

Sentencia C-893/02

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-No integración por autonomía y significado normativo propio

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Constitución vigente al momento del otorgamiento

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No sujeción a restricciones temáticas o temporales en la Constitución de 1886

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Alcance

ENTIDADES DE RECAUDO DE IMPUESTO-Errores de verificación

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Asuntos de carácter sancionatorio en materia administrativa

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN SANCION ADMINISTRATIVA

Sala Plena

Referencia: expediente D-4069

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 674, 675, 676, 677 y 678 del Decreto Extraordinario 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

Demandante: Ernesto Rey Cantor

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Ernesto Rey Cantor, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 674, 675, 676, 677 y 678 del Decreto Extraordinario 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

Por auto de 4 de junio del año 2002, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la misma, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial.

“Decreto 624 de 1989

(30 de marzo)

“Artículo 674. Errores de verificación. Las entidades autorizadas para la recepción de las declaraciones y el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias, incurrirán en las siguientes sanciones en relación con el incumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha autorización:

1. Hasta mil pesos (\$1.000) por cada declaración, recibo o documento recepcionado con errores de verificación, cuando el nombre, la razón social o el número de identificación

tributaria, no coincidan con el que aparece en el documento de identificación del declarante, contribuyente, agente retenedor o responsable.

2. Hasta mil pesos (\$1.000) por cada número de serie de recepción de las declaraciones o recibos de pago, o de las planillas de control de tales documentos, que haya sido anulado o que se encuentre repetido, sin que se hubiere informado de tal hecho a la respectiva Administración de Impuestos, o cuando a pesar de haberlo hecho, tal información no se encuentre contenida en el respectivo medio magnético.

3. Hasta mil pesos (\$1.000) por cada formulario recibido de pago que, conteniendo errores aritméticos, no sea identificado como tal; o cuando a pesar de haberlo hecho, tal identificación no se encuentre contenida en el respectivo medio magnético. (Valores año base 1987).

1. Hasta mil pesos (\$1.000), cuando los errores se presenten respecto de un número de documentos mayor al uno por ciento (1%) y no superior al tres por ciento (3%) del total de la documentación.

2. Hasta dos mil pesos (\$2.000), cuando los errores se presenten respecto de un número de documentos mayor al tres por ciento (3%) y no superior al cinco por ciento (5%) del total de documentos.

3. Hasta tres mil pesos (\$3.000), cuando los errores se presenten respecto de un número de documentos mayor al cinco por ciento (5%). (Valores año base 1987).

Artículo 676. Extemporaneidad en la entrega de información. Cuando las entidades autorizadas para recaudar impuestos, incumplan los términos fijados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para entregar a las Administraciones de Impuestos los documentos recibidos; así como para entregarle información en medios magnéticos en los lugares señalados para tal fin, incurrirán en una sanción hasta de veinte mil pesos (\$20.000). (Valores año base 1987), por cada día de retraso.

Artículo 677. Cancelación de la autorización para recaudar impuestos y recibir declaraciones. El Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá, en cualquier momento, excluir de la autorización para recaudar impuestos y recibir declaraciones tributarias, a la entidad que

incumpla las obligaciones originadas en la autorización, cuando haya reincidencia o cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

Artículo 678. Competencia para sancionar a las entidades recaudadoras. Las sanciones de que tratan los artículos 674, 675 y 676, se impondrán por el Subdirector de Recaudo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, previo traslado de cargos, por el término de quince (15) días para responder. En casos especiales, el Subdirector de Recaudo podrá ampliar este término.

Contra la resolución que impone la sanción procede únicamente el recurso de reposición que deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la misma, ante el mismo funcionario que profirió la resolución”.

I. DEMANDA

El ciudadano demandante solicita a esta Corporación la declaratoria de inexecutable de los artículos 674 a 678 del Decreto Extraordinario 624 de 1989, que establecen las sanciones a las entidades autorizadas para recaudar impuestos, así como la competencia para sancionar a esas entidades recaudadores. Los artículos cuya inconstitucionalidad ahora se solicita, tuvieron origen en el Decreto 2503 de 1987, expedido en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República, mediante el artículo 90 de la Ley 75 de 1986.

A juicio del actor, las disposiciones acusadas violan los artículos 1, 3, 6, 29, 85, 93, 133, 150, inciso 1°, numerales 1, 2 y 10, 152, literal a) y 263 de la Constitución Política, así como los artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Aduce que tanto la jurisprudencia nacional como la internacional, aceptan que el derecho al debido proceso y el principio de legalidad son de aplicación inmediata y, por ello el Presidente de la República debió tenerlos en cuenta al expedir el Decreto 624 de 1989, pero, a contrario sensu reguló el ius punendi al definir en las normas acusadas los tipos, las penas y establecer la competencia y formas propias de cada juicio, violando con ello el principio de legalidad y el debido proceso, generándose en consecuencia una inconstitucionalidad sobreviniente de los artículos demandados a partir del 7 de julio de 1991, fecha en que entró en vigencia la nueva

Constitución.

Finalmente, considera el accionante que las normas acusadas también vulneran los artículos 113, 121, 122 y 123 de la Constitución Política, pues según las normas superiores citadas, el Presidente de la República no ejerce función legislativa para regular los derechos fundamentales como el debido proceso y, al hacerlo desconoce el artículo 113 del Estatuto Fundamental que consagra la división tripartita del poder público. Siendo ello así, con la expedición del Decreto Extraordinario 624 de 1989, el Presidente ejerció funciones distintas a las que le atribuye la Constitución. También se vulnera el artículo 133 superior, por cuanto el órgano legislativo ejerció funciones distintas a las que le confiere el artículo 150 ídem, pues en virtud de esa norma no puede atribuir funciones legislativas al Presidente de la República para que ejerza el ius punendi.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

La entidad interviniente, luego de citar varios apartes de sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, así como de fallos proferidos por esta Corporación, manifiesta que la regla general es la subsistencia de la legislación preexistente en relación con los aspectos formales de las facultades mediante las cuales se dictó la ley preexistente a la Carta de 1991.

Aduce que de conformidad con la jurisprudencia sobre la materia, no se presenta la inconstitucionalidad sobreviniente que alega el actor bajo la vigencia de la Constitución que nos rige en relación con los artículos acusados, como quiera que los principios de legalidad y debido proceso que se señalan como vulnerados, deben ser valorados con arreglo a las normas existentes bajo la vigencia de la Constitución de 1886.

Finalmente, señala que esa entidad mediante comunicación de 18 de abril del presente año, tuvo la oportunidad de presentar un concepto ante esta Corte, acerca del régimen sancionatorio consagrado en el Decreto Extraordinario 2503 de 1987, por medio del cual el Gobierno Nacional desarrolló las facultades extraordinarias que la Ley 75 de 1986 le había otorgado, y el otorgamiento de competencias en relación con ese régimen, aduciendo que el citado decreto tuvo la característica, en cuanto al régimen sancionatorio, de establecer un

coherente sistema en relación con: i) los procedimientos administrativos que deben seguirse para la determinación de las sanciones; ii) los recursos que proceden contra las providencias que las imponen; y, iii) en cuanto a los hechos constitutivos de las conductas y omisiones sancionables, las penas y castigos susceptibles de ser impuestos. Sistema que se encontraba acorde con las novedades penales de la época y que, independiente de que conceptualmente pueda ser discutido, en su estructura general respeta los principios constitucionales de la legalidad y del debido proceso.

2. Intervención de la ciudadana Mónica María Muñoz Buitrago

Interviene la ciudadana mencionada, con el objeto de impugnar la totalidad de las normas que imponen sanciones en el Decreto Extraordinario 624 de 1989, entre ellas los artículos 639, 641, 642, 650-2, 651, 652 y 655, que transcribe, para lo cual solicita la integración de la proposición jurídica completa. Así mismo, manifiesta que interviene para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano demandante contra los artículos 674 a 678 del Estatuto Tributario.

Aduce que comparte el criterio jurídico del demandante, cuando afirma que el Congreso no tiene facultades para delegar, transferir u otorgar al Gobierno Nacional la potestad de reajustar multas, porque con ello se desconoce el principio de legalidad, según el cual es competencia reservada del órgano legislativo ordinario regular todos los elementos que configuran un régimen sancionatorio, como en el presente caso las multas, de conformidad con los artículos 29, 150-10 y 152, literal a), de la Constitución Política.

3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Inicia la intervención la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, señalando que los artículos acusados del Estatuto Tributario, equivalen sustancialmente al contenido de los artículos 128, 129, 130, 133 y 131 del Decreto Legislativo 2503 de 1987, lo que significa que esas disposiciones no nacieron con la expedición del Decreto Extraordinario 624 de 1989, como quiera que son preexistentes al ordenamiento que recoge el decreto extraordinario citado, pues su contenido es una compilación expedida en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el artículo 90 de la Ley 75 de 1986, lo que se hizo dentro del término legal de habilitación, y luego de oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Esa circunstancia, a

juicio de la entidad interviniente resta de plano la alegada incompetencia del ejecutivo, porque son normas preexistentes y vigentes a la luz del derecho constitucional, y son facultades extraordinarias avaladas por esta Corporación, como se puede observar en la sentencia C-015 de 1993, de la cual cita apartes.

Agrega, que de conformidad con los lineamientos de este Tribunal Constitucional, se puede apreciar en su extensión el principio de legalidad de las normas dictadas en materia de impuestos nacionales por parte del legislativo o del ejecutivo en los casos previstos en la Carta. Por lo tanto, considera que no se vislumbra violación constitucional de las normas demandadas, las que el actor se limitó a enunciar pero no concretó en forma independiente ninguna de ellas, excepto “la permanente fijación respecto del principio de legalidad”, principio que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la cual se infiere la constitucionalidad de las normas acusadas, porque corresponden a las necesidades intrínsecas del manejo de los recursos del Estado.

Aduce la interviniente, que con la expedición del Estatuto Tributario y la identificación de las normas preexistentes, que se convirtieron por razones de compilación en los artículos 674 a 678 demandados, no se vislumbra cargo de violación alguna, pues en ningún momento el Congreso se despojó de su representatividad para dejarla en manos del Ejecutivo, como lo afirma el actor, como quiera que en desarrollo de la facultad constitucional otorgada al Presidente de la República, el órgano legislativo ordinario otorgó facultades al gobierno mediante la Ley 75 de 1986, con fundamento en las cuales se expidió el Decreto 624 de 1989, de donde se desprende la legitimidad o competencia para haber procedido a conformar en un solo cuerpo normativo la legislación dispersa en materia de impuestos nacionales.

Entrando al análisis de cada una de las normas demandadas, aduce en relación con el artículo 674 que trata sobre los errores de verificación, que es necesario señalar que esa norma contempla las diversas situaciones que se pueden dar en la presentación de documentos que receptionan las autoridades autorizadas para el efecto, por cuanto la labor es de tal trascendencia que cualquier mínimo error afectaría el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes o responsables y, podría avocarlos

injustamente a un proceso fiscal como consecuencia de la falta de diligencia y responsabilidad de las entidades competentes. En relación con el artículo 675, aduce los mismos argumentos dada la íntima relación de las dos normas.

En cuanto a la extemporaneidad que contempla el artículo 676, aduce que con el fin de asegurar el cumplimiento en la entrega de la información, esa labor debe estar precedida de la aplicación de una sanción pecuniaria en caso de que se infrinjan los términos señalados en la ley en aplicación del principio coercitivo pues, en ausencia del mismo el Estado no puede garantizar la oportunidad de la información para adelantar sus procesos de verificación “haciendo nugatoria la labor de fiscalización y determinación del impuesto, la cual está sujeta a términos perentorios consagrados en la ley para el actuar de la Administración Tributaria”.

En relación con el artículo 677, señala la entidad interviniente, que es obvio que si la entidad autorizada incumple las cláusulas del convenio al que se ha allanado para llevar adelante la gestión encomendada, es apenas natural que exista la causal de rescindir unilateralmente el mandato otorgado. Finalmente, manifiesta que la competencia para sancionar, es una facultad que tiene origen legal preexistente al Estatuto Tributario, no sólo en el artículo 131 del Decreto Legislativo 2503 de 1987, sino en el 127 ídem, lo que la hace acreedora del amparo legal y constitucional de conformidad con los señalamientos de los artículos 338 y 363 superiores.

Por las razones que expone, la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, solicita la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación en concepto N° 2941 de 18 de julio de 2002, solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, y en subsidio, estarse a lo resuelto en la sentencia C-506 de 2000.

Manifiesta el Ministerio Público, que tratándose de leyes de facultades extraordinarias, el examen de constitucionalidad se debe realizar teniendo como marco de referencia los trámites y asignación de competencias contenidas en la Constitución vigente al momento del otorgamiento de esas facultades, pues sostener una posición contraria “implicaría la revisión

y seguramente la declaración de inconstitucionalidad de todas las normas expedidas en uso de tales facultades". Aduce que esta Corporación ha señalado desde sus primeras sentencias en las cuales se presentaban cargos como los contenidos en la presente demanda, el principio según el cual los requisitos de forma deben ser los que regían al momento de la expedición de la norma.

Señala que en el presente caso las facultades fueron otorgadas bajo el régimen constitucional anterior, con fundamento en el numeral 12 del artículo 76 de la Carta de 1886, que facultaba al Congreso para revestir pro tempore al Presidente de la República de facultades legislativas, cuando la necesidad lo exigiere o las conveniencias públicas lo aconsejaran, sin que existiera otra condición en cuanto a los temas que pudieran o no ser desarrollados en ejercicio de esas facultades. Por lo tanto, en su concepto no existe reparo constitucional en la delegación que hizo el legislador en el Presidente de la República para que expidiera normas de carácter sancionatorio por desconocimiento del régimen tributario, así como tampoco, el desarrollo de esas facultades a través del Decreto 624 de 1989.

Por otra parte, manifiesta el Ministerio Público que el actor presenta los cargos de tal manera que además de los vicios de forma, apunta vulneraciones por vicios de fondo, al alegar la vulneración de los principios de legalidad y debido proceso. Sin embargo, señala que en el asunto sub examine las normas resultan ajustadas al ordenamiento jurídico, no sólo por haber sido expedidas de conformidad con el régimen jurídico aplicable al momento de su expedición, sino porque analizados sus contenidos a la luz de la actual Carta Política, no se observa que la competencia ejercida por el Presidente de la República en calidad de legislador extraordinario vulnere los mencionados principios de legalidad y debido proceso, como quiera que la afirmación hecha por el demandante en el sentido de que está constitucionalmente prohibido conceder facultades al Ejecutivo para actuar como legislador extraordinario en materia sancionatoria no es acertada, si se tiene en cuenta que esa prohibición no se encuentra entre los límites temáticos que consagra el artículo 150-10 superior, que el actor aduce como vulnerado.

Así las cosas, agrega que los preceptos demandados no vulneran el principio de legalidad porque constituyen normas previas que determinan la infracción, el procedimiento y la sanción, como es propio de un Estado de Derecho. Aduce que en ese mismo sentido se pronunció esta Corte, al estudiar la constitucionalidad de las facultades otorgadas al

Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio para las infracciones cambiarias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Finalmente, precisa que esta Corporación se ha referido expresamente a la facultad sancionadora de la DIAN, bajo el entendido que ella no es de carácter jurisdiccional y, como tal, no puede entenderse como una extralimitación de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, pronunciamientos que podrían tomarse como precedente para establecer que la Corte ya se pronunció sobre el cargo de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Asunto preliminar

La ciudadana Mónica María Muñoz Buitrago, intervino para coadyuvar la demanda presentada por el actor y, para solicitar que se integre la proposición jurídica completa con los artículos 639, 641, 642, 650-2, 651, 652 y 655, del Decreto 624 de 1989, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de dichas normas.

Al respecto, la Corte considera que las normas acusadas en la presente demanda tienen autonomía y significado normativo propio, sin que sea necesario integrar la proposición jurídica completa que pretende la coadyuvante, por cuanto esa integración normativa no resulta indispensable para decidir sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. Con todo, si la ciudadana interviniente considera que esas normas quebrantan la Constitución Política, puede, si así lo estima conveniente, ejercer la acción pública de inconstitucionalidad en demanda separada, pues la coadyuvancia que ahora ejercita no es apta desde el punto de vista jurídico-constitucional para ese efecto, ya que sobre la acusación de inexecutable de esas normas ha de observarse a plenitud el procedimiento establecido en el Estatuto Fundamental y en la ley, para que sobre ellas se falle con concepto específico del Procurador General de la Nación, y con la posibilidad de la intervención

ciudadana, como quiera que se trata de una acción pública para la integridad y supremacía de la Constitución.

Por otra parte, es importante recordar que esta Corporación, en sentencia C-506 de 3 de julio del presente año, se pronunció sobre la exequibilidad de los artículos 641, 642, 651 y 655, del Decreto 624 de 1989, cuya integración normativa ahora se solicita.

3. El problema jurídico que se plantea. Inexistencia de inconstitucionalidad sobreviniente.

3.1. A juicio del ciudadano demandante los artículos 674 a 678 del Decreto Extraordinario 624 de 1989 (Estatuto Tributario), adolecen de inconstitucionalidad sobreviniente, pues resultan violatorias de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de 1991 y de los artículos 8 y 9 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, como quiera que con la expedición del decreto citado el Presidente de la República, sin competencia para ello, se convirtió en regulador del ius punendi del Estado desconociendo los principios de legalidad y debido proceso.

3.2. El Decreto Extraordinario 624 de 1989, del cual hacen parte los artículos 674 a 678 demandados, fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 90, numeral 5° de la Ley 75 de 1986, según el cual, se facultó al Ejecutivo para expedir un Estatuto Tributario “de numeración continua, de tal forma que se armonicen en un solo cuerpo jurídico las diferentes normas que regulan los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Para tal efecto, se podrá reordenar la numeración de aquellas que se encuentran repetidas o derogadas, sin que en ningún caso se altere su contenido. Para tal efecto, se solicitará la asesoría de 2 Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio civil del Consejo de Estado”. Así las cosas, el Presidente de la República, dentro del término legal de habilitación y, luego de oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expidió el Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), cuyos artículos 674 a 678, equivalen sustancialmente al contenido de los artículos 128 a 131 del Decreto Legislativo 2503 de 1987, como lo destaca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Ahora bien, para analizar el cargo propuesto en la demanda, esto es, si el Presidente de la República carecía de competencia para expedir los artículos demandados que consagran las sanciones autorizadas para recaudar impuestos, es preciso determinar el parámetro

normativo que ha de servir para evaluar el exceso en las facultades ejercidas que alega el ciudadano demandante.

Para el análisis constitucional de las leyes de facultades extraordinarias, se ha dicho, tanto por la Corte Suprema de Justicia como por esta Corporación, que ese examen se ha de realizar teniendo como marco de referencia, los trámites y la asignación de competencias contenidos en la Constitución vigente al momento del otorgamiento de esas facultades. En efecto, la Corte Suprema de Justicia, durante el tránsito constitucional surgido a raíz de la expedición de la Carta de 1991, al analizar decretos expedidos con fundamento en ejercicio de facultades extraordinarias expedidas al amparo del artículo 76-12 de la Constitución de 1886, dejó sentado que los ataques por extralimitación del Presidente en las facultades extraordinarias debían examinarse en torno a la Constitución vigente al tiempo de su otorgamiento.

Señaló igualmente la Corte Suprema de Justicia, que “la investidura extraordinaria de poderes legislativos a favor del Jefe del Ejecutivo en últimas entraña una cuestión de competencia porque lo que hace la ley de autorizaciones es precisamente trasladar a dicho funcionario la competencia de la que en principio carece, en forma eminentemente transitoria y por lo demás concurrente con la del legislador ordinario (Congreso), pues éste por ese solo hecho no pierde la capacidad normadora que le es inherente. Por ello, cuando una disposición dictada en razón de la delegación extraordinaria de funciones es atacada por exceso en las mismas y no por otros motivos, lo que se está alegando en el fondo es la falta de competencia del ejecutivo para expedirla.

(...) la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el solo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos con cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente.

(...)

Por otra parte, de optarse por una solución diferente se causarían traumatismos de incalculables consecuencias a la sociedad, al sumirla en la incertidumbre sobre la vigencia de gran parte del ordenamiento jurídico por el que se venía rigiendo. Piénsese, por ejemplo, en lo que implicaría para el país la posible desaparición, de un momento a otro, de casi todos los Códigos, expedidos -como han sido- en desarrollo de facultades extraordinarias que hoy, según el artículo 150-10 de la Constitución que hace poco entró en vigor, no pueden emplearse para semejante propósito; o la del sistema tributario nacional, condensado en el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) que igualmente es fruto de esta clase de facultades, no utilizables tampoco a partir de la Constitución de 1991 para decretar impuestos en virtud del mismo precepto superior citado”1.

En ese mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación desde sus inicios, al expresar que: “En lo que respecta a la determinación sobre si fueron atendidas o desconocidas las formalidades a las que estaba sujeta la expedición de las normas en controversia, mal podría efectuarse la comparación con los requerimientos que establezca el nuevo régimen constitucional ya que éste únicamente gobierna las situaciones que tengan lugar después de iniciada su vigencia y, por ende, la constitucionalidad por el aspecto formal tiene que ser resuelta tomando como referencia el ordenamiento que regía cuando nacieron los preceptos en estudio.

El tema específico de la acusación formulada en la demanda que se resuelve, esto es, el potencial abuso de las facultades otorgadas, no puede abordarse sino mediante la verificación de normas que delimitaban la tarea del Gobierno en el momento en que hizo uso de la habilitación legislativa2”.

3.3. Siguiendo la jurisprudencia enunciada en los párrafos precedentes, se tiene que el análisis de constitucionalidad por la falta de competencia del Ejecutivo para la expedición de las normas acusadas, no puede hacerse a la luz de la Constitución actual, como lo pretende el actor al considerar que se desbordaron los límites temáticos que consagra el artículo 150-10 de la Constitución, como quiera que en el caso sub examine las disposiciones atacadas surgieron en razón de habilitación para legislar, a la luz del artículo 76-12 de la Constitución de 1886; y, como se sabe, la validez formal de un acto en el cual se encuentra

incluido el elemento de competencia del órgano que lo expide, se rige por la ley vigente en el lugar o en el momento de su celebración (*locus regit actum, tempus regit actum*).

Siendo ello así, se tiene que el Congreso de la República en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 76, numeral 12 de la Constitución de 1886, revistió *pro tempore* al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para “Dictar las normas que sean necesarias para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales.

En desarrollo de estas facultades el Gobierno podrá:

(...)

h) Dictar normas sancionatorias que en ningún caso contemplen penas privativas de la libertad, ni establecer presunciones para la determinación de los tributos” (Ley 75 de 1986, art. 90, num. 1º). Así mismo, lo facultó para expedir un Estatuto Tributario (numeral 5º ídem).

Según el artículo 76-12 de la Constitución anterior, la concesión de facultades por parte del Congreso al Ejecutivo no se encontraba sujeta a restricciones en materia temática o de tiempo, como sí sucede ahora a la luz del artículo 150-10 de la Constitución vigente, pues el Congreso podía desprenderse transitoriamente de su competencia “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Entonces, si la Constitución de 1886 no contenía prohibición temática alguna, no existe ningún motivo actual de inconstitucionalidad, pues mal podría hablarse de desbordamiento en el ejercicio de facultades extraordinarias por parte el Presidente de la República, cuando en el momento en que se le confirieron no existía ninguna clase de restricción o limitación; lo contrario significaría otorgar efectos retroactivos a las prohibiciones consagradas en la actual Carta Política, lo que no resulta aceptable tratándose de competencias³.

3.4. De otro lado, aduce también el ciudadano demandante que cuando el Congreso de la República se desprendió de su facultad legisladora para otorgarle facultades extraordinarias al Presidente de la República, a fin de definir tipos y establecer sanciones, así como para regular la competencia y establecer las formas propias de cada juicio, estableciendo limitaciones y restricciones como sucede en los artículos 674 a 678 del Decreto 624 de 1989,

se violaron tanto el principio de legalidad y el debido proceso consagrados en la Constitución Política de 1991.

Estando definido que las disposiciones acusadas resultan ajustadas al ordenamiento jurídico en su aspecto formal, por haber sido expedidas por el órgano competente en su momento, resta definir por la Corporación si, como lo afirma el demandante, resultan vulnerados los principios de legalidad y debido proceso al establecer las disposiciones demandadas sanciones a las entidades autorizadas para recaudar impuestos, cuando incurran en errores de verificación (art. 674), en inconsistencias en la información remitida (art. 675), cuando se presente extemporaneidad en la entrega de la información (art. 676), cuando se cancela la autorización a la entidad para recaudar impuestos y para recibir información (art. 677); y, por último, para establecer la competencia para sancionar a las entidades recaudadoras (art. 678).

En efecto, como lo señala el accionante en materia sancionatoria sea esta penal, administrativa o disciplinaria, ha de observarse el principio de legalidad, que corresponde a las fórmulas *nullum crimen sine legem*, *nulla poena sine praevia lege*. Ello significa que en materia sancionatoria las conductas reprochables y las sanciones respectivas, han de estar definidas en leyes preexistentes expedidas por el legislador, lo cual encuentra su respaldo constitucional en los artículos 28 "... y por motivo previamente definido en la ley", y 29 "conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa" de la Constitución Política que nos rige. En ese orden de ideas, los artículos 674 a 678 demandados, no vulneran los principios de legalidad y debido proceso, pues se trata de normas que establecen con claridad las infracciones en que pueden incurrir las entidades autorizadas para recaudar impuestos, así como las sanciones a imponer en cada caso. De la misma forma, se establece el procedimiento a seguir, el funcionario encargado de imponer sanciones, y los recursos que proceden contra el acto administrativo que impone la sanción.

Ahora bien, como lo señala el Ministerio Público, no le asiste razón al ciudadano demandante cuando afirma que existe prohibición constitucional para que el Congreso otorgue facultades extraordinarias al Ejecutivo para regular los asuntos de carácter sancionatorio en materia administrativa, pues, al tenor de lo establecido por el artículo 150, numeral 10 de la Carta, el legislador ordinario no se encuentra restringido para transferir transitoriamente y en forma precisa su propia competencia al Ejecutivo, sobre dicha materia.

Precisamente, sobre ese asunto se ha pronunciado esta Corporación al estudiar la constitucionalidad de las facultades otorgadas al Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio aplicable por las infracciones cambiarias, y el procedimiento para su efectividad en las materias de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, manifestando lo siguiente:

“Corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal, etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior.

Así las cosas, bien podía el Congreso, sin violar disposición constitucional alguna, otorgarle facultades extraordinarias al Presidente para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el procedimiento para su aplicación, en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como se contempla en la norma impugnada”4.

En posterior providencia, se señaló que : “En cuanto a la competencia material, es decir, si el legislador podía conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un régimen sancionatorio, basta decir que esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con este punto, para señalar que no existe violación de precepto constitucional alguno y, específicamente, del principio de legalidad consagrado en el artículo 29, cuando el Congreso de la República delega en el Presidente, a través del instituto de las facultades extraordinarias, la función de expedir regímenes sancionatorios.

(...)

Por tanto, es innecesario efectuar un nuevo análisis sobre este punto. Basta con decir que no existe reparo constitucional en la delegación que hizo el legislador en el Presidente de la República, para que fuera éste, el que investido de la calidad de legislador extraordinario, expidiera normas de carácter sancionatorio por las violaciones a las obligaciones y a los deberes que se señalan en el estatuto cambiario. Si bien la naturaleza de los estatutos que

aquél puede expedir, tienen una naturaleza represiva, no se opone al principio de legalidad, propio de un Estado de Derecho, que sea el legislador extraordinario, el que debidamente facultado para el efecto, expida un régimen sancionatorio determinado.⁵

En relación con la facultad sancionadora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, esta Corte en reciente sentencia⁶, expresó que las disposiciones acusadas referentes a la imposición de sanciones administrativas por la DIAN, son una manifestación concreta de la actividad sancionadora de la Administración y no del ejercicio de facultades jurisdiccionales. Por ello, no se puede entender que su imposición por parte del Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, implique una extralimitación en su ejercicio.

Por último, la Corte Constitucional en sentencia C-506 de 2002, acabada de citar, encontró ajustado a la Constitución, la competencia otorgada al Subdirector de Recaudo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, consagrada en el artículo 678 del Estatuto Tributario, ahora también demandado, por lo tanto, en relación con ese aspecto, habrá de estarse a lo resuelto en la mencionada providencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero : Declarar EXEQUIBLES los artículos 674 a 678 del Decreto 624 de 1989, por el cargo propuesto en esta demanda.

Segundo : ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-506 de 2002, en relación con el artículo 678 del Estatuto Tributario.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

1 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 25 de julio de 1991. M.P. Pedro Escobar Trujillo.

2 Sent. C-416/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 Sent. C-1111/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sent. C-052/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz

5 Sent. C-546/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

6 Sent. C-506/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: En la cual se analizó la constitucionalidad de varias disposiciones de los Decreto 624 de 1989, 2503 de 1987, 2512 de 1987 y 1071 de 1999.