regulan la notificación de los actos proferidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual se hace especial énfasis en la implementación de mecanismos electrónicos para la comunicación de dichas actuaciones. Adicionalmente, las normas prevén la aplicabilidad de estos métodos a la notificación de las actuaciones de la administración en materia aduanera y cambiaria. Se trata, en últimas, de disposiciones jurídicas destinadas a regular la incorporación de canales técnicos para el aseguramiento de la publicidad de los actos producidos por las autoridades tributarias. Así, estas normas están estrechamente relacionadas con la materialización del debido proceso administrativo en los procedimientos tributarios, aduaneros y cambiarios, en tanto prevén mecanismos eficaces para la notificación de las actuaciones de la administración.

9.3. En la sentencia C-1114/03, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la exequibilidad de la notificación electrónica tributaria. En esta decisión, la Corte se ocupó de la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 788/02, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, entre ellas las que regulaban de manera primigenia el mencionado modo de notificación. Sobre el particular, la Sala expresó las consideraciones siguientes, que en razón de su importancia para la decisión del asunto de la referencia, se transcriben in extenso:

“Uno de los contenidos del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad. Éste, en el caso colombiano, ha sido expresamente consagrado por el

constituyente al indicar que todo el que sea sindicado tiene derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”. Además, el principio de publicidad mereció tanta atención del constituyente, que fue consagrado por él como uno de los presupuestos de la democracia participativa colombiana (Artículo 2º) y como uno de los principios de la administración pública (Artículo 209).

El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general.

En el primer caso, el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción.

(...)

Y en el segundo caso, el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley. Es decir, aparte de las notificaciones como actos de comunicación procesal, el principio de publicidad comporta también el reconocimiento del derecho ciudadano a enterarse de las decisiones tomadas por la administración y la jurisdicción, aunque, desde luego, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico. En este último evento, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder.

2) La definición de las condiciones en que debe operar el reconocimiento y la realización del principio de publicidad le incumbe al legislador. Como es evidente, ya que no se trata de un principio absoluto sino de un mandato de optimización cuya realización depende de las posibilidades fácticas y jurídicas concurrentes, aquél debe tener en cuenta la índole de las distintas actuaciones estatales para regular su ejercicio de manera compatible con esa distinta naturaleza. Y esto ocurre tanto con las notificaciones procesales como con el conocimiento general de los actos de la administración pública y de allí porque, por ejemplo,

por previsión misma de la Carta, sea factible mantener reserva sobre ciertos documentos oficiales (Artículo 74), tal como ocurre con la investigación penal.

Este ejercicio de función legislativa es legítimo pues en esa instancia bien puede diseñarse el sistema de notificación de los actos administrativos de manera compatible con los progresos tecnológicos que se advierten en las telecomunicaciones y la informática y con la influencia que éstas han tenido en los medios de comunicación. Es más, existe la necesidad de actualizar los regímenes jurídicos para otorgar fundamento jurídico al intercambio electrónico de datos y de allí por qué, por ejemplo, que el legislador haya expedido la Ley 527 de 1999 “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones” o que en el artículo 29 de la Ley 794 de 2003, que modificó el artículo 315 del Código de Procedimiento Civil, haya dispuesto que “Para efectos de las notificaciones personales, los comerciantes inscritos en el registro mercantil y las personas jurídicas de derecho privado domiciliadas en Colombia, deberán registrar en la Cámara de Comercio o en la oficina de registro correspondiente del lugar donde funcione su sede principal, sucursal o agencia, la dirección donde recibirán notificaciones judiciales. Con el mismo propósito deberán registrar, además, una dirección electrónica. Si se registran varias direcciones, el trámite de la notificación podrá surtirse en cualquiera de ellas”.

(...)

Corresponde al legislador establecer las formalidades con las cuales deben cumplirse los actos de comunicación procesal, incluida la notificación por correo electrónico, y tal facultad no puede asignarse al Presidente de la República para que la ejerza como potestad reglamentaria. Esa competencia privativa del legislador es tan clara que él, como se indicó, hizo ya una detenida regulación de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales en la Ley 527 de 1999. Por lo tanto, en ejercicio de sus facultades constitucionales, es él el indicado para determinar las formalidades de acuerdo con las cuales se debe cumplir la notificación por correo electrónico.

Entonces, se declarará exequible el inciso segundo del artículo 566 del Decreto 624 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 788 de 2002, con excepción de la expresión “en los términos que señale el reglamento”, que se declarará inexecutable.” (Subrayas fuera de

texto).

Del precedente expuesto es posible concluir, en este orden de ideas, que la notificación electrónica tributaria es un procedimiento ligado a la eficacia del principio de publicidad, en tanto componente del debido proceso administrativo. La regulación de esta materia, habida cuenta que constituye el desarrollo para un ámbito concreto del derecho fundamental al debido proceso, está inserta en la cláusula general de competencia legislativa por parte del Congreso, sin que pueda ser objeto de delegación al Gobierno Nacional, en ejercicio de la capacidad reglamentaria.

10. Solución al cargo propuesto. Exequibilidad de los apartados normativos demandados

Las consideraciones anteriores y en especial los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia, se muestran suficientes para resolver el cargo propuesto por el actor. Al respecto, la Sala advierte que los apartados acusados hacen parte de normas destinadas a la regulación del procedimiento de notificación de las actuaciones proferidas por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias. En otras palabras, las normas objeto de control tienen por finalidad garantizar el debido proceso administrativo en una instancia concreta de la actuación de las autoridades del Estado. Por lo tanto, corresponden a la competencia exclusiva del legislador, puesto que desarrollan un derecho constitucional, según se tuvo oportunidad de dilucidar en la sentencia C-1114/03 antes expuesta.

Disposiciones de esta naturaleza son claramente diferenciables de los asuntos propios de regulación a través de leyes generales o marco. En efecto, la relación sustancial entre las normas de notificación y la eficacia del derecho fundamental al debido proceso administrativo contrae (i) la necesidad que las reglas que determinen el procedimiento aplicable sean producidas por órganos de alta representatividad democrática y estén precedidas de una deliberación suficiente; y (ii) la vocación de permanencia en el tiempo de dichos preceptos, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la legítima confianza de los ciudadanos en la estabilidad de las normas que determinan sus oportunidades de contradicción y defensa al interior del procedimiento administrativo. Estas condiciones, con base en las razones anteriormente expuestas, son inherentes al ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa de que es titular el Congreso.

Bajo la misma perspectiva, debe resaltarse que las materias reguladas por las normas sobre

notificación electrónica tributaria no hacen parte de aquellos aspectos dinámicos y altamente especializados, a los cuales la Constitución les asigna el modo de producción normativa propio de las leyes generales o marco. Considerar lo contrario, como lo propone el ciudadano Restrepo Vélez, lleva a conclusiones especialmente problemáticas en términos de protección del derecho constitucional al debido proceso. En efecto, la posibilidad de adscribir al Gobierno Nacional la competencia de fijar, con base en simples decretos ejecutivos, los procedimientos para la notificación de los actos emitidos por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias, entraría en contradicción con la competencia del legislador para regular aspectos atinentes a la eficacia de los derechos fundamentales. A su vez, permitiría que dichos procedimientos pudieran ser modificados a través de métodos expeditos y carentes de deliberación suficiente, escenario incompatible con la seguridad jurídica que debe preceder a las reglas del debido proceso administrativo.

Según lo expuesto, la Sala concluye que los apartados acusados son exequibles respecto de los cargos de inconstitucionalidad propuestos. Ello en la medida en que la regulación de los procedimientos para la notificación de los actos administrativos emitidos por las autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias son asuntos propios de la competencia del legislador ordinario, en consideración de su relación con la eficacia del derecho constitucional al debido proceso administrativo y su carácter diferenciado respecto de los asuntos a los que la Constitución les adscribe el modelo de reglamentación a través de leyes generales o marco.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “aduanera o cambiaria” contenida en el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “y a las actuaciones

que en materia de Aduanas y de Control de Cambios deban notificarse por correo o personalmente” contenida en el artículo 46 de la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA C-624 de 2007

LEY MARCO-Naturaleza (Aclaración de voto)

LEY MARCO-Alcance (Aclaración de voto)

LEY MARCO-Antecedentes históricos (Aclaración de voto)

LEY MARCO-Distribución de competencias entre legislador y ejecutivo (Aclaración de voto)

LEY MARCO Y DECRETO REGLAMENTARIO-Límites (Aclaración de voto)

LEY MARCO-Jerarquía normativa (Aclaración de voto)

LEY MARCO-Régimen aduanero (Aclaración de voto)

LEY MARCO-Régimen cambiario (Aclaración de voto)

RESERVA DE LEY MARCO-No aplicación en norma que regula notificación de actos de autoridades tributarias, aduaneras y cambiarias/DECRETO REGLAMENTARIO DE LEY MARCO-Incompetencia del ejecutivo para regular notificación administrativa (Aclaración de voto)

Es claro que la regulación de la notificación en materia aduanera y cambiaria, no es un aspecto que pueda ser incluido en el “marco” general que debe trazar el legislador en estos asuntos aduaneros y cambiarios, dado que no tiene que ver específicamente con dicho ámbito material descrito por la Carta, sino con aspectos atinentes típicamente al procedimiento administrativo. Tampoco debería ser entonces del resorte del Gobierno en razón de la materia, como lo consideró erradamente el demandante. De hecho, el núcleo de la actividad normativa del Gobierno, implica “modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, atendiendo lo fijado por la ley general”; y en materia cambiaria, “señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. La notificación en un procedimiento administrativo, no es un aspecto estrechamente relacionado con estas específicas competencias constitucionales que le fueron atribuidas en la materia. No cabía entonces considerar, - como lo pretendió el actor -, que cualquier referencia a asuntos aduaneros o cambiarios forma parte automáticamente de la técnica legislativa de leyes marco, sino que tienen reserva sólo aquellos aspectos que están ligados directamente a estas materias y a la razón de ser de ese reparto de competencias, conforme al diseño de la Carta. La notificación de actos administrativos, en consecuencia, no es un aspecto de regulación de ley marco, - así se trate de actos dictados en procedimientos relativos a asuntos aduaneros o cambiarios-, sino una cuestión de procedimiento administrativo ligada al principio de publicidad y al derecho fundamental al debido proceso, que compete al legislador y no del Ejecutivo, aspecto último que fue suficientemente ilustrado en la sentencia de la referencia. Por estas razones y las afirmadas en la decisión de la Sala, el legislador no se excedió en el ámbito de sus competencias constitucionales (Art. 150 C.P) al regular mediante las expresiones acusadas contenidas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, el tema de la notificación de las actuaciones en materia aduanera y cambiaria en la DIAN.

Referencia: expediente D-6657

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 45 y 46 (parciales) de la Ley 1111 de 2006, “Por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales”.

Demandante: Humberto Aníbal Restrepo Vélez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito aclarar mi voto en la presente providencia, ya que pese a compartir la decisión mayoritaria de la Sala Plena, considero que la sentencia de la referencia habría podido, más allá del principio de publicidad y de una reflexión general sobre las leyes marco, detenerse en el ámbito propio de este tipo de leyes para responder a la siguiente pregunta: ¿Por qué éste asunto específico no forma parte del reparto de competencias en materia de leyes marco?

De tal forma que en esta aclaración de voto planteó un argumento adicional atinente precisamente a si el reparto de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo en el tema aduanero y cambiario, en concreto, resultaba lesionado o no con las expresiones normativas acusadas.

1. La naturaleza y alcance de las leyes marco.

1.1. Las leyes generales, llamadas también por la jurisprudencia y la doctrina como “leyes marco” o “cuadro”, son una institución jurídica que en aplicación del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público⁸ suponen una distribución de competencias normativas entre el Legislativo y el Ejecutivo en ciertas materias, - vgr. crédito público, reconocimiento de la deuda nacional y su servicio, regulación del cambio internacional y el comercio exterior, modificación de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas,⁹ entre otras -, que por su naturaleza cambiante, exigen la intervención oportuna del Estado, para responder a la variación de circunstancias diversas en esas áreas.

Tales materias, que tienen que ver generalmente con asuntos técnicos complejos o con situaciones económicas que demandan un manejo flexible,¹⁰ requieren de la acción oportuna de las autoridades y eventualmente de una regulación ajustable a la evolución del contexto socio-económico. La técnica legislativa de las leyes marco permite la regulación conjunta de tales aspectos entre el Legislativo y el Ejecutivo, asegurando de manera simultánea la protección del principio democrático y la reacción rápida del Gobierno.¹¹

Efectivamente, el Legislador, a través de este tipo de leyes, es quien determina el “marco” conforme al cuál serán reguladas las materias enunciadas;¹² mientras que el Ejecutivo, mediante una actividad más amplia que la propiamente reglamentaria, es quien debe desarrollar las políticas y parámetros plasmados en el marco legislativo. Al respecto, en otras oportunidades esta Corporación ha comentado sobre el alcance de estas leyes, que:

“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”. (...)

“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”.¹³

1.2. Desde una perspectiva histórica, la figura de la ley marco, - tomada del derecho público francés¹⁴ -, se introdujo constitucionalmente con la reforma de 1968 en la Carta del 1886, a fin de consolidar un mecanismo más eficiente para enfrentar los retos impuestos por una realidad económica variable.¹⁵

La Constitución de 1991, conservó la figura al consagrarla en el artículo 150-19 superior,¹⁶ usando la expresión de “leyes generales”. Sin embargo, extendió este tipo de leyes a otras materias, como fueron “la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera 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 determinación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”.¹⁷ Sobre la justificación de esta figura, la sentencia C-013 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), resaltó que:

“El argumento práctico que se esgrimió para justificar la filosofía y la técnica que inspiran la

norma, se fundó en motivos de rapidez y evolución. En esa forma el Gobierno se reserva la posibilidad de intervenir por decreto en aquellos sectores que exigen una decisión pronta y oportuna y que, además, son susceptibles de permanente evolución (...), lo cual hace aconsejable que el Ejecutivo cuente con un amplio margen de maniobras...” (Informe-Ponencia para primer debate en plenaria, Gaceta Constitucional Nº 51, abril 16 de 1991).”¹⁸

1.3. Se concluye entonces, que la técnica de las leyes marco, (i) permite la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo en la regulación de ciertas materias constitucionalmente definidas, generalmente en temas mutables, que exigen una regulación adaptable a la evolución de las circunstancias¹⁹. En tales casos, (ii) es el Legislador quien fija las directrices que guiarán la acción del ejecutivo, mientras que éste último es quien debe desarrollar la regulación pertinente.²⁰ Ello supone, (iii) una distribución de competencias normativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, establecida por la Carta. La determinación de tales esferas de competencia, resulta ser un aspecto de especial relevancia en el caso de la referencia, por lo que se analizará a continuación, la jurisprudencia constitucional relacionada con el reparto de competencias entre el legislador y el ejecutivo, en lo concerniente al ámbito de las leyes marco.

2. El reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo en materia de leyes marco.

2.1. La existencia de áreas de regulación delimitadas por el constituyente con respecto a producción normativa en el tema de las leyes marco, implica que ni el Presidente de la República puede invadir el campo de actividad del Congreso establecido por la Carta, ni éste último entrar a sustituir a aquél en la regulación de los elementos puntuales que desarrollan el ámbito legal instituido por las leyes marco²¹, so pena de transgredir la Carta Política. A este respecto, la Constitución ha establecido las competencias del Legislador y el Ejecutivo en estos temas, en virtud de los artículos 150-1922 y 189-2523 superiores.

2.2. Con relación a los límites que debe atender el Legislador para no invadir la órbita del Ejecutivo en el equilibrio propio de la regulación de las leyes marco, la jurisprudencia constitucional ha sostenido lo siguiente:

(i) En primer lugar, el artículo 150, numeral 19 de la Carta contempla una atenuación de la cláusula general de competencia reconocida al Congreso, dado que frente a los temas

establecidos en dicha disposición y objeto de ley marco, las atribuciones legislativas del Congreso son limitadas.²⁴ En efecto, el legislador ha de circunscribirse a precisar la política y los principios que regirán la acción del ejecutivo,²⁵ así como los criterios que el ejecutivo deberá respetar.

La Corte Constitucional ha señalado entonces, como elementos de delimitación de las facultades reguladoras de ambos poderes, (a) la existencia de fases o momentos normativos que impiden una eventual usurpación de competencias, estableciendo como momento preliminar, la determinación del “marco” legal por parte del legislador, y luego, su posterior regulación, por parte del ejecutivo. Con todo, ha sido reiterada la jurisprudencia que ha considerado como un criterio útil para establecer tal lindero normativo, de manera preferente, (b) el grado o alcance de la regulación correspondiente, alegando que al Congreso le está vedado establecer él mismo y “de modo absoluto, todos los elementos de la regulación”²⁶ o “regular exhaustivamente el asunto de que se trate, pues ello significaría vaciar de contenido las facultades gubernamentales”²⁷. También se ha hecho énfasis en (c) los aspectos normativos en sí mismos considerados, para señalar que los asuntos concretos y particulares de la regulación, no son del resorte del legislador, en contraposición a los generales y abstractos, que si serían los de su especial competencia. En la sentencia C-196 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), dijo la Corte Constitucional, lo siguiente, con respecto al primer criterio enunciado:

“ “[L]o propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia” .²⁸ (Las subrayas no son del original)

En el mismo sentido, la providencia C-399 de 2006 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) sostuvo sobre el grado de la regulación, que:

“ [E]l legislador tiene un límite, es decir, no puede agotar la materia, sino que, está obligado a que el ejecutivo complete la regulación pertinente, y si esto no ocurre, la ley puede devenir

en inconstitucional”.²⁹ (La subraya fuera del original).

Con relación a la restricción entre asuntos normativos concretos y generales, dijo la Corte:

“Lo que éste [el Congreso] no puede hacer, en cuanto con ello lesiona la autonomía del Banco y quebranta la Constitución, es sustituir a dicho ente en el ejercicio concreto de sus atribuciones como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, o dictar disposiciones específicamente destinadas a regular casos concretos, ya que al actuar de esa manera el legislador abandona su función propia -la de expedir normas generales y abstractas a las cuales debe sujetarse el Banco- y asume la de un órgano distinto al cual la Carta Política ha querido.”³⁰ (Subrayas fuera del original).

(ii) En segundo lugar, si bien las leyes marco fijan pautas generales y guían la regulación gubernamental, no difieren en su trámite de las leyes ordinarias.³¹ Por este motivo, ha dicho esta Corporación que no resulta inconstitucional que el legislador incluya normas marco en leyes que no tienen esa categoría, siempre y cuando “se respete el principio de unidad de materia y el grado de amplitud que debe caracterizar a las normas que regulan las materias objeto de leyes generales”.³²

(iii) En tercer lugar, para expedir o modificar las leyes marco, se debe recordar que algunas de estas materias requieren iniciativa gubernamental. La reserva en materia de iniciativa legislativa en estos temas, inhibe al legislador para la producción de leyes marco, “aunque el Congreso es quien decide autónomamente sobre el contenido de tales normas”.³³ La regla general es que el Congreso tiene iniciativa legislativa, excepto, -en el tema que ocupa a la Sala-, en lo que respecta a los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno (C.P., art. 154).³⁴

(iv) En cuarto lugar, le está prohibido al Congreso, conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias³⁵ conforme al artículo 150-10,³⁶ para regular específicamente lo que le compete como Legislador determinar en estas materias. Es claro entonces que, por expreso mandato constitucional, una “ley marco” no puede ser expedida por decreto ley, pues en estas materias, el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias. (CP art. 150 ord. 10).³⁷

(v) Por último, la Corte ha explicado que una vez que el Congreso expide este tipo de leyes, no queda agotada con ello su facultad legislativa, dado que las leyes marco no gozan de una condición de superioridad en el ordenamiento jurídico que impida su modificación posterior o que exija requisitos constitucionales especiales para su reforma. Por ello, las normas contenidas en estas leyes “pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente.”³⁸ Dijo la Corte sobre este aspecto, lo siguiente:

“[L]a interpretación que se prohija en este fallo no consiste en sostener que, una vez expedidas tales leyes por el Congreso, queda agotada su facultad legislativa sobre la materia. Esta se mantiene en toda su plenitud y, por tanto, normas como las contenidas en la Ley 31 de 1992 pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente.”³⁹

2.3. En lo concerniente a los límites impuestos al Ejecutivo en la distribución de las competencias normativas en materia de leyes marco, ha dicho esta Corporación que:

(i) La Carta reconoce al Presidente de la República la facultad de desarrollar el marco previamente definido por el Congreso,⁴⁰ en las materias asignadas por la Constitución a las leyes marco, mediante una facultad de regulación (Art.189-25 C.P.) mucho más amplia, que la potestad reglamentaria tradicional (Art. 189-11 C.P.).

(ii) El gobierno, sin embargo, no puede modificar el marco fijado por la ley. Sólo puede desarrollarlo. En la Sentencia C-608 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) la Corte afirmó sobre este aspecto que:

“[R]esultan inconstitucionales por igual las leyes marco que se apartan de su característica y necesaria amplitud para ingresar en el terreno de lo específico, desplazando al Ejecutivo, como los decretos expedidos con invocación de una ley de dicha naturaleza pero que, en vez de desarrollarla y cumplirla, la modifican, sustituyen o derogan”. (Las subrayas fuera del original).

(iii) Las leyes marco, por su parte, no confieren facultades extraordinarias al Gobierno para legislar,⁴¹ por lo que los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de tales leyes, son de naturaleza administrativa⁴². El control de constitucionalidad y de legalidad de

estos decretos, en consecuencia, corresponde al Consejo de Estado de acuerdo con lo previsto en el numeral segundo del artículo 237 superior.⁴³ La Corte Constitucional ha reconocido que:

“[L]o que queda para la actividad de regulación del Gobierno” [en estos casos], “solamente puede ser de índole administrativa, pues en virtud de ellas [las leyes marco] no está investido el Presidente de la República de la atribución de legislar, como sí acontece con las leyes de facultades extraordinarias”.⁴⁴

(iv) La actividad del Estado en esas materias no se agota en la definición de las leyes marco, ni en la de los decretos reglamentarios. Puede desarrollarse por intermedio de algunos entes administrativos desconcentrados, sin ignorar en todo caso, la prelación de jerarquías normativas.⁴⁵

2.4. Visto el reparto general de competencias en el régimen de ley marco, – al que la sentencia C- 624 de 2007 hizo alusión al citar la providencia C-140 de 2007⁴⁶ –, específicamente en los aspectos aduaneros y cambiarios que fueron eje de la discusión, el reparto de competencias es el que se describe a continuación.

3. Las leyes marco en materia aduanera y cambiaria.

3.1. Del régimen aduanero.

3.1.1. Constitucionalmente, el artículo 150 numeral 19 literal c) de la Carta, establece que corresponde al Congreso por medio de las leyes:

“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; (...)”. (Las subrayas y negrilla fuera del original).

El numeral 25 del artículo 189 superior consagra igualmente que corresponde al Presidente de la República:

“Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el

comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley”. (Las subrayas fuera del original).

3.1.2. Como se desprende de las anteriores normas, la modificación del régimen aduanero por razones de política comercial, es objeto de ley “marco”.⁴⁷ El alcance de la expresión razones de política comercial fue precisado en la sentencia C-510 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)⁴⁸, providencia que recordó que una de las finalidades del arancel de aduanas, además de su naturaleza económica, era su carácter fiscal;⁴⁹ aspecto último que por ser de carácter impositivo, sólo puede ser determinado por el legislador.⁵⁰

3.1.3. Con respecto al alcance de las leyes marco en este tema, debe señalarse que tal y como se dijo de manera genérica previamente, al Congreso se le confía “la determinación de los objetivos y criterios generales en la materia, mientras que el ejecutivo debe ocuparse del resto de la regulación”.⁵¹ La “modificación” a la que se refiere la Carta, en el caso de las facultades constitucionales conferidas al Presidente, supone un previo establecimiento legal del régimen general correspondiente. El Gobierno puede modificar entonces los aranceles de aduanas, bajo dos condiciones: “(i) que se siga lo dispuesto en la Ley Marco al respecto, y (ii) que las razones de dicha decisión sean atinentes exclusivamente a la política comercial”.⁵² En la sentencia C-798 de 2004⁵³ se concluyó sobre este particular, lo siguiente:

[L]a Constitución, al limitar los objetivos por los cuales el Gobierno puede modificar las tarifas arancelarias a aquellos de política comercial (i) prohíbe que estas medidas, al no ser adoptadas por el Congreso, estén determinadas por “finalidades impositivas”, tengan un “carácter fiscal”, es decir, que se utilicen como “fuente de exacción fiscal” y persigan de manera “primera, principal [o] preponderante” objetivos de orden fiscal, en especial el “recaudo de ingresos para el Estado”; y en sentido contrario, (ii) permite que dichas medidas consulten diversos objetivos de carácter económico relacionados de alguna manera directa o indirecta con el comercio exterior tales como “favorecer la producción nacional [,] promover la estabilidad económica [a través del] aumento o disminución de los aranceles, la contracción o ampliación de las importaciones [que] pueden afectar el nivel general de precios y los movimientos de la oferta y la demanda”, estimular el crecimiento económico, proteger la industria nacional, promover la inversión, controlar los precios domésticos,

defender a los consumidores e incentivar la competitividad de los productos nacionales.⁵⁴

3.2. Del régimen cambiario.

3.2.1. Entre las competencias atribuidas por el constituyente al Congreso en estas materias, el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política determinó que corresponde al legislador dictar las normas generales y precisar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, para “señalar el régimen de cambio internacional (...), en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. Por su parte, el artículo 371 de la Constitución, consagró como función del Banco de la República, entre otras, “regular los cambios internacionales”, en conexión con la política económica general.⁵⁷

Así, en materia cambiaria, las facultades normativas propias del régimen de las leyes marco están distribuidas principalmente entre el legislador y el Banco de la República, cuya Junta Directiva ostenta la calidad de autoridad cambiaria de acuerdo al artículo 372 superior⁵⁸. En el caso del Presidente de la República, su facultad de desarrollar la ley marco en esta materia se desprende del mismo artículo 150, numeral 19, literal b) de la Carta, que establece la distribución de competencias de las leyes generales, entre ambos poderes públicos.⁵⁹

3.2.2. En consecuencia, estas leyes marco, en materia cambiaria, tienen connotaciones especiales, puesto que la potestad normativa no se comparte únicamente entre el legislativo y el ejecutivo, como se desprende del estatuto superior, sino que involucra al Banco de la República. Sobre esta competencia tripartita la jurisprudencia constitucional⁶⁰ ha resaltado que:

“[L]a función del Congreso es la de ofrecer los criterios y directrices generales del régimen cambiario ordinario o especial y la de señalar las competencias específicas de la Junta Directiva del Banco de la República y del Gobierno, de acuerdo con la misión constitucional específica de cada órgano”. (Subraya por fuera del texto original).

Es por esto que el legislador no puede sustituir al Banco de la República⁶¹ o dictar disposiciones específicamente destinadas a regular casos concretos, como corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República en materia crediticia, monetaria y cambiaria⁶². Las leyes que se expidan en la materia no pueden llegar a un nivel de detalle tal que desvirtúen

la naturaleza de la Junta Directiva del Banco como autoridad cambiaria autónoma,⁶³ ni la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional.⁶⁴

Sobre este punto, la Corte Constitucional estudió en la Sentencia C-208 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), una demanda de inconstitucionalidad parcial contra literal e) el artículo 16 de la ley 31 de 1992, - régimen del Banco de la República-, que se acusaba de inconstitucional por desbordar el ámbito de las competencias constitucionales del legislador. La Corte analizó en esa oportunidad, si el calificar las circunstancias y el plazo máximo dentro del cual podían fijarse las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito podían cobrar o pagar a su clientela, limitaba la autonomía del Banco en el manejo de la política crediticia.⁶⁵ Dijo la Corte en esa oportunidad:

“Es cierto que el legislador puede determinar la manera como el Banco debe cumplir con las atribuciones que le corresponden según la Constitución (arts. 150-22 y 372), pero ello sólo habilita a aquél para establecer las limitaciones que resulten necesarias e indispensables y, además, proporcionadas a la misión que le ha sido asignada al banco, de tal manera que no lesione el núcleo esencial de la autonomía de que es titular. De este modo, es preciso entender que las aludidas limitaciones deben resultar compatibles con la autonomía funcional y técnica propia del banco. Por lo tanto, resultan inadmisibles aquellas regulaciones del legislador que de alguna forma constituyan un catálogo puntual de conductas, que le sirvan de guía o parámetro obligados para el ejercicio de su actividad institucional y que lo inhiban para apreciar, según su prudente juicio, la oportunidad y conveniencia las medidas que deba adoptar”.⁶⁶ (Subrayas fuera del original)

Con base en lo anterior, concluyó la Corte que la expresión demandada era inexecutable por cuanto contenía una regulación detallada sobre el manejo y las circunstancias en que pueden establecerse esas tasas máximas de interés,⁶⁷ determinadas por el Banco.⁶⁸

3.2.3. En la actualidad, el marco legal en materia cambiaria lo constituyen la Resolución 08 de 2000 del Banco de la República, la Ley 09 de 1991 o ley marco de cambios internacionales; la Ley 31 de 1992, que corresponde al régimen del Banco de la República y los Decreto 1735 de 1993.⁶⁹ En materia de cambios internacionales la Ley 9ª de 1991 fue la primera ley marco aprobada en desarrollo del artículo 76 numeral 22 de la Constitución anterior.⁷⁰ En tal ley se fijaron las normas generales a las que debía sujetarse el Gobierno

Nacional⁷¹ para reglamentar los cambios internacionales, acorde con los objetivos señalados en la misma, entre los que se encuentran el de propiciar la internacionalización de la economía, estimular la inversión de capitales en el país y facilitar las transacciones con el exterior.⁷² Dentro de sus respectivas órbitas de competencia, el control y la vigilancia en el cumplimiento del régimen cambiario está en cabeza de la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.⁷³

El Decreto 1092 de 1996, al que aludía el demandante, es un decreto ley que determinó el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, con fundamento en las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Presidente, en virtud de la Ley 223 de 1995, sobre racionalización Tributaria. No es entonces, como parecía indicarlo el actor, un régimen derivado de las competencias del ejecutivo dentro del ámbito de las leyes marco. De hecho, en la sentencia C-052 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se demandó el artículo 180 de la Ley 223 de 1995, que confería al Presidente tales facultades extraordinarias, por infringir el artículo 150-19 literal b) de la Constitución, al otorgarle al Primer Mandatario facultades para regular un asunto que en su momento se dijo, pertenecía al “régimen de cambio internacional”, y que debía ser objeto de una ley marco o cuadro, y no de una ley ordinaria. La sentencia concluyó que el legislador sí podía determinar tal régimen mediante ley ordinaria o conferir facultades extraordinarias al Presidente para dicho efecto, por no ser estos aspectos sancionatorios, propios de las leyes marco.⁷⁴

4. Las expresiones acusadas de los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006, no violan los artículos 136-1 y 150-19 de la Constitución.

4.1. Luego de revisar el tema de las leyes marco y sus alcances en materia cambiaria y aduanera, debía examinarse si como lo afirma el actor, las expresiones acusadas en los artículos 45 y 46 de la Ley 1111 de 2006 desconocían las reglas expuestas previamente sobre el reparto de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo en tales materias, conforme a la Carta. La sentencia sobre este particular, C-140 de 2007.⁷⁵

4.2. En concreto, era necesario recordar, que las competencias generales asignadas a la DIAN, se rigen por el Decreto-Ley 1071 de 1999, que consagra para esta entidad responsabilidades en diferentes áreas, incluyendo materias aduaneras y cambiarias.

La Ley 1111 de 2006, “por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, es una ley ordinaria, que en su artículo 45, modificó el artículo 565 del Estatuto Tributario,⁷⁶ Decreto 624 de 1989, y creó un nuevo artículo, el 46 de la Ley 1111 de 2006, en relación con el estatuto anterior. Estos dos preceptos parcialmente acusados, extienden las formas de notificación tradicional y la notificación electrónica, a todos los actos de la administración tributaria, incluyendo las actuaciones cambiarias y aduaneras.

El empleo de estas formas de notificación y su aplicación a los diferentes actos de la administración tributaria, se explicó por el Gobierno, en la Exposición de Motivos del Proyecto del Ley 39/06 Cámara- 43/06 Senado, por lo que revisadas las expresiones demandadas y las motivaciones que llevaron a su consagración por el legislador, cabe preguntarse si pertenecía el tema de la notificación de actos de la administración tributaria, incluso en aspectos aduaneros y cambiarios, al ámbito material al que hacen alusión las leyes marco conforme a las reglas previamente analizadas y a los artículos 150-19 y 189-25 de la Carta.

4.3. Para la Corte la respuesta fue negativa en virtud principalmente del principio de publicidad, fundamento que comparto plenamente, porque la jurisprudencia constitucional ha reconocido en múltiples oportunidades, que la notificación de los actos administrativos, como expresión del principio de publicidad (Art. 209 C.P), es un tema del resorte del legislador, que está directamente relacionado con el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica. La notificación, al ser un “acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o de terceros interesados las decisiones proferidas por la autoridad pública”⁷⁷, no sólo contribuye a que los destinatarios de las decisiones de la administración se enteren de su contenido, sino que facilita controvertirlas a través de los recursos y acciones que sean necesarias.⁷⁸

Con todo, el cargo dirigido contra las expresiones acusadas tampoco podía prosperar de acuerdo a la distribución de competencias constitucionales antes descritas en materia de ley marco, porque en concreto, la regulación de las formas de notificación en materia aduanera y cambiaria, no hace parte en stricto sensu de aquellos aspectos que tienen reserva de ley marco o que deben ser regulados por el ejecutivo en desarrollo de dicho tipo ley.

En efecto, no se vulnera con la regulación de la publicidad, el núcleo de la autonomía del

Ejecutivo respecto de sus competencias en el ámbito cambiario o aduanero acorde con los artículos 189-25 o 150-19 superiores, ni es tampoco un tema de regulación de ley marco por parte del legislador, en la medida en que la “autonomía que la Carta otorga a los órganos estatales en estos aspectos, debe ejercitarse siempre dentro del marco que de manera explícita, ha señalado la misma Carta”.⁷⁹

Así, para establecer si hay o no una usurpación de competencias, es necesario determinar a quien corresponde originalmente conforme a la Constitución, la facultad de regulación de la notificación. La ley marco supone, como se dijo, una excepción a la cláusula general de competencia del Congreso y al reparto ordinario de facultades entre el Legislador y el Ejecutivo. De esta forma, al ser una excepción, debe ser interpretada restrictivamente, por lo que se entiende que cubre exclusivamente las actividades expresamente señaladas por la Carta en estas materias, y no otras.

En este sentido, es claro que la regulación de la notificación en materia aduanera y cambiaria, no es un aspecto que pueda ser incluido en el “marco” general que debe trazar el legislador en estos asuntos aduaneros y cambiarios, dado que no tiene que ver específicamente con dicho ámbito material descrito por la Carta, sino con aspectos atinentes típicamente al procedimiento administrativo.

Tampoco debería ser entonces del resorte del Gobierno en razón de la materia, como lo consideró erradamente el demandante. De hecho, el núcleo de la actividad normativa del Gobierno, -en los ámbitos fijados por la correspondiente ley marco-, implica “modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, atendiendo lo fijado por la ley general”; y en materia cambiaria, “señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. La notificación en un procedimiento administrativo, no es un aspecto estrechamente relacionado con estas específicas competencias constitucionales que le fueron atribuidas en la materia.

No cabía entonces considerar, - como lo pretendió el actor -, que cualquier referencia a asuntos aduaneros o cambiarios forma parte automáticamente de la técnica legislativa de leyes marco, sino que tienen reserva sólo aquellos aspectos que están ligados directamente a estas materias y a la razón de ser de ese reparto de competencias, conforme al diseño de

la Carta.

La notificación de actos administrativos, en consecuencia, no es un aspecto de regulación de ley marco, - así se trate de actos dictados en procedimientos relativos a asuntos aduaneros o cambiarios-, sino una cuestión de procedimiento administrativo ligada al principio de publicidad y al derecho fundamental al debido proceso, que compete al legislador y no del Ejecutivo, aspecto último que fue suficientemente ilustrado en la sentencia de la referencia.

Fecha ut supra

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Conforme a esta disposición constitucional, la jurisprudencia de la Corte ha previsto que en materia cambiaria existe un modelo tripartito de producción normativa, puesto que en el mismo concurren las competencias reguladoras del Congreso, el Ejecutivo y la Junta Directiva del Banco de la República, esta última de conformidad con lo estipulado por los artículos 371 a 373 C.P. Sobre este particular, la sentencia C-781/01, señaló:

“La Constitución Política de 1991 estableció dos principios sobre la regulación de los cambios internacionales: en primer lugar, conservó la figura de la ley marco a la cual denomina ley general (C.P. arts. 150, numeral 19, literal b) y, en segundo lugar, asignó simultáneamente a la Junta Directiva del Banco de la República la calidad de autoridad cambiaria, conforme a las funciones que le asigne la ley (C.P., arts. 371 y 372).¹ Es necesario indicar que si bien el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución de 1991 no le asigna expresamente al Presidente de la República la función de señalar el régimen cambiario, esta función está contemplada en el artículo 150, numeral 19, literal b) de la Carta. || De esta manera, la Constitución de 1991 distribuyó las funciones que deben cumplir las tres autoridades encargadas ahora de la regulación cambiaria, como se observa en las disposiciones que se citan en seguida: || De conformidad con el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República por medio de las también llamadas

“ley marco”, “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) b) Regular el comercio exterior y señalar el cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. Igualmente le compete, mediante ley ordinaria, “Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas” (C.P., art. 150-13), y “Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva” (C.P., art. 150-22). En el artículo 371 le asigna al Banco de la República, entre otras, las funciones de regulación de la moneda, de los cambios internacionales y del crédito, la emisión de la moneda legal y la administración de las reservas internacionales, las cuales ejercerá en coordinación con la política económica general. Así mismo, en el artículo 372 le otorga a la Junta Directiva del Banco de la República el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley; señala también este artículo que el Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, las reglas para la constitución de reservas, entre ellas las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.”

2 Las reglas fijadas en esta decisión fueron reiteradas, igualmente, en la sentencia C-339/07, en la que la Corte estudió un cargo de naturaleza de análoga, propuesto por el mismo ciudadano Restrepo Vélez, en contra de los artículos 326 y 327 del Estatuto Tributario, al igual que el artículo 90 de la Ley 788/02, normas que imponen la obligación de probar el cumplimiento de obligaciones tributarias como requisitos para el cambio de titular de una inversión extranjera. La Sala concluyó, con base en las reglas fijadas en la sentencia C-140/07, que los preceptos acusados no pertenecían a aquellos que debían regularse con base en la metodología propia de las leyes generales o marco. En consecuencia, la competencia para su producción recaía en el legislador ordinario, verificándose con ello la exequibilidad de las normas por el cargo analizado.

3 Sobre el particular, Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1111/00.

4 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-054/98.

5 Sentencia C- 489/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-481/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero C- 208/00 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

6 *Ibíd.*

7 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

8 Sentencias C-129 de 1998 y C-465 de 199. M.P. Fabio Morón Díaz.

9 Sentencia C-510 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

11 Sentencia C-054 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

12 Sentencias C-129 de 1998 y C-465 de 199. M.P. Fabio Morón Díaz.

13 Sentencia C-510 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 En la sentencia C-140 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se recordó recientemente esa recepción constitucional.

15 Sentencia C-781 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

16 Artículo 150 de la Carta dice: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 19. Dictar 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 estas no podrán arrogárselas.” (Negrillas fuera del original)

17 Sentencia C-013 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 En el mismo sentido, la providencia C-405 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz) señaló con ocasión de la consagración de este tipo de leyes en la Carta de 1991, que: “[E]l Constituyente de 1991, sin despojar al legislador de su natural atribución de señalar normas generales, objetivos y criterios en esos temas, consideró conveniente otorgar al Presidente de la República una competencia más amplia que la estrictamente reglamentaria, teniendo en cuenta que para éste, el proceso de expedición de normas es mucho más ágil y expedito, si se le compara con el que debe seguirse en las cámaras legislativas. Lo anterior, con el fin de lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones estatales”.

19 Sentencia C-465 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

20 Sentencia C-054 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

21 Sentencia C-608 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

22 Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) || 19. Dictar 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 estas no podrán arrogárselas.” (Subrayas fuera del original)

23 Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) || 25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley. (Subraya fuera del original).

24 Sentencia C-405 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz. Ver además, la sentencia C-1111 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

25 Sentencia C-465 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

26 Sentencia C-196 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 Sentencia C-140 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 También dijo la sentencia: “Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: “Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”. “Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. (Las subrayas fuera del original).

29 Sentencia C-399 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

30 Sentencia C-489 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

32 Cfr. las sentencias C-668 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-579 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Gálvis, C-955 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1370 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz y C-133 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

33 Sentencia C-465 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

34 Sentencia C-781 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

35 Sentencia C-781 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

36 Si bien el numeral tercero del artículo 150-10 entre sus prohibiciones respecto a las facultades extraordinarias consagra las relativas a las materias contenidas en el numeral 20 del artículo 150, debe entenderse que hace referencia es al numeral 19, relacionado con las leyes marco.

37 Sentencia C-1161 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

38 Sentencia C-489 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, sentencias C-455 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-481 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; entre otras.

39 Sentencia C-489 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

40 Sentencia C-405 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

41 Sentencia C-140 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

42 Sentencia C-465 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

43 Sobre la naturaleza administrativa de los decretos expedidos en desarrollo de leyes generales, ver las sentencias C-608 de 1999, C-710 de 1999, C-955 de 2000 y C-1111 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

44 Sentencia C-955 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

45 Sentencia C-375 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Así lo reconoció este Tribunal en la sentencia que se cita, al admitir que la normatividad generada por medio de las leyes marco: “[Puede] desarrollarse en concreto, bien mediante normas generales que, en virtud de una competencia residual, expidan entes administrativos como las superintendencias en lo no establecido por la normatividad jerárquicamente superior, ya por las actividades de control, inspección y vigilancia a cargo de tales organismos especializados, todo con el objeto de que el Estado pueda cumplir el objetivo general señalado en el artículo 335 de la Constitución. (...) Bien puede la ley establecer que el Gobierno actuará por conducto de entes que pueden tener a su cargo funciones reguladoras, siempre que se sometan a los órdenes normativos de más alto rango, y ser titulares de atribuciones concretas de intervención, control y sanción sobre quienes caen bajo su vigilancia en cualquiera de las actividades enunciadas.”

46 Las reglas fijadas en esta decisión fueron reiteradas, igualmente, en la sentencia C-339/07, en la que la Corte estudió un cargo de naturaleza de análoga, propuesto por el mismo ciudadano Restrepo Vélez, en contra de los artículos 326 y 327 del Estatuto Tributario, al igual que el artículo 90 de la Ley 788/02, normas que imponen la obligación de probar el cumplimiento de obligaciones tributarias como requisitos para el cambio de titular de una inversión extranjera. La Sala concluyó, con base en las reglas fijadas en la sentencia C-140/07, que los preceptos acusados no pertenecían a aquellos que debían regularse con base en la metodología propia de las leyes generales o marco. En consecuencia, la competencia para su producción recaía en el legislador ordinario, verificándose con ello la exequibilidad de las normas por el cargo analizado.

47 Sentencia C-405 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

48 Sentencia C-798 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

49 Sobre este punto la sentencia C-510 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó lo siguiente: “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).”

50 Sentencia C-405 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

51 Sentencia C-510 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

52 Sentencia C-798 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la sentencia C-510 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se tuvieron en cuenta como razones de política comercial, entre otras: “Estimular el crecimiento económico del país. b. Otorgar una razonable y adecuada protección a la industria nacional. c Regular las importaciones con miras al adecuado aprovechamiento de las disponibilidades de divisas. d. Promover la sustitución de las importaciones. e. Promover las inversiones. f. 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. g. Atender las obligaciones del país contempladas en los tratados y convenios internacionales, especialmente las relativas a los programas de integración económica.”

53 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

54 Sentencia C-798 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

55 Sobre esta ley se pronunció la Corte en la sentencia C-1111 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández. En esa oportunidad se acusó la ley 6ª, de ser, “una apariencia de ley marco”, por no consagrar normas concretas dirigidas a orientar o limitar la acción del Ejecutivo, salvo en los artículos 3 y 4 de esa disposición normativa. Por tanto, consideró el ciudadano demandante, que la referida Ley desconocía los artículos 150, numeral 19, literal c), y 189, numeral 25, de la Carta Política, toda vez que implicaba la renuncia del Congreso a ejercer sus facultades constitucionales en el tema aduanero. Dijo la Corte en esa oportunidad que lo que el Congreso quiso dictar siguiendo el artículo 76, numeral 22, de la Constitución anterior, fue una “ley marco” en materia de aduanas, en lo referente a la distribución de

competencias entre el Congreso y el Presidente de la República. Una vez verificado por esta Corporación que la ley acusada además se ajustaba materialmente a los preceptos del artículo 150, numeral 19, literal c) de la Carta de 1991, según el cual le corresponde al Congreso “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno” para “modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”, en concordancia con el artículo 189, numeral 25, declaró exequible la ley enunciada.

56 El Decreto 1071 de 1999, por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, es un Decreto Ley proferido por el Presidente de la República mediante facultades extraordinarias conferidas por el artículo 79 de la Ley 488 de 1998, para organizar la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un ente con personería jurídica y autonomía, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El artículo 4º del Decreto 1071 de 1999 sostiene que corresponde a la DIAN, coadyuvar en la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad., cobro, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

57 Sentencia C-140 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

58 Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también la sentencia C-781 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, sobre las competencias tripartitas.

60 Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

61 Sentencia C-489 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

62 Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

63 Sobre la creación directa, por el mismo constituyente, de órganos de regulación en materias específicas, como la cambiaria, véase la sentencia C-150 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, y S.V. Jaime

Araujo Rentería)

64 En materia cambiara la Corte señaló que “la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa”. Sentencia 564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

65 Sentencia C-208 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell; S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa; S.P.V. Álvaro Tafur Gálvis). En esa oportunidad se demandó el artículo 16 (parcial) de la Ley 31 de 1992, que señalaba al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá: (...) e) Señalar en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de 120 días, las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito puedan cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas o pasivas, sin inducir tasas reales negativas”. (Subrayas fuera del original).

66 Sentencia C-208 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido ver la sentencia C-489 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández) y la sentencia C-827 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis; S.V. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araujo Rentería).

67 Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

68 Sentencia C-208 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

69 Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. También pueden consultarse como parte del marco legal, los Decretos 2080 de 2000; 1855 de 2003; 4210 de 2004; 1866 de 2005; 4474 de 2005 y 1940 de 2006 sobre el Régimen de inversiones internacionales.

70 Sentencia C-781 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

71 El artículo 1 de la Ley 9 de 1991 establece: “La regulación en materia de cambios

internacionales será ejercida con sujeción a los criterios propósitos y funciones contenidos en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional, directamente y por conducto de los organismos que esta ley contempla” (Subraya por fuera del texto original). Por su parte, el artículo 3 determina que “Las funciones consagradas en este título serán ejercidas por el Gobierno Nacional y por conducto de la Junta Monetaria en los casos contemplados en los artículos 4o., 5o., 6o., 7o., 9o., 10o., y 12o., y del Consejo Nacional de Política Económica y Social las previstas en el artículo 13o.” (subraya por fuera del texto original). Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte mediante sentencia C-455 de 1993 (M.P.: Fabio Morón Díaz) al considerar que “el ejercicio de la función establecida en el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política, además de estar condicionado por los objetivos y criterios generales que establezca la “ley marco”, en concordancia con las funciones constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República, no puede ser trasladado a organismos o entidades en las que se desvirtúe la responsabilidad política y administrativa del Gobierno, como es el caso del CONPES”. Por su parte, el artículo 59 de la Ley 31 de 1992 estableció a cargo del Gobierno algunas de las funciones que anteriormente estaban atribuidas a la Junta Monetaria, entidad que fue remplazada en la Constitución de 1991 por la Junta Directiva del Banco de la República.

72 Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

73 Para efectos del control y vigilancia del régimen cambiario, originalmente el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2116 de 1992, repartió las competencias en tres entidades: La Superintendencia Bancaria, la Superintendencia de Sociedades y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Ver sentencia C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra). Ahora, con la fusión de la Superintendencia Bancaria, el reparto es de la siguiente forma: (a) La Superintendencia Financiera, creada a partir de la fusión de las Superintendencia Bancaria y la de Valores, tiene a su cargo el control y vigilancia sobre las instituciones financieras autorizadas por el régimen cambiario para actuar como intermediarios del mercado cambiario y sobre las casas de cambio. Mediante el Decreto No 4327 de 2005, la Superintendencia Bancaria de Colombia se fusionó en la Superintendencia de Valores, dadas las atribuciones conferidas al Presidente de la República para la fusión de entidades, de acuerdo con la Ley 790 de 2002. El Decreto 4327 de 2005 en su artículo 1º señaló lo siguiente: “Fusión y denominación. Fusionase la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores, la cual en adelante se denominará Superintendencia

Financiera de Colombia". (Sobre el régimen legal correspondiente se pueden consultar entre otras, la Ley 964 de 2005 – sobre Mercado de Valores, el Decreto 4327 de 2005, el Decreto 422 de 2006, Decreto 663 de 1993 – Estatuto orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 2739 de 1991 y el Decreto 2116 de 1992). (b) La Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ejerce las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del Régimen Cambiario, en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones. La determinación y sanción de las infracciones del régimen cambiario atribuidas a la DIAN, se rigen por el Decreto 1092 de 1996. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se constituyó como Unidad Administrativa Especial, mediante Decreto 2117 de 1992, cuando el 1º de junio del año 1993 se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). En la materia, se estableció que cualquier referencia a la Superintendencia de Control de Cambios en el Decreto 1746 de 1991, habría de entenderse hecha a esta unidad, en lo de su competencia. El artículo 19 del Decreto-Ley 1071 de 1999, que regula a la DIAN, establece que en materia cambiaria corresponde a la DIAN adelantar las actividades correspondientes a la prevención y represión de la infracción cambiaria (literal a), así como “dirigir, planear, organizar y controlar las operaciones relacionadas con la gestión tributaria, aduanera y cambiaria” (literal m). (c) La Superintendencia de Sociedades, ejerce las funciones de control y vigilancia sobre el cumplimiento del Régimen Cambiario en materia de inversión extranjera realizada en Colombia y de inversión realizada por sociedades colombianas en el exterior, así como las operaciones de endeudamiento en moneda extranjera realizadas por sociedades domiciliadas en Colombia, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Superintendencia Financiera. En ello se rige por el Decreto 1746 de 1991.

74 En esa sentencia la Corte afirmó no compartir las acusaciones ciudadanas, porque “si las leyes marco gozan de un especial grado de generalidad, mal podrían incluirse dentro de éstas, normas concretas y específicas destinadas a tipificar cada una de las conductas o comportamientos que dan lugar a imponer sanciones administrativas, disciplinarias o penales y la determinación de las mismas”.

75 Las reglas fijadas en esta decisión fueron reiteradas, igualmente, en la sentencia C-339/07, en la que la Corte estudió un cargo de naturaleza de análoga, propuesto por el

mismo ciudadano Restrepo Vélez, en contra de los artículos 326 y 327 del Estatuto Tributario, al igual que el artículo 90 de la Ley 788/02, normas que imponen la obligación de probar el cumplimiento de obligaciones tributarias como requisitos para el cambio de titular de una inversión extranjera. La Sala concluyó, con base en las reglas fijadas en la sentencia C-140/07, que los preceptos acusados no pertenecían a aquellos que debían regularse con base en la metodología propia de las leyes generales o marco. En consecuencia, la competencia para su producción recaía en el legislador ordinario, verificándose con ello la exequibilidad de las normas por el cargo analizado.

76 El artículo 565 del Estatuto Tributario previo a su modificación por la ley 1111 de 2006, señalaba lo siguiente: “Formas de Notificación de las actuaciones de la administración de Impuestos. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones tributarias, emplazamientos, citaciones, traslados de cargos, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse por correo o personalmente. Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación”. Las expresiones en cursiva fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-506 de 2002 y C-893 de 2002.

77 Sentencia T-165 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

78 Sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

79 Sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.