4

REPUBLICA DE COLOMBIA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

GACETA JUDICIAL

"Saber las leyes non es tan solamente en aprender et decorar las letras dellas, mas en saber el su verdadero entendimiento"
(Siete Partidas: Partida 1a., Título I, Ley XIII)

LICENCIA NUMERO 451
DE 7 DE MARZO DE 1936

REGISTRADO PARA CURSO LIBRE
DE PORTE EN EL SERVICIO POSTAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

PRIMERA PARTE

TOMO CLXXV – Número 2413
Bogotá, D. E., Colombia – Año de 1983

REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



TOMO CLXXV

1983

PRIMERA PARTE

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

BOGOTA, D. E., COLOMBIA - IMPRENTA NACIONAL - 1988

MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y DIGNATARIOS DE LA MISMA

1983

SALA PLENA

Doctores JOSE EDUARDO GNECCO CORREA, **Presidente.**
FABIO CALDERON BOTERO, **Vicepresidente.**
Rafael Reyes Negrelli, Secretario General.

SALA CIVIL

Doctores JORCE SALCEDO SEGURA, **Presidente.**
Rafael Reyes Negrelli, Secretario.

MAGISTRADOS:

Doctores **José María Esguerra Samper.**
Germán Giraldo Zuluaga, Horacio Montoya Gil.
Héctor Gómez Uribe.
Humberto Murcia Ballén.
Alberto Ospina Botero.
Jorge Salcedo Segura.

SALA PENAL

Doctores ALFONSO REYES ECHANDIA, **Presidente.**
Lucas Quevedo Díaz, Secretario

MAGISTRADOS:

Doctores **Luis Enrique Aldana Rozo.**
Fabio Calderón Botero.
Dante L. Fiorillo Porras.
Gustavo Gómez Velásquez.
Alvaro Luna Gómez.
Alfonso Reyes Echandía.
Pedro Elías Serrano Abadía.
Darío Velásquez Gaviria.

SALA LABORAL

Doctores MANUEL ENRIQUE DAZA ALVAREZ, **Presidente.**
Bertha Salazar Velasco, Secretaria.

MAGISTRADOS:

Doctores Jerónimo Argáez Castello.
César Ayerbe Chaux - Ismael Coral Guerrero.
Manuel Enrique Daza Alvarez.
José Eduardo Gnecco Correa.
Juan Hernández Sáenz.
Fernando Uribe Restrepo.

SALA CONSTITUCIONAL.

Doctores RICARDO MEDINA MOYANO, Presidente.
Pablo Mariño Angel, Secretario.

MAGISTRADOS:

Doctores Manuel Gaona Cruz.
Carlos Medellín Forero.
Ricardo Medina Moyano.
Luis Carlos Sáchica.

RELATORES:

Doctores Amelia Barrera de Gáfaro - Sala Civil.
Hielda Charry de Valencia - Sala Penal.
Esperanza I. Márquez Ortiz - Sala Laboral.
Miguel A. Roa Castelblanco - Sala Constitucional.

GACETA JUDICIAL

ORGANO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTORES:

RELATORA SALA CIVIL.	DOCTORA AMELIA BARRERA DE CAFARO
RELATORA SALA PENAL.	DOCTORA HELDA CHARRY DE VALENCIA
RELATORA SALA LABORAL.	DOCTORA ESPERANZA INES MARQUEZ ORTIZ.
RELATOR SALA CONSTITUCIONAL.	DOCTOR MIGUEL ANTONIO ROA CASTELBLANCO

TOMO CLXXV - Bogotá - Colombia - Enero a Diciembre de 1983 - Número 2413

LAS LEYES QUE "DECRETEN INVERSIONES PUBLICAS" SOLO PUEDEN SER DICTADAS CON INICIATIVA DEL GOBIERNO. OBJECIONES PRESIDENCIALES. HONORES AL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y A LOS HEROES DE LA MAGNA EPOPEYA DE LA CAMPAÑA LIBERTADORA DE 1819 EN SU CENTESIMO SEXACESIMO ANIVERSARIO.

Inexequibles: la parte del artículo 2º que dice: "y para que ordenen la realización de las finalidades en ella prevista", y la expresión "y/o ejecutarán", del artículo 3º. Los ordinales c) y f) del artículo 3º. Una parte del artículo 4º. Exequibles las partes restantes de los artículos anteriores y los demás artículos objetados del mismo proyecto.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 1.

Referencia: Expediente número 1013 (10-0).

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley número 105 (Cámara) y 109 (Senado) de 1979 "Por la cual la Nación rinde honores al Libertador Simón Bolívar y a los héroes de la Magna Epopeya de la Campaña Libertadora de 1819 en su Centésimo Sexagésimo Aniversario y se dictan otras disposiciones".

Magistrado sustanciador: doctor *Carlos Medellín.*

Bogotá, D.E., enero veinte (20) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada según Acta número 01 de enero 20 de 1983.

La Corte Suprema de Justicia procede a examinar y decidir sobre el pliego de objeciones formuladas por el Presidente de la República contra el Proyecto de Ley de la referencia, de conformidad con lo ordenado por la Constitución Nacional en los artículos 90 y 214-1. El procedimiento se cumple de acuerdo con las reglas del artículo 12 del Decreto número 432 de 1969.

1. Antecedentes

Con fecha 16 de octubre de 1979, el representante Napoleón Peralta Barrera presentó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley "por la cual la Nación se asocia a la Conmemoración del Centésimo Sexagésimo Aniversario de la Campaña Libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones" (Número 105 de la Cámara). Tal proyecto no fue de la iniciativa del gobierno ni fue prohijado por éste.

El proyecto tuvo ponencia con pliego de modificaciones aprobado el 14 de noviembre de 1979. Uno de los cambios introducidos al original, fue precisamente en cuanto al título, el cual quedó: "Por la cual la Nación rinde honores al Libertador Simón Bolívar y a los héroes de la Magna Epopeya de la Campaña Libertadora de 1819 en su Centésimo Sexagésimo Aniversario, y se dictan otras disposiciones". En la plenaria de la Cámara fue aprobado el 21 de noviembre de 1979; en la Comisión Segunda del Senado obtuvo aprobación el 28 de noviembre del mismo año, con ponencia y modificaciones del Senador Rafael Navia Barón, y el 13 de diciembre siguiente en la Plenaria de esa Corporación, habiendo sido devuelto a la Cámara el mismo día. En ésta se aprueba la ponencia del representante Heraclio Fernández Sandoval el 13 de agosto de 1980. El 29 de septiembre de este último año el proyecto es enviado al Presidente de la República para su sanción, quien lo devuelve el 9 de octubre de 1980 con objeciones parciales. La respectiva ponencia del representante Carlos H. Morales "para el estudio en primer debate de las objeciones formuladas por la rama ejecutiva", y su proposición de declarar infundadas tales objeciones, fueron aprobadas por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara el 26 de noviembre de 1980. El 2 de diciembre siguiente el proyecto es remitido a la Presidencia de la Cámara para que proceda de acuerdo con los artículos 87 y 90 de la Constitución.

Por último, en sesión del 2 de diciembre de 1981, con ponencia del representante Ricardo Ramírez Osorio, la Cámara de Representantes, Comisión Segunda Constitucional Permanente, por unanimidad declaró infundadas las objeciones del ejecutivo; otro tanto ocurrió en el Senado, en la sesión de su Comisión Segunda Constitucional Permanente del día 1º de diciembre de 1982. La correspondiente proposición termina con la orden de remitir a la Corte Suprema de Justicia el Proyecto de Ley "para los fines pertinentes contemplados en la Carta Constitucional de la República". Llegado el expediente a esta Corporación el 14 de diciembre próximo pasado, fue repartido el día 11 de los corrientes.

2. Texto del Proyecto de Ley número 105 de la Cámara y 110 del Senado

«EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo primero. La Nación rinde honores y tributo de admiración y agradecimiento al Libertador Simón Bolívar y a todos los héroes combatientes en la epopeya libertaria de 1819.

Artículo segundo. Créanse sendas Juntas en los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca para el cuidado y administración de las obras que por esta Ley han de ejecutarse en sus respectivos departamentos y para que ordenen la realización de las finalidades en ella previstas. Dichas Juntas estarán conformadas por el Gobernador o su Delegado; representantes de la Academia de Historia y Sociedad Bolivariana de cada departamento; sendas representantes de los Ministerios de Defensa y Educación, el Gerente de la Lotería de cada departamento, y un representante de los Presidentes de los Concejos de los municipios favorecidos, en cada departamento.

Artículo tercero. Las Juntas creadas por esta Ley, coordinarán, promoverán, y/o ejecutarán lo siguiente, según corresponda a su respectivo departamento:

a) Construcción del Parque Nacional "Pantano de Vargas", donde tuvo lugar la Batalla del mismo nombre, el 25 de julio de 1819, integrando en un solo conjunto Los Cerros del Cangrejo, de Bolívar, y de la Cuerra, el Puesto de Mando Realista, la Casa de Varguitas, y dentro de él, Sala de Extensión Cultural, Biblioteca, Museo, Mausoleo de los Héroes, edificio para el Colegio Cooperativo "Juan José Rondón" y la Inspección de Policía;

b) Demarcación del "Paseo de los Libertadores" desde Paya y Pisba hasta Santa Fe de Bogotá, pasando por el Pantano de Vargas y el Puente de Boyacá, con la consiguiente construcción de vías carreteables y peatonales señalizadas con símbolos, estatuas, nombres, etc., alusivos a los hechos y nombres de la gesta libertadora;

c) La construcción de obras de infraestructura, tales como electrificación, acueductos, alcantarillados, puestos de salud, plazas de mercado, parques, centros educacionales, paradores turísticos, centros comunales y artesanales, vías de penetración, en toda la zona de influencia del "Paseo de los Libertadores", desde Paya hasta Bogotá, pasando por Pisba, Labranza grande, Socha, Gámeza, Monguí, Tópaga, Mongua, Tasco, Corrales, Busbanzá, Floresta, Sativasur, Sativanorte, Betétiva, Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Duitama, Bonza, Pantano de Vargas, Paipa, Toca, Chivatá, Tunja, Puente de Boyacá, Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá y demás municipios y veredas aledaños;

d) La construcción o remodelación de parques y plazas que ostenten el nombre del Libertador Simón Bolívar, en los municipios antes citados y en aquellos otros por él visitados, en diferentes épocas, en Boyacá y Cundinamarca;

e) La erección de una estatua del Libertador en el Cerro de Bolívar, en el Pantano de Vargas;

f) La construcción o remodelación de las Avenidas a Bonza, Bomba-Higueras-Avenida Américas y Boyacá, en Duitama, y vías de acceso a Paipa, conformando circuitos turísticos;

g) La determinación del cicloruma y demás obras inconclusas del Puente de Boyacá.

Artículo cuarto. Las Juntas creadas podrán recibir auxilios de la Nación, departamento o municipio y serán fiscalizadas por representantes de la Contraloría General de la República. Además se faculta a las Loterías de Boyacá y Cundinamarca para realizar anualmente una rifa con destino a la conservación de las obras y cumplimiento de los mandatos de esta Ley. Las utilidades serán entregadas por partes iguales a las Juntas de que trata el Artículo segundo.

Artículo quinto. Además de las iniciativas de las Juntas, éstas deberán:

a) Reconstruir periódicamente la marcha de los Libertadores y la Batalla del "Pantano de Vargas";

b) Institucionalizar el concurso nacional de bandas de música en el municipio de Paipa;

c) Promocionar en los otros municipios y localidades, eventos artísticos, deportivos, concursos históricos, en homenaje a los Libertadores;

d) Realizar Congresos Internacionales y promover la publicación de los ideales de integración latinoamericana y pensamiento y obra de Simón Bolívar.

Artículo sexto. Declárense de utilidad pública e interés social, los terrenos e inmuebles necesarios para el cumplimiento de esta Ley, conforme a lo estipulado en los numerales siguientes:

1. Donde tuvo lugar la Batalla del "Pantano de Vargas", el 25 de julio de 1819.

2. Los que conforman la ruta de los Libertadores, desde Paya y Pisba, hasta Santa Fe de Bogotá, pasando por el "Pantano de Vargas" y Puente de Boyacá.

Artículo séptimo. Esta Ley rige desde la fecha de su sanción.»

3. Las objeciones del Ejecutivo

Con fecha 9 de octubre de 1980, el Presidente de la República envió al Presidente de la Cámara de Representantes el Oficio número 10532; en él expresa textualmente:

«Me encuentro obligado a devolver a usted sin sanción ejecutiva el Proyecto de Ley "Por la cual la Nación rinde honores al Libertador Simón Bolívar y a los héroes de la Magna Epopeya de la Campaña Libertadora de 1819, en su Centésimo Sexagésimo Aniversario, y se dictan otras disposiciones", número 105 (Cámara) y 109 (Senado) de 1979.

El gobierno comparte el justo homenaje que se rinde a la gesta libertadora, pero en ejercicio del control constitucional previo que le ha encomendado la Carta se ve precisado a objetar por inconstitucional el proyecto en sus artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º.

En primer lugar, la Constitución Política consagra los principios básicos de la estructura de la administración pública señalando que ella estará conformada por Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, entidades que crea el legislador para el cumplimiento de las funciones propias de la rama ejecutiva. A nivel nacional compete a ellos la cumplida ejecución de los planes y proyectos de inversión, la construcción y conservación de obras y la ordenación del gasto público en general. En tal virtud resulta violatorio de la Constitución y del régimen jurídico crear juntas administradoras para el cumplimiento y ejecución de funciones propias del Gobierno Nacional.

Por otra parte, se estima que el artículo 3º contraría los artículos 76, numeral 4º y 79, inciso segundo de la Constitución Política, pues según la primera disposición las leyes a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y las que decreten inversiones públicas sólo pueden ser dictadas a iniciativa del gobierno, y en el presente caso se dispone la construcción de un conjunto de obras públicas a iniciativa de uno de los honorables miembros del Congreso.

De análoga manera, el artículo 76, ordinal 4º, de la Carta señala que las obras públicas que haya de emprender o continuar la Nación deben sujetarse a planes y programas en los cuales se determinen los recursos e inversiones que se autorizan para la ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos, disposiciones de obligatorio cumplimiento que el proyecto pretermite.

Con sentimientos de consideración y aprecio.

(Fdo.) JULIO CESAR TURBAY AYALA.»

4. Consideraciones de la Corte

Primera. Las objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley 105 de la Cámara y 109 del Senado, se refieren específicamente a los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º, es decir, casi a la totalidad de su articulado, pues sólo han quedado excluidos el artículo 1º, por el cual "la Nación rinde honores y tributo de admiración y agradecimiento al Libertador Simón Bolívar y a todos los héroes combatientes en la epopeya libertaria de 1819", y el artículo 7º que se refiere a la vigencia de la Ley.

Segunda. Dichas objeciones, de índole constitucional, se concretan sintéticamente así:

a) La creación de juntas administradoras en los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, prevista en el artículo 2º del Proyecto, es violatoria de la Carta, por cuanto ésta "consagra los principios básicos de la estructura de la administración pública señalando que ella estará conformada por Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos". En lo nacional "compete a ellos la cumplida ejecución de los planes y proyectos de inversión, la construcción y conservación de obras y la ordenación del gasto público en general";

b) Según lo dispone la Constitución en sus artículos 76-4 y 79 inciso 2º, las leyes que decreten inversiones públicas "sólo pueden ser dictadas a iniciativa del gobierno, y en el presente caso se dispone la construcción de un conjunto de obras públicas a iniciativa de los honorables miembros del Congreso" (Artículo 3º del Proyecto);

c) Dichas obras públicas, según lo ordena la Carta, "deben sujetarse a planes y programas en los cuales se determinen los recursos e inversiones que se autorizan para la ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos", disposiciones que el proyecto pretermite.

Tercera. El artículo 2º del Proyecto de Ley que se analiza ordena la creación de "sendas Juntas en los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca", y les señala ciertos objetivos que se concretan aún más en el artículo 3º. En cuanto dichas Juntas deban cuidar y administrar "las obras que por esta Ley han de ejecutarse", no se ve que tal actividad contradiga preceptos constitucionales, pues se trata de labores secundarias de colaboración con la administración pública, como ocurre en varios casos sin detrimento de los objetivos propios de ésta. Otra cosa es, sin embargo, que las Juntas en cuestión puedan ordenar la realización de las finalidades previstas en la futura Ley, ya que en tal caso quedarían facultadas para ejercer funciones de ordenamiento y ordenación de obras públicas y de gastos inherentes a ellas, lo cual es asunto exclusivo de los organismos de la administración que la Carta prevé al determinar su estructura. Si ello así ocurriere, se estarían adicionando a éstas entidades no contempladas en los artículos 76-9 y 10 de la Constitución, y asignándoles funciones reservadas a ellas, a través de un Proyecto de Ley que por esa misma razón, y por su naturaleza, requeriría la iniciativa del ejecutivo como lo dispone el inciso 2º del artículo 79 del Código Superior. En tal sentido lo contrario a sus normas viene a ser la expresión "y para que ordenen la realización de las finalidades en ella previstas" del artículo segundo del Proyecto de Ley en referencia, así como la expresión "y/o ejecutarán", del artículo tercero.

Cuarta. El artículo tercero del mismo pretende señalar varias obras que las referidas Juntas "coordinarán, promoverán, y/o ejecutarán" De ellas unas son muy propias de una ley de honores, porque en efecto representan la materialización del homenaje que el Proyecto de Ley busca rendir al Libertador y a los héroes de 1819, en obras tales como el Parque Nacional "Pantano de Vargas", el "Paseo de los Libertadores", la construcción o remodelación de parques y plazas que ostenten el nombre del Libertador Simón Bolívar, la erección de estatuas suyas, y otras obras de igual carácter y con el mismo significado. Pero al lado de éstas los literales e) y f) del artículo tercero se proponen ordenar la ejecución de otras especies de obras públicas que no presentan las mismas características de las anteriores, si no que se manda construir a propósito del homenaje a los héroes de la independencia, pero que, por su naturaleza, no corresponden ciertamente a ese propósito, tales como obras de electrificación, acueductos, alcantarillados, puestos de salud, plazas de mercado, vías de penetración y otras semejantes. Lo mismo acontece con las obras a que se refiere el literal f) del referido artículo.

Cierto es que atañe al Congreso decretar honores públicos y señalar monumentos que deban erigirse, en los términos del artículo 76-17 de la Carta. Pero es cosa

distinta que, so pretexto de tales honores y monumentos, se decreten obras diferentes que, por lo mismo, varían el carácter de los proyectos y exigen la estricta aplicación del artículo 79 de la Constitución en cuanto a su iniciativa, como sucede en el caso presente con respecto a los literales e) y f) del artículo 3º del Proyecto de Ley que se examina. De aceptarse que esto así ocurriera, bastaría que cualquiera clase de obras destinadas al uso público llevarán el nombre de algún héroe o personaje digno de homenaje, para que el proyecto se considerara como de honores y siguiera el curso de los de su clase, produciéndose de tal manera fraude a las normas de la Carta que rigen específicamente lo relacionado con leyes destinadas a ordenar obras públicas e inversiones correspondientes.

Quinta. El artículo cuarto del proyecto contiene dos disposiciones: en la primera se busca autorizar a las Juntas para recibir auxilios nacionales, departamentales y municipales, y se ordena su fiscalización por la Contraloría General de la República, en lo cual no se observa violación alguna de la Carta; en la segunda se autoriza a las Loterías de Boyacá y Cundinamarca para realizar una rifa anual "con destino a la conservación de las obras y cumplimiento de los mandatos de esta Ley", y se agrega que las utilidades se entreguen por partes iguales a las Juntas de que trata el artículo 2º.

Es en esta parte de dicho artículo 4º donde se aprecia lesión constitucional. Las loterías son empresas departamentales que desarrollan actividad monopolística y que, como tales, forman parte del patrimonio autónomo de las entidades públicas a las que pertenecen. Los artículos 182 y 183 de la Carta, en particular este último, garantizan tal independencia de esos patrimonios en términos específicos: "los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada". De manera que al disponerse la entrega de utilidades de las loterías a las Juntas de que trata el artículo 2º del proyecto, el legislador estaría inmiscuyéndose, sin poderlo hacer, en la destinación de unas rentas departamentales cuyo manejo autónomo ordena la Constitución.

Sexta. No encuentra la Corte que se justifiquen constitucionalmente las demás objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley materia de su revisión. Los artículos censurados, excluidas las partes que se dejan anotadas, ordenan la ejecución de obras y el ejercicio de actividades que se ajustan bien al carácter de una ley de honores y explican el tratamiento constitucional que se le ha dado al proyecto. El artículo 6º se orienta a declarar de utilidad pública e interés social los campos que fueron escenario de la Batalla del "Pantano de Vargas" y los que conforman la Ruta de los Libertadores, como presupuesto indispensable para la realización de las obras monumentales conmemorativas de la Campaña Libertadora de 1819. La norma es, pues, el complemento necesario de la ley de honores, y se ajusta a las exigencias de la Constitución.

Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional, y con la competencia y las atribuciones que le otorgan los artículos 90 y 214-1 de la Constitución Política de Colombia,

RESUELVE:

Primero. En el Proyecto de Ley número 105 de la Cámara y 109 del Senado, "Por la cual la Nación rinde honores al Libertador Simón Bolívar y a los héroes de la Magna Epopeya de la Campaña Libertadora de 1819 en su Centésimo Sexagésimo Aniversario y se dictan otras disposiciones", SON INEXEQUIBLES:

– La parte del artículo 2º que dice: "y para que ordenen la realización de las finalidades en ella previstas", y la expresión "y/o ejecutarán", del artículo tercero.

– Los ordinales c) y f) del artículo tercero.

– La parte del artículo 4º que dice: "además, se facultará a las Loterías de Boyacá y Cundinamarca para realizar anualmente una rifa con destino a la conservación de las obras y cumplimiento de los mandatos de esta Ley. Las utilidades serán entregadas por partes iguales a las juntas de que trata el artículo segundo.

SON EXEQUIBLES: las partes restantes de los artículos anteriores, y los demás artículos objetados del mismo proyecto.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Congreso de la República, al Presidente de la República y a los Ministros de Hacienda y Salud, insértese en la Gaceta Judicial, remítase el expediente para la sanción a que haya lugar y archívese

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello*, *César Ayerbe Chaux*, *Luis Enrique Aldana R.*, *Fabio Calderón Botero* (Ausente); *Manuel Enrique Daza A.*, *José María Esguerra Samper*, *Dante Luis Fiorillo Porras*, *Manuel Gaona Cruz*, *Germán Giraldo Zuluaga*, *Héctor Gómez Uribe*, *Gustavo Gómez Velásquez*, *Juan Hernández Sáenz* (Ausente); *Alvaro Luna Gómez*, *Carlos Medellín*, *Ricardo Medina Moyano*, *Humberto Murcia Ballén*, *Alberto Ospina Botero*, *Alfonso Reyes Echandía*, *Jorge Salcedo Segura*, *Luis Carlos Sáchica*, *Pedro Elías Serrano Abadía*, *Fernando Uribe Restrepo*, *Darío Velásquez Gaviria*.

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. FONDO ROTATORIO DE LA ARMADA NACIONAL.

Exequible el artículo 4° del Decreto número 3130 de 1968 y el artículo 4° del Decreto número 3254 de 1971.

Inexequible una parte del artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968. La Corte se abstiene de decidir sobre la demanda contra los Decretos números 2380 y 3027 de 1968, por sustracción de materia.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 2.

Referencia: Radicación número 986.

Normas demandadas: Decretos números 2380 y 3027 de 1968; artículo 4° del Decreto número 2354 de 1971; artículo 4° del Decreto número 3130 de 1968; artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968.

Demandante: José A. Pedraza Picón

Magistrado sustanciador: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 3 de 1983.

Bogotá, D. E., febrero tres (3) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

El ciudadano José A. Pedraza Picón, en uso del derecho que le concede la Constitución Política de Colombia, solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad de los Decretos números 2380 y 3027 de 1968; del artículo 4° del Decreto número 2354 de 1971; del artículo 4° del Decreto número 3130 de 1968 y del artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968.

El texto de las normas acusadas es como sigue:

«DECRETO NUMERO 1050 DE 1968
(julio 3)

.....

Artículo 29. *De la creación de sociedades por los organismos descentralizados.* Los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado no podrán constituir sociedades o compañías, entre sí o con otras personas, salvo los casos expresamente previstos en las leyes o autorizados por decreto del Gobierno.

"....."

«DECRETO NUMERO 2380 DE 1968
(septiembre 11)

Por el cual se crea la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

D E C R E T A:

Artículo 1º Créase, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, como Empresa industrial y comercial del Estado, esto es con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, para el cumplimiento de las actividades que se señalan en el presente Decreto.

La Empresa tendrá domicilio en Cartagena pero podrá establecer sucursales o agencias en otras ciudades.

Parágrafo. Con las limitaciones establecidas o que se establezcan en las leyes o decretos y dentro de las prescripciones de sus estatutos, la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia estará sujeta en su funcionamiento al régimen de derecho privado.

Artículo 2º La Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia tendrá a su cargo el desarrollo de las siguientes actividades:

a) La organización, construcción y explotación comercial o industrial de instalaciones de astilleros y diques secos o flotantes y varaderos;

b) La construcción total o parcial y la reparación y mantenimiento de toda clase de embarcaciones marítimas o fluviales;

c) La preparación de estudios, cálculos y diseños de toda clase para la construcción de embarcaciones marítimas o fluviales;

d) La fabricación, importación, compra y venta de toda clase de partes, repuestos y elementos destinados a la industria naval;

e) La instalación y explotación de talleres de fundición, y de estructuras metálicas que tengan relación con la industria metalmecánica;

f) Las demás relacionadas con la industria naval o complementarias de la misma.

Artículo 3° El capital de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia estará formado por:

a) Las instalaciones y equipos, muebles, enseres y demás elementos que actualmente se encuentran al servicio del Astillero de la Base Naval ARC "Bolívar" de Cartagena y a cargo de esta dependencia, de acuerdo con los inventarios correspondientes;

b) Las sumas que con destino a esta empresa se apropien en el Presupuesto Nacional y los demás fondos, aportes o recursos que le sean asignados por el Gobierno, y

c) Cualesquiera beneficios o recursos obtenidos en el desarrollo de sus actividades.

Parágrafo. El traspaso de los bienes de que trata el literal a), se hará mediante actas de entrega extendidas con las formalidades legales y con la intervención de la Contraloría General de la República y del Departamento Administrativo de Servicios Generales de la Presidencia de la República.

Artículo 4° Destínanse a la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia los terrenos e instalaciones que comprenden la parte oriental de la Base Naval ARC "Bolívar" con una extensión superficiaria de 80.000 metros cuadrados, limitados por el Norte, el Sur y el Occidente con terrenos de la misma Base y por el Oriente con la Bahía de las Animas, y encerrados dentro del polígono formado por los puntos A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P y A con las distancias marcadas en el plano 2-11-6-68 (levantamiento aerofotométrico) de la firma Ingeniería Eléctrica y Mecánica de Bogotá, fechado el 28 de junio de 1967, a escala 1:2000.

Artículo 5° La Bodega "in bond" autorizada por Decreto número 1973 de 1966 y Resolución DL-1066 de 1967 extenderá sus servicios a la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia.

Artículo 6° La Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, estará dirigida y administrada por una Junta Directiva y por el Gerente. La Junta Directiva estará integrada por el Ministro de Defensa Nacional, quien la presidirá, el Comandante de la Armada, el Comandante de la Base Naval ARC "Bolívar" y dos miembros nombrados por el Presidente de la República para períodos de dos años y quienes podrán ser reelegidos indefinidamente. Cada uno de los miembros de la Junta Directiva tendrá un suplente personal designado por el Gobierno.

Parágrafo. Además de las funciones establecidas en el artículo 26 del Decreto Extraordinario número 1050 de 1968, a la Junta Directiva tendrá las que le señalen los Estatutos de la Entidad.

Artículo 7° El Gerente de la Empresa Astilleros y Servicios Navales de Colombia será nombrado por el Gobierno Nacional. El Gerente tendrá la representación legal de la Empresa, con las funciones y atribuciones enumeradas en el artículo 27 del

Decreto Extraordinario número 1050 de 1968 y las que le fijen los Estatutos de la Entidad y la Junta Directiva.

Artículo 8º La organización interna y el funcionamiento de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, se regirán por los Estatutos expedidos por la Junta Directiva, los cuales requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.

Artículo 9º Los representantes del Gobierno en la Junta Directiva de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia y el Gerente de la misma, tendrán el carácter de agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción.

Artículo 10. Las relaciones de trabajo entre la Empresa y el personal subalterno que a ella preste sus servicios se regirán por el Derecho común laboral contenido en el Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 11. Conforme a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 151 de 1959, la Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia fiscal de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia mediante sistemas apropiados a su naturaleza y acordes con el género de las actividades a ella encomendadas.

Artículo 12. La Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia estará exenta del pago de toda clase de impuestos.

Artículo 13. Este Decreto rige desde la fecha de su expedición».

«DECRETO NUMERO 3027 DE 1968
(diciembre 11)

Por el cual se adiciona el Decreto número 2380 de 1968.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

DECRETA:

Artículo 1º En desarrollo de las actividades que se asignan en el artículo 2º del Decreto número 2380 de 1968, la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia podrá adquirir y enajenar bienes raíces o muebles, o constituir sociedades y efectuar los correspondientes aportes en dinero o especie, contratar empréstitos, tomar interés en sociedades ya existentes, gravar sus bienes con prenda o hipoteca en garantía de las obligaciones que contraiga y en general celebrar en relación con sus bienes toda clase de actos o contratos de administración o de disposición.

Artículo 2º El presente decreto rige desde la fecha de su expedición».

«DECRETO NUMERO 3130 DE 1968
(diciembre 26)

Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

. . . . . .

Artículo 4º *De las entidades descentralizadas indirectas*. Las personas jurídicas en las cuales participen la Nación y entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, asociadas entre ellas o con particulares, cuando para tal efecto estuvieren debidamente autorizadas, serán clasificadas en el acto de su constitución dentro de las categorías que establece el Decreto número 1050 de 1968 y en dicho acto también se precisará su pertenencia al orden nacional, departamental o municipal, según la naturaleza y ámbito del servicio, la proporción de las participaciones y la intención de sus creadores.

Igual regla se seguirá con respecto a las personas jurídicas que se creen por la asociación de entidades descentralizadas, con o sin participación de personas privadas.

Cuando la Nación o los organismos descentralizados adquieran derechos o acciones en entidades que hasta ese momento tenían el carácter de personas jurídicas de derecho privado, se harán inmediatamente, si fuere del caso, las reformas estatutarias que las sometan al régimen que les corresponda conforme al Decreto número 1050 de 1968 y al presente Decreto.

Parágrafo. Los supremos órganos directivos de las personas jurídicas existentes, que hayan resultado de las participaciones contempladas en el presente artículo, procederán a definir la naturaleza de dichas entidades y el orden al cual pertenecen, conforme al inciso 1º de la misma disposición».

«DECRETO NUMERO 2354 DE 1971
(diciembre 3)

Por el cual se dispone la supresión de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia.

. . . . . .

Artículo 4º Además de las funciones que le fueron asignadas por el Decreto-ley número 2353 de 1971, podrá el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, desarrollar las actividades fijadas a la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia por el artículo 2º del Decreto Extraordinario número 2380 de 1968 y celebrar los actos y contratos para que fue autorizada la misma Empresa por el Decreto número 3027 de 1968».

Por cuanto los Decretos números 1050, 2380, 3027 y 3130 de 1968, fueron expedidos en virtud de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 65 de 1967, literales i) y j) del artículo 1º; y el Decreto número 2354 de 1971, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 7ª de 1970, se transcriben a continuación los artículos correspondientes de dichas leyes:

«LEY 65 DE 1967
(diciembre 28)

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee el fortalecimiento de la administración fiscal se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

D E C R E T A:

.....

i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en los institutos y empresas oficiales, y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;

j) Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio».

«LEY 7ª DE 1970
(diciembre 4)

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, pro tempore, para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las entidades adscritas o vinculadas a éste, modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y las remuneraciones y prestaciones sociales de dicho personal.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

D E C R E T A:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado desde la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional;

b) Modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza;

c) Modificar las normas que regulan la carrera del personal al servicio del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, y

d) Modificar las remuneraciones, así como el régimen de las mismas y el de las prestaciones sociales del personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 2º Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 3º Esta Ley rige desde su sanción».

NORMAS CONSTITUCIONALES

Señala el actor como objeto de violación por parte de las normas impugnadas, los artículos 2º, 55, 76-9, 76-10, 76-12 y 118-8 de la Constitución.

RAZONES DE LA DEMANDA

En gran síntesis las razones que aduce el actor en apoyo de su demanda se concretan en un cargo principal extensivo a todas las normas acusadas: excesiva utilización de facultades extraordinarias por parte del Gobierno, al expedir los Decretos números 2380 y 3027 de 1968; 2354 de 1971, artículo 4º; 3130 de 1968, artículo 4º; y 1050 de 1968, artículo 29. En ese sentido afirma:

a) El Decreto número 2380 de 1968, mediante el cual se creó la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, extralimitó las facultades otorgadas por la Ley 65 de 1967, literal i). "Si *'dependencias'* se refiere a situaciones o estados de subordinación, de subalternidad, de incapacidad de autonomía, de inferioridad jerárquica o a organismos incapaces de personería jurídica, de poder de determinación y de ordenación, el *Decreto número 2380 de 1968 hizo todo lo contrario de lo autorizado* pues creó un establecimiento público, una empresa descentralizada con personería jurídica, capital independiente y autonomía administrativa (artículo 3º D/1050). No creó una *dependencia u oficina subalterna*". Como tampoco había facultades para traspasarle a la entidad creada los bienes a que se refiere el artículo 3º. Y hubo, además, exceso con respecto al "poder autorizado al Presidente de la República" para acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas, porque para ejercerlo se requería que éstas ya existieran. De tal manera el ejecutivo lo que hizo fue dictar estatutos básicos y orgánicos, lo que es del Congreso en razón del artículo 76-10 de la Carta, sin que éste hubiera dado facultad para hacerlo.

Las mismas razones hacen que la inconstitucionalidad del Decreto número 2380 de 1968, se extienda al 3027 del mismo año que lo adiciona y que fue así mismo expedido en uso de las facultades de la Ley 65 de 1967, y también con exceso de ellas;

b) Cuando el Decreto número 2354 de 1971, en su artículo 4º, dispuso el traspaso de los bienes de la Empresa de Astilleros (que, por otra parte, suprime), al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, extiende a éste un acto inconstitucional desde su origen; con ello se extralimita en el uso de las facultades otorgadas por la Ley 7ª de 1970, en la cual se apoya. Además "se están transfiriendo funciones inconstitucionalmente otorgadas. Viola esta parte del artículo 4º, la facultad dada por el artículo 1º de la Ley 7ª de 1970; había necesidad de crear tales funciones para poder

transferirlas, lo que no se hizo. Se excede y viola el artículo 118-8". Al entregar al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional el poder de "celebrar los actos y contratos para que fue autorizada la misma empresa por el Decreto número 3027 de 1968" se subdelegó "la facultad primaria autorizada al Presidente de la República". "El artículo 4º del Decreto-ley número 2354 de 1971, dictado en uso de las facultades de la Ley 7ª de 1970, es inconstitucional en cuanto delega funciones en el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, funciones de una empresa inconstitucionalmente constituida o creada, como es la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, y si su origen es vicioso, sus funciones viciosas no pueden institucionalizarse por el solo poder de transferencia al Fondo Rotatorio";

c) No podía el Ejecutivo expedir el artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968, porque la Ley 65 de 1967 no lo facultó para autorizar o no autorizar la constitución de sociedades o compañías, entre sí o con otras personas, por parte de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado.

"Si la ley de autorizaciones en su literal j) dio poder al Presidente de la República de una manera precisa para establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los institutos y empresas oficiales en la creación de empleos, en razón de la independencia de las competencias del artículo 76-10 la regla acusada excede el poder autorizado, pues establece una normatividad en la constitución de sociedades por organismos descentralizados del poder público... o sea que regula una materia diferente no autorizada o que al expedirse la Ley 65 de 1967, el legislador se la reservó para sí, para su competencia".

En cuanto al artículo 4º del Decreto número 3130 de 1968, se trata de una regla general destinada a regular la asociación de entidades descentralizadas indirectas, lo cual, de acuerdo con el artículo 76-10, corresponde al legislador. Si se pretende haber sido expedido en virtud de la facultad contenida en el literal j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967, "la creación de empleos y la determinación de su régimen es absolutamente diferente del régimen al cual deben ceñirse las entidades descentralizadas por servicios o territorialmente, asociadas entre ellas o con particulares... Este exceso o esta falta de facultad o de competencia se sanciona con la declaración de inexequibilidad por violación del artículo 118-8 de manera directa, e indirectamente, los artículos 2º, 55, 76-10 de la Carta".

El Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación empieza por recordar que los artículos 76-9 y 10 de la Carta otorgan competencia al legislativo para determinar la estructura de la administración pública mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos y para expedir los estatutos básicos de las corporaciones y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta y de las empresas industriales y comerciales del Estado; y que, de acuerdo con el artículo 120-1-5, es del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el poder de tutela de la administración descentralizada.

También recuerda el Procurador que las facultades extraordinarias contenidas en los literales i) y j) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967 comprenden la competencia

que en relación con la administración corresponde al Congreso, es decir "la funcional y por servicios". De donde, asegura, "en la Ley 65 de 1967 se hallan comprendidas las más amplias facultades de reorganización de la Administración Pública, obviamente incluidos todos los organismos concebidos para la descentralización". Al expedir el Decreto número 1050 de 1968, "el Presidente de la República, en transitoria función de legislador, sentó las bases fundamentales de la reestructuración administrativa que correspondía cumplir al Congreso a virtud de la competencia que le otorgan los numerales 9º y 10 del artículo 76 de la Carta".

Prosigue el Procurador advirtiendo que tanto en el Decreto número 1050 como en el 3130 de 1968 quedaron concebidas las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta indirectas o de segundo grado y que esa posibilidad multiplicadora de entidades descentralizadas se encuentra condicionada a que "esté prevista en las leyes o autorizada por decreto del Gobierno". El origen de ellas no es directamente la Nación sino el convenio entre entidades descentralizadas de primer grado, o con particulares, pues disponen de capacidad para contratar como personas jurídicas que son. Y la autorización para crear los referidos entes de segundo grado, ha de ser de índole legal, bien que la conceda el Congreso, o que lo haga el Presidente como legislador extraordinario; también puede darla el Gobierno por decreto especial.

Con referencia, en concreto, a los Decretos números 2380 y 3027 de 1968, 2354 de 1971, el Procurador afirma: el primero crea la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, señala sus objetivos, la composición de su patrimonio, su organización interna, el control fiscal, etc.; el segundo es adicional al anterior y tiene por fin facultar a aquella empresa "para constituir sociedades y efectuar los correspondientes aportes en dinero o en especie". Los dos fueron normalmente expedidos en virtud de las facultades de la Ley 65 de 1967.

De otra parte, el Decreto número 2354 de 1971, consecuencia de las facultades otorgadas por la Ley 7ª de 1970, suprimió la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia y trasladó sus bienes al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, "incluido el interés social que la empresa a la cual se puso fin tenía en la de segundo grado o indirecta denominada 'Compañía Colombiana de Astilleros Limitada Conastil' ". El mismo Decreto, artículo 4º demandado, "adiciona las funciones y autorizaciones de la empresa extinguida y a que aluden los Decretos números 2380 y 3027 de 1978, al mismo Fondo Rotatorio". Para todo ello el Presidente de la República estaba debidamente facultado por el artículo 1º de la Ley 7ª de 1970.

Por último, el Ministerio Público sostiene que los Decretos números 2380 y 3027 de 1968 "desaparecieron del ámbito jurídico" con la expedición del 2554 de 1971. Termina el Procurador con la solicitud de que se declaren exequibles los artículos 29 del Decreto número 1050 y 4º del Decreto número 3130 de 1968, y el 4º del 2354 de 1971. En cuanto a los Decretos números 2380 y 3027 de 1968, pide que la Corte se abstenga de decidir sobre ellos, por sustracción de materia.

Petición

El ciudadano Jaime Vigal Perdomo presentó con fecha noviembre 9 de 1982 un memorial en el que, mediante invocación del artículo 45 de la Constitución, pide a

la Corte que declare la constitucionalidad de las normas demandadas, y presenta razones jurídicas en apoyo de su solicitud.

Consideraciones de la Corte

Primera. Una de las notas sobresalientes de la Reforma Constitucional de 1968 es, precisamente, la descentralización administrativa consagrada en ella. No obstante que en esa materia el constituyente introdujo en la Carta innovaciones que significaron avance institucional trascendente, y que lo hizo en términos de claridad y precisión, lo cierto es que todavía hoy se producen manifestaciones de extrañeza frente a consecuencias legales que ocurren por la vía ordinaria o por la extraordinaria, relacionadas con la creación de nuevos entes que operan por fuera de la organización administrativa central, con la reforma de otros para que funcionen de esta misma manera, y especialmente, como en el caso presente, con la aparición de organismos que no se originan en actos directos del Gobierno o del Congreso, sino en la voluntad de personas jurídicas de derecho público que, en un momento dado, deciden hacer uso de un poder que el legislador les ha dado, con sus limitaciones, desde luego. Tales son las entidades que en el lenguaje administrativo se conocen como "indirectas o de segundo grado".

Segunda. El Decreto número 1050 de 1968, cuyo artículo 29 ha sido impugnado por el actor, es uno de los estatutos promulgados con motivo de la Reforma Administrativa de 1968. Es claro que dicha norma se propuso determinar un control limitante a la potestad que tienen las personas jurídicas, como tales, de los organismos descentralizados, esto es, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, para que la creación de sociedades o compañías que se les ha permitido deba estar sujeta a previsión de la ley o de decreto gubernamental. Ello tiene que ver también con la "descentralización de oficinas de la administración" de que habla el literal i) del artículo 1º de la Ley 65 de 1967. Sin embargo, la autorización legal a que se refiere esta norma es la constitucionalmente indicada para celebrar los contratos que implica la creación de sociedades o compañías; no ocurre lo mismo, sino al contrario, con la parte del artículo que dice: "o autorizados por decreto del Gobierno", pues si el propio Presidente de la República ha de estar sujeto a autorizaciones y aprobaciones del Congreso para la celebración de contratos, como lo exigen los artículos 76-16 y 120-13 de la Carta, lo que significa que carece de tal atribución de manera autónoma, mal puede él, ni el Gobierno que dirige, dar tal autorización a las entidades a las cuales se refiere el artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968, puesto que, como lo predica un antiguo aforismo, nadie da lo que no tiene. De donde tal disposición resulta inconstitucional.

El Decreto número 3130 de 1968, expedido en virtud de las mismas facultades, cuyo artículo 4º así mismo está acusado, fue dictado "para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía", para lo cual, dice además su único considerando, "es necesario dictar normas generales que guíen su organización y funcionamiento y complementen los principios consignados en el Decreto número 1050 de 1968". Con objetivo y carácter tales, en el artículo 4º demandado se dispone lo conducente a que las entidades descentralizadas indirectas, como se denominan aquéllas a las que

alude el artículo 29 del Decreto número 1050, sean clasificadas en el acto de su constitución dentro de las categorías que establece dicho estatuto de la administración pública. Por manera que como simple complemento de las normas del Decreto número 1050, las del 3130 del 68 contenidas en el impugnado artículo 4°, se encuadran también dentro de la misma facultad extraordinaria en que se apoyan uno y otro, y por la misma razón.

Tercera. En concreto por lo que se refiere a los Decretos números 2380 y 3027 de 1968, y 2354 de 1971, tiénese:

Los dos primeros se hallan íntimamente relacionados entre sí. Mediante el 2380, producto también del uso de las facultades concedidas por la Ley 65 de 1967, se creó la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, y se hicieron todas las determinaciones indispensables para su debida organización estructural y funcional con miras al cumplimiento de unos objetivos institucionales. En el Decreto número 3027 de 1968, se le concede a aquella empresa la facultad de adquirir y enajenar bienes muebles y bienes raíces, y además la de constituir sociedades y hacer otras operaciones semejantes.

Según lo visto anteriormente, las disposiciones de estos dos Decretos obedecen a las facultades de la Ley 65 de 1967. Pero, como lo anota el Procurador, los Decretos números 2380 y 3027 del 68 "desaparecieron del ámbito jurídico" como resultado de la expedición del Decreto número 2354 de 1971, por el cual se dispuso la supresión de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, a la que se referían todos los artículos de los Decretos en referencia. Esta situación conduce a que no exista objeto para decidir la demanda que contra los Decretos números 2380 y 3027 de 1968 se ha presentado, caso en el cual es procedente que la Corte resuelva abstenerse de hacerlo.

Cuarta. Según se sabe, el Decreto número 2354 de 1971 ordenó la supresión de la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, disposición que le era dado proferir al Gobierno en uso de las facultades que le concediera la Ley 7ª de 1970 para reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y para "modificar las normas orgánicas de las entidades descentralizadas o vinculadas al Ministerio de Defensa, con atribución para suprimir, fusionar o crear organismos de esta naturaleza".

Además de la supresión de la Empresa mencionada, el Decreto número 2354 determinó que los bienes de ésta y su pasivo se transfirieran al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional, incluyéndose en ese traslado el interés social de aquélla en la Compañía Colombiana de Astilleros Conastil, institución indirecta o de segundo grado que había contribuido a crear la desaparecida Empresa de Astilleros. En el demandado artículo 4° del mismo Decreto, se le agregan al Fondo Rotatorio las atribuciones que tenía dicha Empresa, la suprimida, de acuerdo con las normas del artículo 2° del Decreto número 2380 de 1968 y del artículo 1° del Decreto número 3027 del mismo año. No se ve que de esta operación haya resultado lesión alguna de la Carta, y menos aún de su artículo 118 8, pues en los casos contemplados el ejecutivo obró con sujeción a facultades extraordinarias, y dentro de sus precisos límites materiales y temporales.

Quinta. La demanda se refiere igualmente a que la autorización incluida en el artículo 4º del Decreto número 2354 de 1971, para que el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional pueda "celebrar los actos y contratos para que fue autorizada la misma Empresa" (alude a la desaparecida de Astilleros y Servicios Navales), significa una subdelegación de funciones constitucionalmente inaceptable.

Pero tal no es el caso, pues dentro de las facultades o capacidades ordinarias de toda persona, natural o jurídica, se encuentra ésta de contratar, perfectamente explicable como parte fundamental de la descentralización por servicios que el constituyente y el legislador consagran desde 1968, y que se ha venido desarrollando a través de disposiciones legales y estatutos varios que la reiteran. Por lo demás no sobra la advertencia de que el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional posee personería que lo habilita para "celebrar los actos y contratos para que fue autorizada la misma Empresa por el Decreto número 3027 de 1968", y sobre los que versa la atribución contenida en el artículo 4º del Decreto número 2354 de 1971.

Conclusión

Consecuencia de las anteriores consideraciones es que las normas demandadas en el presente proceso y que aún se hallan vigentes, no son violatorias de las disposiciones constitucionales indicadas por el actor, ni se encuentra que lo sean de otras determinaciones de la Carta, con excepción de la parte final del artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968, que dice: "o autorizados por Decreto del Gobierno", que es contraria a la Carta.

Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Es exequible el artículo 4º del Decreto número 3130 de 1968, así como el artículo 4º del Decreto número 3254 de 1971.

Segundo. Es inexequible, la parte del artículo 29 del Decreto número 1050 de 1968 que dice: *"o autorizados por decreto del Gobierno"*, y exequible el resto del mismo artículo.

Tercero. Abstenerse de decidir sobre la demanda contra los Decretos números 2380 y 3027 de 1968, por sustracción de materia.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente, (Con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello,* (Con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero, Luis Enrique Aldana Rozo, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza Alvarez, José María Esguerra Samper,* (Salvo voto); *Dante Luis Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz,* (Con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo*

Gómez Velásquez, (Salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz, (Con salvamento de voto); Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura*, (Voto disidente); *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo*, (Salvo el voto); *Darío Velásquez Gaviria*, (Con salvamento de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

No compartimos el fallo recaído en este proceso en cuanto se abstiene de resolver sobre la constitucionalidad de preceptos que encuentra derogados, por las mismas razones que hemos expuesto en oportunidades anteriores y que ahora reiteramos así:

"Cuando el constituyente le confiere a la Corte Suprema de Justicia la misión de velar por la intangibilidad de la Constitución no hace distingos de ninguna clase entre sus textos, para encomendarle la tutela de unos de ellos a la Corte y dejar en el desamparo jurídico a otros, sino que le atribuye esa tarea de manera integral.

"Y, del propio modo, el constituyente no limita en el tiempo el cumplimiento por la Corte de este trascendental deber suyo, porque ningún texto de la Constitución prevé que para que pueda haber un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma, ella deba encontrarse vigente al tiempo de decidir la Corte. O sea, que el presunto desconocimiento de la Carta Fundamental haya de estar materializado en precepto positivo de obligatoria observancia para que pueda dictarse una sentencia sobre el fondo de la impugnación planteada por el demandante.

"Al contrario, no cabe duda alguna de que el propósito del constituyente al atribuirle a la Corte la guarda de nuestro estatuto supremo es conseguir que cuando alguno de sus textos haya sufrido o esté sufriendo quebranto, dicha Corporación, sea por impulso de quien ejerza la acción pública correspondiente o por iniciativa propia, en la hipótesis de revisión oficiosa o automática de actos con fuerza de ley, se pronuncie siempre sobre la constitucionalidad de la norma *sub judice*, ya sea para conservar a plenitud el imperio de la Carta Fundamental o ya para disipar cualquier duda sobre la ortodoxia constitucional de aquella norma.

"Es entonces indiferente para que la Corte cumpla con el deber de proferir sentencia de mérito que el acto *sub judice* rija o haya dejado de regir al tiempo de pronunciarse el fallo respectivo, desde luego que la derogatoria del precepto impugnado no es pretexto suficiente, a la luz del artículo 214 de la Constitución, para que la Corte se abstenga de velar porque se mantenga incólume la integridad de ella, con el argumento de no existir materia para una decisión.

"Este pronunciamiento de la Corte resulta más imperioso todavía cuando los efectos del precepto derogado subsisten. Si tal precepto implica agravio a la Constitución, es inexorable declararlo así con el efecto *erga omnes* que tienen esa clase de sentencias, no solamente para que permanezca incólume el sistema de la normatividad jerarquizada, que es inmanente al Estado de Derecho, sino también para que tenga cabal realización práctica el principio axiomático de que el desconocimiento de la Carta Fundamental no es ni puede ser fuente de derechos para los gobernantes o los gobernados.

"Si contra el dictado constitucional no pueden alegarse derechos adquiridos, así ellos provengan de título justo y de fuente legítima anterior, por ser la Constitución estatuto derogatorio o reformatorio de la legislación preexistente, y si al amparo del quebranto de la ley no nacen derechos para nadie, ¿cómo puede pretenderse la subsistencia de algún hipotético derecho derivado de norma que choque contra algún precepto del estatuto fundamental del país, por el simple hecho de que aquélla hubiese sido derogada? ¿Acaso una derogatoria providencial y oportuna hace desaparecer como por arte de ensalmo la materia para un pronunciamiento, de suyo necesario en situación semejante? ¿O acaso con un fallo inhibitorio podría entenderse sensatamente cumplido el deber de la Corte de salvaguardar el orden jurídico del país a través de la guarda integral de nuestra Constitución? ¿O acaso, finalmente, es mejor y más adecuada tutela de la Carta que se juzgue sobre la validez constitucional de un acto con fuerza de ley en sentencias con efectos *inter partes*, proferidas por potestades inferiores, y no mediante fallo con efecto *erga omnes*, pronunciado en pleno por el más alto tribunal de la Nación?

"La lógica jurídica no tolera una respuesta afirmativa a esas preguntas.

"Tan incontrastable y evidente es la necesidad filosófica y jurídica de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos que lleguen a su examen, no importa que su imperio sea presente o pretérito, que la misma Corporación así lo reconoce, en tratándose de los decretos legislativos, cuando en el fallo de la Sala Plena dictado el 20 de octubre de 1977 expuso lo siguiente:

"De otra parte la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los proyectos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

"O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que sólo depende de su conformidad

con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

"De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquéllos contenidas fueron eficaces, o se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121".

"Si tal dijo la Corte Suprema respecto de los decretos legislativos, cuyo imperio debe tenerse como efímero conforme al artículo 121 de la Constitución, ¿cómo puede pensarse qué tan maduras y sólidas reflexiones no son de recibo cuando se trata de los demás actos con fuerza y valor de ley, cuya vocación de vigencia es permanente o intemporal? ¿O acaso existe algún texto expreso de la Carta, quizás desconocido por nosotros, que libere a la Corte del deber de velar por su intangibilidad integral, que le impone el artículo 214, cuando el examen de constitucionalidad haya de recaer sobre actos con rango de ley, distintos del decreto legislativo, que hayan dejado de regir en el tiempo?

"Tampoco se compadecen con la lógica y con el derecho positivo colombiano respuestas afirmativas a tales interrogantes.

"Como no solamente nuestras propias reflexiones sino también las de la misma Corte Suprema, ya transcritas, nos llevan al convencimiento de que la función de control constitucional a ella encomendada carece de límite en el tiempo, así mismo nos conducen a disentir de manera absoluta del pronunciamiento inhibitorio derivado de una falta de materia, que no vemos configurada, en el presente caso".

Estas razones las compartió el entonces Magistrado doctor *César Ayerbe Chaux* para votar negativamente la sentencia que acogió el parecer mayoritario. Pero como en la oportunidad del presente salvamento de voto ya se ha retirado definitivamente de la Corte Suprema, no figura suscribiéndolo con nosotros.

Fecha, *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz, José Eduardo Gnecco C., Jorge Salcedo Segura, Jerónimo Argáez Castello, Fernando Uribe Restrepo, Alvaro Luna Gómez, Gustavo Gómez Velásquez, Darío Velásquez Gaviria, José María Esguerra Samper.

ACLARACIÓN DE VOTO

1. Algunos de los insignes magistrados que han salvado su voto en relación con la declaración inhibitoria de la Corte respecto de preceptos ya derogados, lo han

hecho motivados por la tesis del *"magisterio moral"* de la Corte, según la cual, en lo esencial, ella ejerce una función de guarda integral y permanente de la Constitución, que le impide admitir como válida su actitud de abstenerse de conocer y fallar sobre la exequibilidad de preceptos que al momento de la decisión no se hallen vigentes, invocando la "sustracción de materia", y que en cambio la conmina a tener que emitir siempre pronunciamiento de fondo y definitivo.

Sin duda, es razonable la preocupación de que la declaración inhibitoria de la Corte ante normas no vigentes en el momento del fallo genera tácito patrocinio o estímulo al gobernante o al legislador para que éstos puedan ulteriormente expedir a sus anchas normas inconstitucionales de similar contenido, o para que dichos preceptos, amparados bajo la égida inhibitoria de la Corte, de llegar a recobrar vigencia por alguna razón, siendo inconstitucionales, permanecieren inmunes frente a la Carta.

A no ser que éstos no fuesen sus efectos, y considero que no lo son.

2. A mi juicio, el celo de la Corte por guardar la integridad de la Constitución no puede llevarla al extremo de tener siempre que pronunciarse en el fondo sobre disposiciones con fuerza legal que en el momento del fallo, por no estar vigentes, no ofrezcan peligro de alterar los mandatos constitucionales, incluso con el riesgo restrictivo y contraproducente, en desmedro de su papel, de no poder más tarde emitir fallos de fondo respecto de normatividad constitucional diferente o nueva, como le estaría sucediendo ahora en relación con preceptos de la Carta que hasta hace muy poco se daban por definitivamente abolidos y que sin embargo revivieron.

Repárese al paso en que el predicamento de la vigencia normativa no sólo es atributo de preceptos con fuerza legal sino también de normas constitucionales: *es una ecuación, por lo mismo, recíproca y coetánea.*

No le atañe a la Corte vaticinar la normatividad constitucional o legal sobrevinientes, sino asumir el papel avizor de preservadora permanente del orden constitucional vigente, respecto de normas con fuerza legal también vigentes o destinadas a tener inminente vigencia.

3. Lo precedentemente afirmado y cuestionado no le impide en cambio a la Corporación poder emitir varias veces pronunciamientos sobre una misma materia, es decir, sobre unas mismas normas con fuerza legal, con tal de que en la anterior o en las anteriores ocasiones no se haya proferido en el fondo, sino, al contrario, declarándose inhibida para hacerlo, por haber estimado innecesario el fallo de mérito. Si se quiere, lo que se afirma es que *la Corte puede válidamente aplazar su pronunciamiento de fondo sobre determinado asunto, para cuando sea indispensable hacerlo.*

Si a la Corte le corresponde, según el artículo 214 de la Constitución, "decidir definitivamente" sobre la exequibilidad de las normas con fuerza legal de que conoce, no quiere ello decir que tenga que sentenciar definitivamente en la primera ocasión en que se le avoque, ni tampoco significa que su decisión sea siempre integral o absoluta.

En rigor semántico, lo que hay que entender es precisamente lo contrario: que dado que la decisión de la Corte debe ser definitiva, aunque ello no implique afirmar que sea siempre total o integral, dicha Corporación puede abstenerse de emitirla cuando considere que no es oportuno o necesario hacerlo, con el objeto de precaver el ejercicio de su competencia para cuando se requiera.

Observando con ponderada actitud reflexiva tan delicada tarea de la Corte, estimo simplemente que al declararse ella inhibida, como en el caso que corresponde a la providencia en comento, frente a normas *actualmente no vigentes*, debe interpretarse que no ha decidido definitivamente sobre la exequibilidad de las mismas, que apenas se ha limitado a abstenerse de pronunciarse "en ese momento", reservándose, por jurisprudente cautela, una ulterior oportunidad para decidir, ahí sí, en forma definitiva.

Así las cosas, cuando la Corte se abstiene de fallar respecto de normas acusadas no vigentes, no está sentenciando definitivamente sino inhibiéndose de hacerlo, y obra así para poder posteriormente, de llegar a revivir por cualquiera circunstancia la norma acusada, volver a conocer del mismo asunto, sin el peso de la controvertible *cosa juzgada*.

4. Razones todas por las cuales, como se ve, el fallo inhibitorio de la providencia a que me refiero no ha de entenderse como proferido "por sustracción definitiva de materia", sino simplemente, como he querido buscar denominarlo: *por carencia actual de objeto*.

Téngase en cuenta que esta fórmula sugerida, que en mi respetuoso sentir ha sido acogida en ocasiones en la Sala Constitucional, pero que no ha tenido oportunidad de ser ampliamente debatida en la Plena, además de estar acorde con el orden jurídico, tiene la ventaja, sobre la del "magisterio moral", de que cuando la Corte se abstiene de decidir, nunca lo hace "definitivamente", o de una vez por todas, sino que más bien precave eventuales decisiones inocuas, contradictorias o irreparables, como por ejemplo las que surgirían de haber tenido que declarar exequible hacia el futuro una norma legal no vigente que, más tarde, después del fallo definitivo y de fondo, llegare a revivir y resultare inconstitucional frente a nuevos o a diferentes preceptos constitucionales anteriormente imposibles de considerar por no haber estado en vigor. Refiero aquí el específico caso de las denominadas "inexequibilidades sobrevinientes" generadas por preceptos no vigentes de naturaleza legal que, aunque derogados pero habiendo sido declarados exequibles, al recobrar vigencia tuvieren que ser enfrentados a normas constitucionales nuevas que implicarían su inexequibilidad. Piénsese de otra parte, en el caso contrario: ¿qué hubiera sucedido si la Corte hubiese declarado inexequible el Código de Procedimiento Penal inquisitivo, así no estuviera vigente, por contrario al sistema acusatorio que sólo imperó constitucionalmente hasta el 3 de noviembre de 1981?

5. Insístese en darle destacada explicación a lo ya enunciado arriba, en el sentido de que mi aclaración de voto no empece que la Corte decida en el fondo sobre normas que aun cuando en el momento del fallo no estén vigentes, tengan sin embargo vocación inminente de entrar a regir, como sería el caso de una demanda contra una

ley no promulgada, o contra un código con naturaleza de Decreto-ley que ya hubiese sido expedido pero no hubiere entrado en vigencia.

6. Cosa diferente de lo que hasta aquí se aclara y debate, es el *pronunciamiento de inexequibilidad respecto de normas o normas fraudulentamente derogadas o abolidas, el cual nunca carecerá de objeto y exigirá siempre fallo de fondo por parte de la Corte.*

Tomo como ejemplo ilustrativo de fraude a la Carta por derogatoria, el del Decreto Legislativo número 475 de 1972, expedido el 28 de marzo, conforme al cual se aplazaban "por razones de orden público" las sesiones ordinarias de los concejos municipales de las ciudades capitales de Departamento y de más de cien mil habitantes, que según la ley deberían tener lugar entre el 1° y el 30 de abril de dicho año, para que fueren celebradas entre el 1° y el 30 de mayo del mismo, con la curiosa circunstancia de que el gobierno expidió al mes otro Decreto Legislativo número, el 672 de 1972, el 29 de abril, que enervaba la vigencia del primero, al disponer que se derogaba el 475 que había sido expedido un mes antes y que había aplazado las referidas sesiones, dando como resultado que en la realidad lo que el ejecutivo buscó y logró fue impedir a toda costa que sesionaran los concejos municipales de aquellas ciudades, tanto en abril como en mayo; ante lo cual, sin embargo, la Corte se abstuvo de proferir fallo de fondo "por sustracción de materia", en virtud de que ya había sido derogado el Decreto número 475 en el momento del fallo.

Al respecto, quienes con evidente razón salvaron el voto encontraron muy claro que "el Decreto número 672 no puede mirarse como lo hizo la sentencia como un simple acto derogatorio de otro. Su contenido es complejo ya que sus efectos indican que lo que se hizo no fue simplemente derogar un decreto sino atentar contra el derecho de reunión por un período de los concejos municipales" (Sentencia de 18 de mayo de 1972).

En otros términos, considero que siempre que se deroguen o subroguen normas con fuerza legal para hacer fraude a la Constitución, habrá lugar a pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. Pero este pronunciamiento, más que el ejercicio del "magisterio moral" de la Corte, corresponde al desempeño de su magisterio jurídico, pues denota a las claras que existe objeto sobre el cual pronunciarse.

Fecha, *ut supra.*

Manuel Gaona Cruz.

REMUNERACIONES Y REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, TELECOM. EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL EJECUTIVO.

La Corte se abstiene de fallar en lo relativo a los artículos 1º y 2º del Decreto número 1292 de 1978, por sustracción de materia. Inexequible el artículo tercero de dicho decreto. Exequible el artículo cuarto del mismo decreto.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 3.

Referencia: Radicación número 994.

Normas acusadas: Decreto número 1292 de 1978.

Demandante: Miguel Antonio Cárdenas.

Magistrado sustanciador: doctor *Carlos Medellín*.

Aprobada por Acta número 3 de febrero 3 de 1983.

Bogotá, D. E., febrero tres (3) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

El ciudadano Miguel Antonio Cárdenas, en uso del derecho que le concede la Constitución Política de Colombia, ha solicitado a la Corte Suprema de Justicia que declare la inexequibilidad del Decreto-ley número 1292 de 1978, cuyo texto es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 1292 DE 1978
(julio 5)

Por el cual se fijan unas asignaciones en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 5ª de 1978,

DECRETA:

Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1978, fíjase para el Presidente de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones una asignación mensual de $23.000.00 y gastos de representación en cuantía de $13.000.00 mensuales.

Para los Vicepresidentes y el Secretario General, fíjase una asignación mensual de $21.000.00 y gastos de representación en cuantía de $11.000.00 mensuales.

Artículo 2º Los empleados de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones que de conformidad con las Resoluciones internas números 310 de 1970 y 5748 de 1975 percibían un auxilio de alimentación continuarán percibiéndolo en cuantía de $30.00 diarios.

Artículo 3º El régimen disciplinario de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones será el establecido en la Resolución interna número 2458 del 15 de junio de 1978.

Artículo 4º El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición, surte efectos fiscales a partir del 1º de julio de 1978 y deroga las disposiciones que le sean contrarias»

Disposiciones constitucionales

El demandante indica como objetos de violación por parte del Decreto acusado las normas contenidas en los ordinales 9º, 10 y 12 del artículo 76 de la Constitución.

Razones de la demanda

El cargo principal que el actor formula contra el Decreto número 1292 de 1978 consiste en que éste, expedido según se hizo constar en él, en ejercicio de facultades concedidas por la Ley 5ª de 1976, las excedió, puesto que dicha Ley "no le confirió al Presidente de la República facultad alguna para fijar o aumentar las asignaciones de las empresas industriales o comerciales del Estado, ni mucho menos para fijar un régimen disciplinario en tales empresas". El Congreso, al dictar la citada Ley 5ª, no se desprendió de su facultad de regulación del servicio público que corresponde a los establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, y para "fijar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos de estos entes".

Agrega el actor que "podría pensarse en que el ordinal a), de la Ley 5ª de 1978, al mencionar con inmensa amplitud a la rama ejecutiva del poder público, 'incluidas las unidades administrativas especiales', podría cobijar a la empresa industrial y comercial del Estado que se denomina Empresa Nacional de Telecomunicaciones. Pero tal creencia es errónea porque dentro de esta amplia noción no cabe la de la empresa industrial...".

Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación presenta así sus puntos de vista:

a) Cuando la acusación de la demanda de inexequibilidad no se dirige contra una ley de facultades extraordinarias sino contra un decreto expedido en uso de éstas, el artículo de la Carta supuestamente lesionado por mal uso de ellas no es el 76-12, que el actor cita en el presente asunto, sino el 118-8;

b) Según se puede apreciar en los Decretos números 3049 de 1968, 1184 de 1969 y 129 de 1975, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, a la cual se refieren las normas impugnadas, no obstante su denominación no es una empresa industrial y comercial del Estado sino un establecimiento público adscrito al Ministerio de Comunicaciones;

c) Por Decreto número 325 de 1981 se fijó el auxilio de alimentación (artículo 5º) para el personal de la Empresa (D.O. número 35706) y, mediante Decreto número 121 de 1982 (D.O. número 34942) se señaló la remuneración que actualmente devengan el Presidente, los Vicepresidentes, Secretario General y Asistente de la Presidencia de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

Existe, en consecuencia, sustracción de materia en relación con los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto número 1292 de 1978".

d) En cuanto al artículo 3º del mismo, el régimen disciplinario al que alude está contemplado en la ley de facultades donde dice: "Modificar el régimen de servicio civil y carrera administrativa" (ordinal 5º del artículo 1º). "Tal atribución, en sentir de este Despacho, envuelve la autorización necesaria para expedir o adoptar regímenes disciplinarios internos en el Servicio Civil de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Ello por cuanto el Estado no sólo establece derechos a favor de los empleados públicos, también y correlativamente, debe exigir requisitos y establecer obligaciones según la naturaleza de la actividad que cumplen. Todo ello es régimen de servicio que se concreta en reglamentos disciplinarios".

Consecuente con estas apreciaciones, el Procurador solicita a la Corte que se declare inhibida para resolver sobre los artículos 1º, 2º y 4º, y que declare exequible el 3º, del Decreto número 1292 de 1978.

Consideraciones de la Corte

El Decreto número 1292 de 1978, que es objeto del presente proceso de constitucionalidad, consta sólo de cuatro artículos: en el primero se determinaron las asignaciones mensuales del Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; el segundo se refiere al auxilio de alimentación de los empleados de ésta; el tercero alude al régimen disciplinario propio de éstos; y el cuarto es el que ordena la fecha de vigencia.

En cuanto a las remuneraciones de los citados funcionarios, el Decreto número 325 de 1981 (febrero 11), en su artículo 3º, las modificó, habiendo dispuesto en el artículo 11 que quedaban derogadas las disposiciones contrarias a él.

Otro tanto ha ocurrido con respecto al auxilio de alimentación de los empleados, pues el demandado artículo 2º del Decreto 1292 de 1978 que lo estableció, fue también expresamente derogado por el artículo 11 del Decreto número 325 de 1981,

el cual modificó la cuantía del mismo auxilio. Lo anterior significa que, como lo observa el Procurador, los acusados artículos 1° y 2° del Decreto número 1292 de 1978, por haber sido derogados, como se ha visto, no se encuentran dentro del actual ordenamiento jurídico, lo que implica que la Corte haya de abstenerse de decidir la demanda con respecto a ellos, por sustracción de materia.

El artículo 3° es el que concede jerarquía legal al régimen disciplinario de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones establecido por la Resolución interna número 2458 del 15 de junio de 1978. El Decreto número 1292 fue expedido, según se sabe, en uso de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 5ª de 1978, cuyo artículo 1°, numeral 4° autorizó al Presidente de la República para "modificar el régimen de servicio civil y carrera administrativa". Tal autorización consistía en que el ejecutivo pudiera determinar un régimen disciplinario general para los empleados de la administración. Pero el caso es diferente: el artículo 3° dispuso convertir en normas de ley las disciplinarias, de rango administrativo, aplicables a los empleados de la Empresa Nacional de Comunicaciones, especiales y específicas en razón de la naturaleza y el carácter del establecimiento público donde prestan sus delicados servicios. Así vistas las cosas, se advierte que las facultades extraordinarias no autorizaban al Gobierno para expedir la norma contenida en el artículo 3° del Decreto número 1292 de 1978, razón por la cual resulta lesivo del artículo 118-8 de la Constitución.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el término para ejercer las facultades extraordinarias fijado por la Ley 5ª de 1978 fue de noventa días contados a partir de su vigencia, que ésta operó desde su promulgación, que ésta se hizo el 10 de abril de 1978, y que el Decreto en referencia fue expedido el 5 de julio del mismo año, se tiene que el Presidente utilizó en tiempo las facultades recibidas.

DECISIÓN

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en el estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1° Abstenerse de fallar en lo relativo a los artículos 1° y 2° del Decreto número 1292 de 1978, por sustracción de materia.

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3° de dicho Decreto.

3° Declarar EXEQUIBLE el artículo 4° del mismo.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper* (salvo el voto); *Luis Enrique Aldana Rozo, Dante Luis Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez*

Velásquez (salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz* (con salvamento de voto); *Alvaro Luna Gómez* (con salvamento de voto), *Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (voto disidente); *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (salvo el voto); *Darío Velásquez Gaviria* (con salvamento de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

ACLARACIÓN DE VOTO

1. Algunos de los insignes magistrados que han salvado su voto en relación con la declaración inhibitoria de la Corte respecto de preceptos ya derogados, lo han hecho motivados por la tesis del "*magisterio moral*" de la Corte, según la cual, en lo esencial, ella ejerce una función de guarda integral y permanente de la Constitución, que le impide admitir como válida su actitud de abstenerse de conocer y fallar sobre la exequibilidad de preceptos que al momento de la decisión no se hallen vigentes, invocando la "sustracción de materia", y que en cambio la conmina a tener que emitir siempre pronunciamiento de fondo y definitivo.

Sin duda, es razonable la preocupación de que la declaración inhibitoria de la Corte ante normas no vigentes en el momento del fallo genera tácito patrocinio o estímulo al gobernante o al legislador para que éstos puedan ulteriormente expedir a sus anchas normas inconstitucionales de similar contenido, o para que dichos preceptos, amparados bajo la égida inhibitoria de la Corte, de llegar a recobrar vigencia por alguna razón, siendo inconstitucionales, permanecieren incólumes frente a la Carta.

A no ser que éstos no fuesen sus efectos, y considero que no lo son.

2. A mi juicio, el celo de la Corte por guardar la integridad de la Constitución no puede llevarla al extremo de tener siempre que pronunciarse en el fondo sobre disposiciones con fuerza legal que en el momento del fallo, por no estar vigentes, no ofrezcan peligro de alterar los mandatos constitucionales, incluso con el riesgo restrictivo y contraproducente, en desmedro de su papel, de no poder más tarde emitir fallos de fondo respecto de normatividad constitucional diferente o nueva, como le estaría sucediendo ahora en relación con preceptos de la Carta que hasta hace muy poco se daban por definitivamente abolidos y que sin embargo revivieron.

Repárase al paso en que el predicamento de la vigencia normativa no sólo es atributo de preceptos con fuerza legal sino también de normas constitucionales: *es una ecuación, por lo mismo, recíproca y coetánea.*

No le atañe a la Corte vaticinar la normatividad constitucional o legal sobrevinientes, sino asumir el papel avizor de preservadora permanente del orden constitu-

cional vigente, respecto de normas con fuerza legal también vigentes o destinadas a tener inminente vigencia.

3. Lo precedentemente afirmado y cuestionado no le impide en cambio a la Corporación poder emitir varias veces pronunciamientos sobre una misma materia, es decir, sobre unas mismas normas con fuerza legal, con tal de que en la anterior o en las anteriores ocasiones no se haya proferido en el fondo, sino, al contrario, declarándose inhibida para hacerlo, por haber estimado innecesario el fallo de mérito. Si se quiere, lo que se afirma es que *la Corte puede válidamente aplazar su pronunciamiento de fondo sobre determinado asunto, para cuando sea indispensable hacerlo.*

Si a la Corte le corresponde, según el artículo 214 de la Constitución, "decidir definitivamente" sobre la exequibilidad de las normas con fuerza legal de que conoce, no quiere ello decir que tenga que sentenciar definitivamente en la primera ocasión en que se le avoque, ni tampoco significa que su decisión sea siempre integral o absoluta.

En rigor semántico, lo que hay que entender es precisamente lo contrario: que dado que la decisión de la Corte debe ser definitiva, aunque ello no implique afirmar que sea siempre total o integral, dicha Corporación puede abstenerse de emitirla cuando considere que no es oportuno o necesario hacerlo, con el objeto de precaver el ejercicio de su competencia para cuando se requiera.

Observando con ponderada actitud reflexiva tan delicada tarea de la Corte, estimo simplemente que al declararse ella inhibida, como en el caso que corresponde a la providencia en comento, frente a normas *actualmente no vigentes*, debe interpretarse que no ha decidido definitivamente sobre la exequibilidad de las mismas, que apenas se ha limitado a abstenerse de pronunciarse "en ese momento", reservándose, por jurisprudente cautela, una ulterior oportunidad para decidir, ahí sí, en forma definitiva.

Así las cosas, cuando la Corte se abstiene de fallar respecto de normas acusadas no vigentes, no está sentenciando definitivamente sino inhibiéndose de hacerlo, y obra así para poder posteriormente, de llegar a revivir por cualquiera circunstancia la norma acusada, volver a conocer del mismo asunto, sin el peso de la controvertible *cosa juzgada*.

4. Razones todas por las cuales, como se ve, el fallo inhibitorio de la providencia a que me refiero no ha de entenderse como proferido "por sustracción definitiva de materia", sino simplemente, como he querido buscar denominarlo: *por carencia actual de objeto*.

Téngase en cuenta que esta fórmula sugerida, que en mi respetuoso sentir ha sido acogida en ocasiones en la Sala Constitucional, pero que no ha tenido oportunidad de ser ampliamente debatida en la Plena, además de estar acorde con el orden jurídico, tiene la ventaja, sobre la del "magisterio moral", de que cuando la Corte se abstiene de decidir, nunca lo hace "definitivamente", o de una vez por todas, sino que más bien precave eventuales decisiones inocuas, contradictorias o irreparables, como por ejemplo las que surgirían de haber tenido que declarar exequible hacia el futuro una norma legal no vigente que, más tarde, después del fallo definitivo y de

fondo, llegare a revivir y resultare inconstitucional frente a nuevos o a diferentes preceptos constitucionales anteriormente imposibles de considerar por no haber estado en vigor. Refiero aquí el específico caso de las denominadas "inexequibilidades sobrevinientes" generadas por preceptos no vigentes de naturaleza legal que, aunque derogados pero habiendo sido declarados exequibles, al recobrar vigencia tuvieren que ser enfrentados a normas constitucionales nuevas que implicarían su inexequibilidad. Piénsese de otra parte, en el caso contrario: qué hubiera sucedido si la corte hubiese declarado inexequible el Código de Procedimiento Penal inquisitivo, así no estuviera vigente, por contrario al sistema acusatorio que sólo imperó constitucionalmente hasta el 3 de noviembre de 1981?

5. Insístese en darle destacada explicación a lo ya enunciado arriba, en el sentido de que mi aclaración de voto no empece que la Corte decida en el fondo sobre normas que aun cuando en el momento del fallo no estén vigentes, tengan sin embargo vocación inminente de entrar a regir, como sería el caso de una demanda contra una ley no promulgada, o contra un código con naturaleza de decreto-ley que ya hubiese sido expedido pero no hubiere entrado en vigencia.

6. Cosa diferente de lo que hasta aquí se aclara y debate, es el *pronunciamiento de inexequibilidad respecto de normas o normas fraudulentamente derogadas o abolidas, el cual nunca carecerá de objeto y exigirá siempre fallo de fondo por parte de la Corte.*

Tomo como ejemplo ilustrativo de fraude a la Carta por derogatoria, el del Decreto Legislativo número 475 de 1972, expedido el 28 de marzo, conforme al cual se aplazaban "por razones de orden público" las sesiones ordinarias de los concejos municipales de las ciudades capitales de departamento y de más de cien mil habitantes, que según la ley deberían tener lugar entre el 1° y el 30 de abril de dicho año, para que fueren celebradas entre el 1° y el 30 de mayo del mismo, con la curiosa circunstancia de que el gobierno expidió al mes otro Decreto Legislativo, el número 672 de 1972, el 29 de abril, que enervaba la vigencia del primero, al disponer que se derogaba el 475 que había sido expedido un mes antes y que había aplazado las referidas sesiones, dando como resultado que en la realidad lo que el ejecutivo buscó y logró fue impedir a toda costa que sesionaran los concejos municipales de aquellas ciudades, tanto en abril como en mayo; ante lo cual, sin embargo, la Corte se abstuvo de proferir fallo de fondo "por sustracción de materia", en virtud de que ya había sido derogado el Decreto número 475 en el momento del fallo.

Al respecto, quienes con evidente razón salvaron el voto encontraron muy claro que "el Decreto número 672 no puede mirarse como lo hizo la sentencia como un simple acto derogatorio de otro. Su contenido es complejo ya que sus efectos indican que lo que se hizo no fue simplemente derogar un decreto sino atentar contra el derecho de reunión por un período de los concejos municipales" (sentencia de 18 de mayo de 1972).

En otros términos, considero que siempre que se deroguen o subroguen normas con fuerza legal para hacer fraude a la Constitución, habrá lugar a pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. Pero este pronunciamiento, más que el ejercicio del

"magisterio moral" de la Corte, corresponde al desempeño de su magisterio jurídico, pues denota a las claras que existe objeto sobre el cual pronunciarse.

Fecha *ut supra*.

Manuel Gaona Cruz.

SALVAMENTO DE VOTO

No compartimos el fallo recaído en este proceso en cuanto se abstiene de resolver sobre la inconstitucionabilidad de preceptos que encuentra derogados, por las mismas razones que hemos expuesto en oportunidades anteriores y que ahora reiteramos así:

"Cuando el constituyente le confiere a la Corte Suprema de Justicia la misión de velar por la intangibilidad de la Constitución no hace distingos de ninguna clase entre sus textos, para encomendarle la tutela de unos de ellos a la Corte y dejar en el desamparo jurídico a otros, sino que le atribuye esa tarea de manera integral.

"Y, del propio modo, el constituyente no limita en el tiempo el cumplimiento por la Corte de este trascendental deber suyo, porque ningún texto de la Constitución prevé que para que pueda haber un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma, ella deba encontrarse vigente al tiempo de decidir la Corte. O sea, que el presunto desconocimiento de la Carta Fundamental haya de estar materializado en precepto positivo de obligatoria observancia para que pueda dictarse una sentencia sobre el fondo de la impugnación planteada por el demandante.

"Al contrario, no cabe duda alguna de que el propósito del constituyente al atribuirle a la Corte la guarda de nuestro estatuto supremo es conseguir que cuando alguno de sus textos haya sufrido o este sufriendo quebranto, dicha Corporación, sea por impulso de quien ejerza la acción pública correspondiente o por iniciativa propia, en la hipótesis de revisión oficiosa o automática de actos con fuerza de ley, se pronuncia siempre sobre la constitucionalidad de la norma *sub judice*, ya sea para conservar a plenitud el imperio de la Carta Fundamental o ya para disipar cualquier duda sobre la ortodoxia constitucional de aquella norma.

"Es entonces indiferente para que la Corte cumpla con el deber de proferir sentencia de mérito que el acto *sub judice* rija o haya dejado de regir al tiempo de pronunciarse el fallo respectivo, desde luego que la derogatoria del precepto impugnado no es pretexto suficiente, a la luz del artículo 214 de la Constitución, para que la Corte se abstenga de velar porque se mantenga incólume la integridad de ella, con el argumento de no existir materia para una decisión.

"Este pronunciamiento de la Corte resulta más imperioso todavía cuando los efectos del precepto derogado subsisten. Si tal precepto implica agravio a la Constitución, es inexorable aclararlo así con el efecto *erga omnes* que tienen esa clase de sentencias, no solamente para que permanezca incólume el sistema de la normativi-

dad jerarquizada, que es inmanente al Estado de Derecho, sino también para que tenga cabal realización práctica el principio axiomático de que el desconocimiento de la Carta Fundamental no es ni puede ser fuente de derechos para los gobernantes o los gobernados.

"Si contra el dictado constitucional no pueden alegarse derechos adquiridos, así ellos provengan de título justo y de fuente legítima anterior, por ser la Constitución estatuto derogatorio o reformatorio de la legislación preexistente, y si al amparo del quebranto de la ley no nacen derechos para nadie, ¿cómo puede pretenderse la subsistencia de algún hipotético derecho derivado de norma que choque contra algún precepto del estatuto fundamental del país, por el simple hecho de que aquella hubiese sido derogada? ¿Acaso una derogatoria providencial y oportuna hace desaparecer como por arte de ensalmo la materia para un pronunciamiento, de suyo necesario en situación semejante? ¿O acaso con un fallo inhibitorio podría entenderse sensatamente cumplido el deber de la Corte de salvaguardar el orden jurídico del país a través de la guarda integral de nuestra Constitución? O acaso, finalmente, es mejor y más adecuada tutela de la Carta que se juzgue sobre la validez constitucional de un acto con fuerza de ley en sentencias con efecto *inter partes*, proferidas por potestades inferiores, y no mediante fallo con efecto *erga omnes*, pronunciado en pleno por el más alto tribunal de la Nación?

"La lógica jurídica no tolera una respuesta afirmativa a esas preguntas.

"Tan incontrastable y evidente es la necesidad filosófica y jurídica de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos que lleguen a su examen, no importa que su imperio sea presente o pretérito, que la misma Corporación así lo reconoce, en tratándose de los decretos legislativos, cuando en el fallo de la Sala Plena dictado el 20 de octubre de 1977 expuso lo siguiente:

"De otra parte la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los proyectos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

"O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que sólo depende de su conformidad con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios

del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

"De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquellos contenidas fueron eficaces, no se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121.

"Si tal dijo la Corte Suprema respecto de los decretos legislativos, cuyo imperio debe tenerse como efímero conforme al artículo 121 de la Constitución, ¿cómo puede pensarse que tan maduras y sólidas reflexiones no son de recibo cuando se trata de los demás actos con fuerza y valor de ley, cuya vocación de vigencia es permanente o intemporal? ¿O acaso existe algún texto expreso de la Carta, quizás desconocido por nosotros, que libere a la Corte del deber de velar por su intangibilidad integral, que le impone el artículo 214, cuando el examen de constitucionalidad haya de recaer sobre actos con rango de ley, distintos del Decreto Legislativo, que hayan dejado de regir en el tiempo?

"Tampoco se compadecen con la lógica y con el derecho positivo colombiano respuestas afirmativas a tales interrogantes.

"Como no solamente nuestras propias reflexiones sino también las de la misma Corte Suprema, ya transcritas, nos llevan al convencimiento de que la función de control constitucional a ella encomendada carece de límite en el tiempo, así mismo nos conducen a disentir de manera absoluta del pronunciamiento inhibitorio derivado de una falta de materia, que no vemos configurada, en el presente caso".

Estas razones las compartió el entonces Magistrado doctor César Ayerbe Chaux para votar negativamente la sentencia que acogió el parecer mayoritario. Pero como en la oportunidad del presente salvamento de voto ya se ha retirado definitivamente de la Corte Suprema, no figura suscribiéndolo con nosotros.

Fecha *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz, José Eduardo Gnecco C., Jorge Salcedo Segura, Jerónimo Argáez Castello, Fernando Uribe Restrepo, Alvaro Luna Gómez, Gustavo Gómez Velásquez, Darío Velásquez Gaviria, José María Esguerra Samper.

CONSTITUCION EN PARTE CIVIL, DE LAS CONTRALORIAS GENERAL, DEPARTAMENTALES, BOGOTA D. E., Y MUNICIPALES, POR EL DELITO DE PECULADO EN LOS PROCESOS PENALES.

Exequible el art. 18 de la Ley 20 de 1975.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 4.

Referencia: Radicación número 990.
Norma acusada: Artículo 18 de la Ley 20 de 1975.

Actores: Antonio J. Cancino Moreno y Saúl Flórez Enciso.

Magistrados Ponentes: doctores *Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada por Acta número 3 de 1983.

Bogotá, D. E., febrero tres (3) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

En virtud del derecho que les concede la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos Antonio J. Cancino Moreno y Saúl Flórez Enciso solicitan a la Corte que declare inexequible, por ser inconstitucional, el artículo 18 de la Ley 20 de 1975, cuyo texto es el siguiente:

"El Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, el Contralor del Distrito Especial de Bogotá y los Contralores Municipales, por sí mismos o por medio de sus agentes, podrán constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por delito genérico de peculado que afecte los intereses de los institutos o entidades bajo su fiscalización".

Los demandantes consideran que esta norma legal es violatoria de los artículos 26, 59 y 60 de la Constitución.

RAZONES DE LA DEMANDA

La demanda consigna las siguientes opiniones en apoyo de su pretensión:

a) Los artículos 59 y 60 de la Carta asignan imperativamente la función fiscalizadora a la Contraloría General de la República. La norma demandada pertenece a la Ley 20 de 1975, la cual se dictó para "modificar y adicionar" las disposiciones orgánicas de la Contraloría General de la República, y le concede a ésta la facultad de constituirse en parte civil dentro de los procesos penales por peculado, pero de una manera simplemente potestativa, y como parte de la vigilancia fiscal que le es propia, la cual constituye un deber funcional de obligatorio cumplimiento. "Cierto es que la Contraloría, como persona jurídica, en algunas ocasiones, cuando es *directamente perjudicada*, puede acudir como parte civil a los procesos penales; pero para ello no es ni era necesaria disposición diferente a la que contiene el Código de Procedimiento Penal y demás normas del Código Civil y de Procedimiento Civil. Pero una cosa es que la Contraloría pueda ejercer las acciones tendientes a obtener la indemnización cuando ha sufrido merma directa en su patrimonio por acto ilícito y otra muy diferente es la de que la Contraloría pueda *ejercer*, no la acción indemnizatoria, sino la *fiscalizadora* que le asigna la Constitución mediante el curioso procedimiento de la parte civil que por su naturaleza, se creó únicamente para los primeros efectos";

Además, el ejercicio *"sui generis"* de la parte civil como medio de la función fiscal resulta incompatible con las funciones y atribuciones que el artículo 60 de la Constitución le asigna a la Contraloría, como también con el artículo 59, numeral 2°, según el cual "la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las *inherentes* a su propia organización";

b) La norma demandada autoriza, *"en general"*, que "las Contralorías puedan constituirse en parte civil, no como consecuencia de un acto perjudicial o dañoso en contra de las referidas instituciones, sino como forma de ejercer una función *fiscalizadora*". Con ello "se quebrantan los principios generales del derecho procesal penal y en consecuencia las formas propias del juicio criminal no solamente en contra de los intereses de los presuntos sindicados, sino en general del Estado y de otros sujetos procesales". Resulta así lesionado el artículo 26 de la Carta según el cual nadie podrá ser juzgado sino "conforme a las leyes previstas al acto que se le imputa, ante tribunal competente y *observando la plenitud de las formas propias de cada juicio*". Porque "pueden presentarse y en efecto se presentan situaciones tales como las dobles pretensiones, la incompatibilidad de intereses, la desigualdad ante la ley, etc."

"Puede decirse en forma sintética que se quebrantan las formas propias del proceso penal al autorizarse que una institución jurídica creada por su naturaleza para el ejercicio indemnizatorio, se pueda convertir en medio para el ejercicio de la función fiscalizadora de las Contralorías".

El Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación propone las siguientes consideraciones:

a) "Los actores parten de un error evidente: que a través de la Constitución como parte civil dentro del "delito genérico de peculado", se cumpla "la imperativa, irrenunciable y obligatoria *función fiscalizadora*";

b) La afirmación de los actores de que "el ejercicio de la parte civil es incompatible" con la función fiscalizadora, carece de respaldo jurídico, pues en Derecho Público no caben las interpretaciones analógicas; "el régimen de incompatibilidades es expreso, específico y no de construcción deductiva";

c) En lo que se refiere a ciertos defectos de tipo práctico de la norma demandada, tienen razón los actores, pero ello no se puede aceptar como vicio de inconstitucionalidad. "Pues una cosa es que una disposición viole preceptos de la Codificación Suprema y otra muy distinta es que la norma demandada adolezca de evidentes defectos y en consecuencia hubiera podido quedar mejor redactada";

d) "Uno es el concepto de Contraloría como organismo fiscal... y otro muy distinto el del funcionario como Jefe de cada una de estas entidades, esto es, el respectivo Contralor. Obsérvese bien que la norma acusada, en contra de lo que errónea y reiteradamente dicen los actores, no habla de Contraloría, esto es, de entidad oficial (que también, en contra de lo que expresan los demandantes, carece de personería jurídica), sino del Contralor General de la República y de los otros Contralores... si la entidad cumple funciones eminentemente fiscalizadoras, en cambio no son de esta estirpe todas las funciones que despliega el Contralor General, como bien se ve en los seis ordinales del artículo 60 de la Constitución. . Dicho precepto, en su ordinal sexto, faculta al legislador para que le adscriba al Contralor General 'las demás que señale la ley' ".

Consecuente con estas apreciaciones, el Procurador solicita a la Corte declarar exequible el artículo 18 de la Ley 20 de 1975.

Consideraciones de la Corte

Primera. Además de las razones por las cuales los actores consideran inconstitucional la norma demandada, ofrecen ellos otros argumentos que en el libelo aparecen bajo el título de "Principales repercusiones prácticas que ha tenido la aplicación de la disposición". Como algunos son reiteración de los cargos de inconstitucionalidad que se han resumido, y otros apenas reveladores de inconveniencias de la norma impugnada, considera la Corte que no es procedente su reproducción aquí para efectos del presente proceso de constitucionalidad.

Segunda. Los artículos 59 y 60 de la Carta, indicados por los demandantes como objetos de violación, son precisamente los que determinan la naturaleza jurídica y el carácter institucional de la Contraloría General de la República y de su jefe el Contralor General. En cuanto a aquélla, se dispone que está destinada a ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, la cual habrá de cumplirse conforme a la ley. En cuanto al Contralor, además de las calidades que debe tener para efectos de su elección, y de la manera de hacerla, se prescriben sus funciones más importantes, reservando al legislativo la posibilidad de asignarle otras adicionales. Es apenas natural que éstas sean impuestas legalmente en concordancia con los objetivos constitucionales de la entidad fiscalizadora, pues no tendría sentido, sino que, al contrario, constituiría inaceptable contradicción al propósito del constituyente asignarle a la Contraloría o al Contralor deberes ajenos a las funciones que les son propias en los términos del estatuto superior.

Con respecto a la facultad que concede a los Contralores el demandado artículo 18 de la Ley 20 de 1975, para que ellos, cuando las circunstancias lo exijan, puedan constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por el delito genérico de peculado, cuando sí éste afecta los intereses de los institutos o entidades sujetos a su fiscalización, es clara la concordancia entre tal posibilidad que la ley otorga a los Contralores y su objetivo principal, prescrito por la Carta, de vigilancia fiscal, la cual no se proyecta, desde luego, únicamente sobre los bienes asignados a las Contralorías, sino sobre el manejo de los fondos públicos por parte de los funcionarios y empleados de la administración que tienen tal responsabilidad. La vigilancia fiscal tiene ese objeto de manera amplísima y en todos los momentos. Por ello se habla de las especies de control previo, perceptivo y posterior; hasta este último se extiende la vigilancia propiamente dicha. Pero si los intereses públicos vinculados al fisco sufren lesión y perjuicio con motivo de peculado, siendo uno mismo este objeto que el de la vigilancia de los Contralores, la facultad contenida en el artículo 18 de la Ley 20 de 1975 en nada contradice la función primordial de éstos, ni el destino institucional de las Contralorías, sino que entre ellos hay coincidencia de motivos y propósitos, si bien se trata de funciones diferentes, como acertadamente lo advierte el Procurador. La anterior aclaración sirve, además, para dejar sin valor el cargo de que la vigilancia fiscal es deber de obligatorio cumplimiento que no se compadece con la opcionalidad contemplada en la norma *sub iudice*.

Cuarta. Tampoco se observa la lesión del artículo 26 de la Carta que los demandantes han creído ver. Porque las "dobles pretensiones, la incompatibilidad de intereses, la desigualdad ante la ley" de que hablan como la posibilidad de la actuación de los contralores en ejercicio de la facultad que les concede la norma impugnada, podría ocurrir quizás en el caso de que el hecho de constituirse en parte civil dentro de procesos por peculado, formara parte de su actividad oficial como vigilantes fiscales. Sin embargo, según queda explicado, no se trata de convertir la actuación procesal para obtener indemnización en un medio de ejercicio de la función fiscalizadora, sino de extender la protección de unos mismos intereses públicos más allá de la pura tarea de vigilancia fiscal, y para ello ha creído con razón el legislador que son los Contralores quienes se encuentran en mejores condiciones para desempeñar ese papel procesal, por su versación en materias fiscales, su conocimiento de los antecedentes del ilícito que se investiga, los recursos técnico-contables de los organismos que dirigen, y en general, por el objetivo que la propia Carta señala a sus funciones con relación al patrimonio público. De ahí que sea esta misma la que autorice al legislador para fijar a los Contralores otras funciones, concordantes con las propias de sus cargos, como se ha explicado, y según ocurre en el artículo 18 de la Ley 20 de 1975.

No se encuentra, pues, que la norma impugnada sea lesiva de los artículos de la Constitución señalados por los actores, ni de otros del mismo estatuto Superior.

Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Es exequible el artículo 18 de la Ley 20 de 1975.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana R., Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza Alvarez, Dante Luis Fiorillo Porras, José María Esguerra Samper* (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz* (con salvamento de voto); *Alvaro Luna Gómez* (con salvamento de voto); *Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

No compartimos la declaración de exequibilidad propuesta, por estas razones:

El artículo 143 de la Constitución asigna a los funcionarios del Ministerio Público como la primera de sus funciones la de "defender los intereses de la Nación", expresiones que tienen un sentido muy claro: la representación judicial de la Nación en todos los campos, administrativo, laboral y civil, sea que la Nación comparezca como demandada o demandante, y así lo corrobora la Ley 25 de 1974, orgánica de la Procuraduría General de la Nación, le corresponde a los mencionados funcionarios, sin perjuicio de que existan apoderados especiales que coadyuven la actuación de aquel Ministerio.

En el presente caso se trata precisamente del ejercicio de la acción civil dentro del proceso penal en relación con el peculado, y en consecuencia, no parece constitucional que el Contralor General de la República interfiera el ejercicio de aquella acción por parte del Ministerio Público, que es el representante constitucional de la Nación, para estos efectos.

Además, conforme al artículo 59 de la Constitución "la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización", y si bien la atribución 6ª del artículo 60 le otorga al Contralor la facultad de desempeñar las demás funciones que le señale la Ley, debe entenderse que ésta no puede entregarle las que no correspondan a esa institución.

No resulta claro que la Contraloría pueda válidamente desempeñar en forma coetánea su tarea de vigilar la gestión fiscal de las entidades administrativas y de la Nación, y la de representar a dichas entidades cuando quiera que los funcionarios encargados del manejo presupuestal estén sindicados de cometer delito que comprometa no sólo dicha gestión sino su vigilancia.

Por otra parte, la representación de los departamentos como personas jurídicas que son les corresponde a los Gobernadores conforme al artículo 194, ordinal 4º, de la Constitución Política, y por ende, el legislador no puede atribuirle esa personería a funcionario distinto, como lo hace ahora el precepto acusado con los Contralores Departamentales, pues ello desconoce frontalmente aquella norma constitucional.

No puede olvidarse, finalmente, que para intervenir de modo válido en cualquier proceso es indispensable tener capacidad para ser parte, cuyo primer requisito es existir como persona física o como ente moral. Y dado que las Contralorías no son personas jurídicas sino apenas organismos estatales, resultaría imposible suponer que los Contralores actúen a nombre de las Contralorías en los procesos penales por peculado, ni tampoco a nombre propio como personas físicas, pues la naturaleza propia de aquel delito descarta cualquier hipótesis en que pueda perjudicar patrimonios particulares, cuyos titulares carecen, por consiguiente, de interés jurídico para comparecer a tales juicios en busca de un resarcimiento pecuniario, que es la finalidad que se propone quien se constituye en parte civil dentro del proceso penal.

Consideramos así que el artículo 18 de la Ley 20 de 1975 es inconstitucional en cuanto le atribuye al Contralor General de la República la personería de la Nación en los procesos por peculado, y en cuanto se la confiere a los Contralores Departamentales para representar a los departamentos en los mismos juicios.

Ha debido pues declararse inexequible la norma acusada en cuanto a los aspectos que se acaban de estudiar. Y como el parecer mayoritario de la Corte fue distinto, estas son las razones de nuestro disentimiento.

Fecha, *ut supra*.

Luis Carlos Sáchica, Manuel Gaona Cruz, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, José María Esguerra Samper.

CONCIERTO PARA DELINQUIR. CONSPIRACION. EXCLUSION DE PENA. TIPICIDAD DEL HECHO PUNIBLE. DELITO POLITICO. CODIGO PENAL.

Exequibles los artículos 127, parcialmente, 130 y 186 del Código Penal.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 5.

Referencia: Proceso número 989.

Normas acusadas: Artículos 127 parcialmente y 130 y 186 del Código Penal.

Actores: Rodrigo Uprimny Yepes, Carlos Malagón Bolaños y Juan Carlos Henao Pérez.

Magistrado Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.*

Aprobada por Acta número 4 de febrero 10 de 1983.

Bogotá, D. E., febrero diez (10) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Los ciudadanos Rodrigo Uprimny Yepes, Carlos Malagón Bolaños y Juan Carlos Henao Pérez demandan ante la Corte la declaratoria de inexequibilidad de los referidos preceptos del Código Penal.

I. TEXTO DE LOS PRECEPTOS ACUSADOS

Son los artículos 127, en lo subrayado, y 130 y 186, del Código Penal, que establecen:

Artículo 127. *Exclusión de pena.* Los rebeldes o sediciosos no quedarán sujetos a pena por los hechos punibles cometidos en combate, *siempre que no constituyan actos de ferocidad, barbarie o terrorismo".*

"Artículo 130. *Conspiración.* Los que se pongan de acuerdo para cometer delito de rebelión o de sedición, incurrirán, por este solo hecho, en arresto de cuatro meses a dos años.

"Artículo 186. *Concierto para delinquir*. Cuando varias personas se conciertan con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por este solo hecho, con prisión de tres a seis años.

"Si actuaren en despoblado o con armas, la pena será prisión de tres a nueve años.

"La pena se aumentará en una tercera parte para quienes promuevan, encabecen o dirijan el concierto".

II. Fundamentos de la demanda

En sentir de los actores los preceptos que acusan son violatorios de los artículos 23, 26 y 55 de la Constitución y de su Preámbulo.

Las que siguen son sus razones:

1. La Constitución consagra en los artículos 23, 26 y 28 el principio de la "estricta legalidad", de manera que no le quede al poder margen de apreciación sobre su alcance, pues "la libertad del poder se llama arbitrariedad" (Bertrand de Jouvenel). El peligro que amenaza el principio *"nulla poena sine lege"* no proviene de la analogía sino de las leyes penales indeterminadas (Hanz Welzel, citado por Jesús Bernal Pinzón, en salvamento de voto a la sentencia de octubre de 1978).

"En la hipótesis de leyes con tipos penales ambiguos y con contornos indeterminados, estaríamos en presencia de una evidente y sustancial violación del principio de legalidad, a pesar de su formal y aparente observación, pues los asociados no sabrían con certeza qué conductas les están vedadas, ya que no existiendo claridad acerca del contenido de la descripción legal, sería en última instancia el funcionario estatal frente al caso concreto, y *'ex post facto'*, y no la ley en abstracto y con anterioridad, el encargado de definir el hecho punible, dándose así amplios y peligrosos márgenes a la arbitrariedad de las autoridades".

Además, la ambigüedad en la descripción penal es lesiva del principio de separación de las ramas del poder público consagrado en el artículo 55, ya que es el Congreso el que hace la ley (art. 76) y el juez el que la aplica, y ante una ley penal oscura quien fija su alcance es el juez, convirtiéndose en legislador.

2. Los artículos 130 y 186 sancionan los "actos preparatorios", por el "solo hecho" de ponerse de acuerdo para cometer delitos de rebelión o sedición, o de concertarse para cometer delitos, según la teoría clásica, el *"iter criminis"* comprende las fases de ideación, preparación, ejecución y consumación del hecho punible, pero sólo es punible la ejecución y la consumación, pues el Estado garantiza toda clase de libertad de pensamiento (art. 53), así sea criminal, y además la ideación y preparación son de suyo ambiguas y sus actos consiguientes son equívocos. Se trata entonces "del grave adelantamiento del momento del perfeccionamiento del hecho punible, en forma tal que un acto tradicionalmente preparativo se trastoca en ejecutivo y aún consumativo"... "rompiendo así con la taxatividad inherente a los tipos delictuales, y colocando en cabeza del juzgador, *'ex post facto'* la definición del hecho punible, desvirtuando de esta manera la separación de poderes del artículo 55 C. N.".

3. La lectura del artículo 130 muestra que el núcleo rector de este tipo penal es el "ponerse de acuerdo" para cometer delitos de rebelión o sedición. No basta argumentar que estos hechos punibles estén descritos en el Código Penal (arts. 125 y 126) para descartar el equívoco, el cual no se refiere a la finalidad del acuerdo, sino a la conducta misma, que es ambigua. De ahí por qué, dada su vaguedad, la Corte declaró inexequibles varios preceptos del Decreto número 1923 de 1978, por violatorios del artículo 23 de la Carta.

"En síntesis, esta disposición, a pesar de su aparente precisión es difusa, pues sanciona hechos que no sabe bien en qué consisten, y conductas esencialmente ambiguas, atentando así contra la libertad y la dignidad de la persona humana".

4. En relación con el artículo 186, sobre conspiración, hacen similares observaciones, y textualmente agregan:

"Con el agravante de que en este caso la finalidad del concierto para delinquir, es ella misma de gran ambigüedad, pues basta que sea con el fin de cometer delitos. Es decir, que basta que haya una pluralidad de partícipes, que se concierten para desarrollar una pluralidad de delitos, para que las más disímiles conductas puedan encajarse en la descripción penal, al arbitrio del criterio de quien aplique la norma. Así, los padres de una familia conciertan con toda la familia en que repetidamente van a robar un almacén para alimentarse, pero desisten posteriormente de tal propósito por considerarlo indigno, o por conseguir dinero para su subsistencia; ¿se les podrá imponer 'por ese solo hecho' prisión de 3 a 6 años? ¿No estarían sancionando así ciertos casos de tentativa desistida con pluralidad de partícipes del artículo 15 del 36, que se proscribió de las modernas legislaciones penales, por considerarla totalmente inocua?"

Citando a Pedro Gori, afirman que ello constituye, más que un proceso a la intención, un proceso a la probabilidad de la intención.

5. En relación con el artículo 127, en cuanto no excluye de punibilidad los actos de ferocidad, barbarie o terrorismo, hay también "adjetivación ambigua", aún respecto del terrorismo, regulado en el artículo 187, pero para efectos y por razones diferentes; pues "el delito político tiene un objetivo final invariable que le es consustancial, se prospecta buscando una repercusión efectiva y se realiza con supuesta justificación social y política".

Citan la reciente jurisprudencia de la Sala de Casación Penal sobre delitos políticos, según la cual:

"Haciendo un parangón entre el delito común y el delito político, por su aspecto subjetivo, se ha dicho que en el primero el agente realiza el hecho casi siempre por motivos innobles, o bajo el influjo de pasiones desbordadas, con perversidad, o con fines de venganza. Por el contrario, en el segundo, los móviles son casi siempre políticos o de interés común; la aspiración a lograr un replanteamiento de las condiciones económicas, políticas y sociales de una colectividad son –por regla general– los factores determinantes de esta clase de delincuentes" (Sentencia de mayo 26 de 1982, de la Sala de Casación Penal), Magistrado Ponente doctor *Fabio Calderón Botero*.

Y agregan:

"En esas circunstancias, lógico es entonces concluir que no es posible admitir la coexistencia estructural entre el terrorismo en combate y la rebelión o sedición, pues se desvirtuaría el sentido de la distinción entre las infracciones comunes y los delitos políticos; entre 'los motivos innobles, o bajo el influjo de pasiones desbordadas, o con fines de venganza' con los cuales se efectúa el delito común y los 'móviles políticos y de interés común' del político".

Por lo cual, el término terrorismo es una simple adjetivación.

6. Consideran además que las normas acusadas atentan contra los principios del Preámbulo de la Carta, que declara asegurar "los bienes de la justicia, la libertad y la paz", pues "mal podría aceptarse la existencia de normas penales que cercenen peligrosamente la libertad de los coasociados, conduzcan a pronunciamientos injustos de los tribunales y vuelquen la población a la violencia".

III. El Procurador

En opinión del Jefe del Ministerio Público, los preceptos acusados son constitucionales. Sus fundamentos son los siguientes:

1. En cuanto a los delitos de conspiración y concierto para delinquir (arts. 130 y 186), "el legislador se ha encargado de otorgar punibilidad a algunos delitos a partir de la exteriorización de la conducta o desde los actos primarios de la ejecución".

"Y en estos eventos, los actos preliminares del delito se sancionan no como preparatorios sino como delitos en sí mismo considerados, estructuralmente independientes".

El problema queda reducido a la prueba del "acuerdo" o del "concierto" y en estos eventos, los hechos deben aparecer inequívocamente demostrados.

2. En parte alguna de la Constitución se indica qué clase de delitos o penas puede establecer el legislador, únicamente prohíbe la pena capital y la confiscación. Cita la sentencia de la Corte de 9 de mayo de 1971.

3. No se infringe con los artículos acusados el 23 de la Carta ya que los delitos están definidos en la ley, ni el 26 por la misma razón y porque él se refiere a cuestiones judiciales o procesales, ni tampoco aparece que se hayan vulnerado los artículos 55 ni 28.

4. Tampoco es violatoria de la Carta la parte demandada del artículo 127, pues no se halla la vaguedad que alegan los actores: los artículos 66 y 187 del mismo Código contemplan las modalidades y circunstancias de agravación de la barbarie o ferocidad y de configuración del terrorismo.

Si el legislador goza de libertad y autonomía para consagrar conductas punibles y penas, como lógica consecuencia puede sustraer del tratamiento especial, vale decir otorgarles penalidad, a hechos punibles que demuestren especialmente insensibilidad moral de los autores.

Y concluye:

"Finalmente, desde el punto de vista constitucional y en el evento de que la descripción del delito o el señalamiento de la pena que haga la ley, sean carentes de técnica o inoperantes, corresponde únicamente al legislador corregir o precisar su alcance".

IV. Consideraciones de la Corte

Primera. La competencia

Los preceptos acusados hacen parte de un decreto extraordinario, por lo cual, de conformidad con la atribución 2ª del artículo 214 de la Carta, es competente la Corte para decidir sobre su exequibilidad.

Dado que el Decreto número 100 de 1980 que los contiene fue expedido antes de transcurrido el año previsto al efecto en la Ley de facultades extraordinarias 5ª de 1979, no encuentra la Corte reparo de extralimitación en relación con el tiempo señalado en ella para hacerlo.

Segunda. Las doctrinas del Derecho Penal frente a la Constitución

1. La Corte reitera que la Constitución no sigue ni exige escuela alguna del derecho penal. El legislador puede trazar autónomamente los derroteros doctrinarios del incriminativo, con las únicas condiciones limitantes de que sean compatibles con las normas de aquélla, o sea, de que estén acordes con lo que ella mande o permita y no consagren lo que ella prohíba (Sentencia de 2 de junio de 1981).

De consiguiente, cuando el legislador proscriba principios de una doctrina del derecho penal o cuando instituya otros, sin contradecir las prescripciones de la Carta, ha de entenderse que dichas facultades le están permitidas y que sólo cuando atenten contra aquéllas son inconstitucionales. Así las cosas, el ámbito de regulación punitiva del legislador es amplio y diverso, pero no arbitrario.

2. Nuestro Código Penal vigente da preeminencia a los principios de la escuela técnico-jurídica que acoge como elementos del hecho punible la tipicidad, la antijuridicidad, la imputabilidad y la culpabilidad. La responsabilidad tiene como presupuesto básico la culpabilidad y la exteriorización de la conducta y no tanto la condición personal del agente. La responsabilidad objetiva ha sido proscrita de nuestra legislación penal y la catalogación ontológica o de la personalidad del agente juega apenas un papel circunstancial en la medición de la punibilidad. El elemento volitivo de la conducta supone necesariamente un nexo causal y teleológico. De otra parte, la política criminal del legislador no ha olvidado los presupuestos criminogenéticos y sociológicos de la acción punible ni la función protectora y resocializadora de la pena y rehabilitadora de las medidas de seguridad.

Así pues, nuestra legislación punitiva no se halla matriculada en forma exclusiva y total en determinada doctrina o escuela penal.

3. Fuera de todo lo cual, debe tenerse en cuenta que el derecho punitivo se refiere no sólo al orden jurídico sustantivo sino además al procesal, y que ambos se

hallan estrechamente relacionados para determinar su juridicidad y necesariamente referidos a los principios esenciales de nuestra Constitución, pues no es suficiente describir normativamente una conducta punible sin garantizar el debido proceso al incriminado.

Tercera. El alcance de los preceptos acusados

1. Tíldanse de inconstitucionales los artículos 127, 130 y 186 acusados, básicamente por el cargo genérico de ser violatorios del principio de la "estricta legalidad" consagrado en los artículos 23, 26 y 28 de la Carta, en virtud de que, según el criterio de los actores, consagran en forma incompleta o ambigua el "*iter criminis*" o la tipificación de la conducta punible.

2. Ciertamente, la consagración legal del principio de la tipicidad (C. P. arts. 1, 2, 3 y 7) se adecua a los presupuestos constitucionales señalados en los artículos 16, 20, 23, 26, 28 y 121, identificables bajo el denominador común de que exigen al legislador la certidumbre o certeza del derecho punitivo, o la legalidad expresa y estricta, inequívoca, clara, impersonal y preexistente *(fattispecie legale)*, "Sin que –como sostiene Pietro Novollone– su aplicación dependa del solo criterio ilimitado o caprichoso del fallador, sino que este ha de estar ceñido a claros cauces de normación positiva y a parámetros indubitables" (Cfr. "*Le Leggi penali e la Costituzione*". Milán, 1953, Ed. Giuffré Soler, p. 12).

Pero lo anterior no significa que el legislador esté facultado para pasar al otro extremo y eliminar la aptitud apreciativa del juez, pues en la medida en que aquél le suprima a éste su capacidad de "juzgar" e interpretar la ley, no sólo deshumaniza la conducta sino que termina asumiendo, además de su función de legislar, la de administrar justicia, con lo cual se violaría el principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 55 de la Constitución.

3. Por lo demás, según la misma legislación, para que el hecho tipificado sea punible, debe ser *antijurídico*, es decir, lesionar o poner en peligro sin justa causa el interés jurídicamente tutelado (C. P. arts. 4 y 10), e *imputable* el agente, o sea que refleje la capacidad humana para comprender la antijuridicidad de la propia conducta y para actuar de acuerdo con esa comprensión (C. P. arts. 31 y 32). Supone también que la conducta ha de realizarse con *culpabilidad*, esto es, con actitud voluntaria del agente de lo antijurídico, que dé lugar a un inevitable juicio subjetivo de reprobación, contrario a la forma sabia en que aquél hubiera podido o debido actuar (C. P. arts. 5º, 35, 36, 37).

Todo lo cual indica que si el legislador describe y prescribe, es el juez el que califica y decide, de acuerdo con lo previsto para uno y otro en los artículos 20, 23, 26, 28 y 55 de la Carta.

4. Pone de presente la Corte que no es lo mismo la prescripción normativa incompleta, ambigua y analógica de una conducta punible, como sería por ejemplo la que erigiera en delito el "irrespetar al Estado" o "el pensar contra la estabilidad del orden jurídico", lo cual atentaría contra el principio de la estricta y clara legalidad preexistente, consagrado en los artículos constitucionales que se reclaman como violados; que tipificar en forma específica y nítida, aunque autónoma, actos prepara-

torios, exteriorizados, directos e idóneos, desplegados indubitablemente hacia la consumación de hechos punibles más graves o distintos, con tal de que por sí mismo estructuren de manera clara la inequivocidad de la conducta.

5. Este y no aquél, es el caso de los artículos 127, 130 y 186 acusados:

a) Así el *artículo 127* establece en forma clara que "los rebeldes o sediciosos no quedarán sujetos a pena por los hechos punibles cometidos en combate, siempre que no constituyan actos de ferocidad, barbarie o terrorismo"; que es igual a decir que cuando han incurrido en sedición o rebelión, sólo responden y son sancionados por esos hechos punibles, y que además lo serán por los otros delitos que hayan cometido en combate cuando correspondan a actos feroces, bárbaros o terroristas;

Afirmar que no siempre es posible cometer los delitos de sedición y rebelión sin haber incurrido en otros durante el combate, no equivale a demostrar que todo delito cometido en combate por los sediciosos o rebeldes tenga que ser indudiblemente bárbaro, feroz o terrorista. Aquí no se sanciona doblemente la sedición o la rebelión, no se cataloga a estos delitos como actos preparatorios inescindibles de la consumación de otros, sino que se distingue entre una conducta punible en forma autónoma (sedición y rebelión) y las conductas consideradas injustificables para realizar aquélla;

Además, según la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de esta Corporación, de 26 de mayo de 1982, invocada por los actores en argumento de que no se pueden catalogar con el mismo rigor los móviles del delito común que los del delito político, debe tenerse en cuenta que dicha fundamentación no se contradice ni desvirtúa sino que se confirma en ésta, pues lo que cuenta para juzgar al delincuente político en aquel caso, o la norma que prescribe el delito político en el presente, es que la conducta del agente, así sea desplegada con fines políticos o de interés común, es punible, o sea, catalogada como delito. En ninguna parte de aquella sentencia la Sala Penal ha afirmado que el hecho, por ser delito político y suponer móviles de interés común, deje de ser delito o pierda su naturaleza punible;

Otra es que se estime por razones de orden axiológico, pero no jurídico, que sea injusta o inconveniente una conducta punible, pero ello no alcanza a contravenir los preceptos constitucionales invocados como transgredidos; y frente al Preámbulo de la Carta, que consagra la idea de justicia, vale pensar en que lo justo no es sólo predicamento para el agente sino para la sociedad que no debe ser víctima de actos de barbarie, ferocidad o terrorismo.

Sin que se pretenda agotar aquí la idea de lo justo, bástele a la Corte afirmar para el caso, que aquélla no se adecua a la posibilidad de aceptar como válido éticamente para unos lo que no lo es para otros, ni a la idea de que un fin noble justifique la utilización de medios reprochables;

Nuestro sistema demoliberal es hermético frente a "la idea de la razón de Estado"; pero no ante la idea de la razón de su sociedad, la cual precisamente justifica su institucionalización y vigencia en la medida en que aquél responda a sus valores esenciales, así se cataloguen axiológicamente como equivocados.

b) El *artículo 130* dispone que "los que *se pongan de acuerdo* para cometer delito de rebelión o de sedición, incurrirán, *por ese solo hecho*, en arresto de cuatro

meses a dos años"; y *el 186* que "cuando varias personas se *concierten* con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, *por este solo hecho*, con prisión de tres a seis años";

Es tanto como decir que el solo hecho de ponerse de acuerdo o de concertarse para cometer ciertos delitos o delitos, es delito;

Naturalmente, toda la técnica jurídica antes descrita y sustentada frente a la Constitución, permite a las claras determinar que el ponerse de acuerdo o el concertarse ha de ser una conducta inequívoca, idónea y clara hacia el fin propuesto, además de exterior e inconfundible, y no simplemente un comportamiento equívoco, inidóneo, inocuo, indescifrable, meramente ideatorio e intrascendente al mundo exterior, o confuso;

No se trata en estos casos de la consagración normativa de un tipo genérico, indeterminado, imperfecto o analógico, sino de una clara, directa, autónoma y completa descripción legal de una conducta *punible* que, además, aunada a otra u otras, genera la comisión de otros delitos.

6. Obsérvese, por último, que el orden jurídico penal comprende no sólo la estricta prescripción legal delictiva, sino la procesal. Y ésta supone la indubitable y plena demostración probatoria de la inequívoca conducta punible, como requisito ineludible del debido proceso, previo a la exigencia de responsabilidad.

Así lo establece, en desarrollo de lo ordenado en los artículos 20, 23 y 26 de la Constitución, el artículo 215 del Código de Procedimiento Penal, que dice:

"*Artículo 215. Requisitos para dictar sentencia condenatoria.* No se podrá dictar sentencia condenatoria en materia criminal sin que obren en el proceso, legalmente producidas, la prueba plena o completa de la infracción por la cual se llamó a juicio y la de que el procesado es responsable de ella".

Quiere ello significar, además de lo relatado, que un hecho punible que no se pueda demostrar no da lugar a punibilidad, y que resulta invalidable frente al orden jurídico el condenar por una conducta que por insuficiente, equívoca o ambigua no se pueda demostrar. O sea que, en rigor partiendo de la institucionalización del juez competente, apto y natural, la determinación de una conducta típica, antijurídica y culpable, se halla fusionada dentro del principio que, no obstante la penuria del lenguaje, podría denominarse de "demostrabilidad", el cual presupone no sólo la claridad normativa de la descripción de una conducta sino la comprobación de ésta.

6. Por las razones que anteceden, no encuentra la Corte violación de ningún artículo de la Constitución, por parte de los acusados.

V. Decisión

Con fundamento en lo expresado, la Corte Suprema de Justicia, en –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de su atribución consagrada en el artículo 214 de la Constitución,

RESUELVE:

1. Declarar exequibles, por no encontrarlos contrarios a la Constitución, los artículos 130 y 186 del Código Penal, adoptados por el artículo 1º del Decreto Extraordinario número 100 de 1980.

2. Declarar exequible la parte que se demandó del artículo 127 del mismo Código, la cual dice: "...siempre que no constituyan actos de ferocidad, barbarie o terrorismo".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Manuel Gaona Cruz, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Gabriel Melo Guevara*, Conjuez; *Rafael Nieto Navia* (ausente) Conjuez; *Humberto Murcia Ballén, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Alfonso Suárez de Castro*, Conjuez; *Fernando Uribe Restrepo, Jaime Vidal Perdomo*, Conjuez; *Alberto Ospina Botero, Pedro Elías Serrano Abadía* (Ausente por enfermedad).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SISTEMA DEL CUOCIENTE ELECTORAL, PARA ELECCION DE LAS COMISIONES PERMANENTES DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS. REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS PARTIDOS Y DE LAS MINORIAS, POR TRATARSE DE UN SISTEMA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PLURALISTA.

Inexequible el aparte del art. 16 de la Ley 17 de 1970.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 6.

Referencia: Proceso número 993.

Disposición acusada: Parcialmente, el artículo 16 de la Ley 17 de 1970, sobre integración de las Comisiones del Congreso.

Actor: Humberto Criales de la Rosa.

Magistrado Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz*.

Aprobada por Acta número 4 de febrero 10 de 1983.

Bogotá, D. E., febrero diez (10) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Se decide sobre la acción de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano Humberto Criales de la Rosa, contra una parte del artículo 16 de la Ley 17 de 1970, en ejercicio de lo previsto en el artículo 214 de la Constitución

I. Lo Acusado

De conformidad con el auto de septiembre 20 de 1982, la Sala Constitucional decidió admitir la demanda únicamente en relación con el aparte que a continuación se subraya del artículo 16 de la Ley 17 de 1970, cuyo texto es el siguiente:

"LEY 17 DE 1970
(diciembre 15)

Por la cual se dictan normas sobre las Comisiones del Congreso.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

.....

Artículo 16. Con excepción de las del Plan y de Presupuesto, en cuanto no se opongan a lo estatuido en el artículo 172 de la Constitución, las Comisiones Permanentes se elegirán por el sistema del cuociente electoral, previa inscripción de listas *Con todo, si los partidos o sectores políticos representados en la respectiva Cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las Comisiones, o de parte de ellas, ésta podrá ser votada en bloque.* De igual manera, si se trata de reemplazar a un miembro de una Comisión, bastará una proposición aprobada por la Cámara respectiva, con el asentimiento del reemplazado».

O sea que el examen de exequibilidad del precepto transcrito sólo se contrae a la parte subrayada.

II. Fundamentos de la Demanda

En opinión del actor el aparte cuestionado del artículo 16 de la Ley 17 de 1970 es contrario al artículo 172 de la Constitución, por las siguientes razones:

1. La norma acusada establece para la elección plural la votación en bloque, en tanto que la norma constitucional aludida busca preservar el derecho de las minorías, cualesquiera que ellas sean, dentro o fuera de los partidos o sectores políticos.

2. Invoca como ejemplos de aplicación arbitraria del artículo acusado, tanto en la Cámara como en el Senado, la elección de Comisiones Constitucionales de 1978, efectuada en bloque, y la de la Comisión de Instrucción del Senado llevada a cabo en 1979, en la misma forma.

Hace ver cómo respecto de ambas elecciones el Consejo de Estado declaró su nulidad por violación del principio del cuociente electoral.

III. El Procurador

En opinión del Jefe del Ministerio Público el aparte que se admitió como acusado del artículo 16 de la Ley 17 de 1970, es inconstitucional, según la siguiente fundamentación:

1. Los casos de indebida aplicación de la disposición acusada no son cargos válidos de inconstitucionalidad. No obstante que el Consejo de Estado en los fallos proferidos el 2 de julio de 1979 y el 20 de octubre de 1980 declaró la nulidad de la elección de Comisiones Constitucionales de la Cámara y de la Comisión de Instrucción del Senado, dichas declaratorias no se apoyaron en la vía de excepción sino en que el requisito exigido por el artículo acusado de la "votación en bloque" que supone el acuerdo de todos los sectores o partidos, no se cumplió.

2. El artículo 172 de la Carta corresponde al 50 del Acto Legislativo número 1 de 1968, que modificó el 77 del Acto Legislativo número 1 de 1945, suprimiendo la parte que decía: "... u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho" lo cual

pone en evidencia que el constituyente del 68 consagró únicamente el método del cuociente electoral para escoger los candidatos a las Comisiones y prescindió de dejarle esa función al legislador.

Hace ver cómo desde el artículo 4º del Acto Reformatorio número 8 de 1905 el constituyente buscó reconocer el derecho de representación de las minorías. Cita luego comentarios de algunos tratadistas de Derecho Constitucional Colombiano sobre el alcance del artículo 172 de la Constitución, con el propósito de fundamentar su criterio.

3. Y agrega textualmente:

"La representación proporcional no es, en conclusión, un derecho disponible sino una garantía que, dentro de sus ponderadas valoraciones, consideró necesario reconocer explícitamente nuestro constituyente desde la expedición del Acto Legislativo número 3 de 1910; que había esbozado ya en el Acto Reformatorio número 8 de 1905 como 'derecho de representación de las minorías'; y que, en la Constitución vigente se quiso tutelar adoptando, con exclusión de cualquiera otro y de manera categórica, el método del 'cuociente electoral', hasta el punto que, para evitar dudas, equívocos o cavilaciones, precisó, al detalle, la forma como debía operar"

IV. Consideraciones de la Corte

Primera. Por tratarse de una demanda contra un precepto que hace parte de una ley, es competente la Corte para decidir sobre su exequibilidad según lo previsto en la atribución 2ª del artículo 214 del Estatuto Fundamental.

Segunda. Encuentra la Corte que el aparte que se admitió como demandado del artículo 16 en comento, es inconstitucional, por las siguientes causas:

1. El texto del artículo 172 de la Constitución, que se invoca por el actor como violado, es el siguiente:

"A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral.

"El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer.

"Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

"La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quede en el respectivo número de votos válidos.

"Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente".

El escrutinio que impone este artículo de la Constitución "*cuando se vote por dos o más individuos en una corporación pública*", por axioma cuantitativo, es ineludiblemente "plurinominal" o de "lista" y no uninominal.

Dicho precepto ordena emplear para elegirlos "el sistema de cuociente electoral" y ningún otro, *"a fin de asegurar la representación proporcional de los partidos"*, que es igual que decir, con el fin de asegurar no sólo la representación de los partidos o sectores políticos mayoritarios sino también la de los minoritarios.

2. Nuestro sistema constitucional consagra, además del principio del pluralismo orgánico señalado en el artículo 55 de la Carta, o de separación de los poderes, el de pluralismo democrático representativo, en los artículos 2, 105, 172 y 179 de la Carta:

El artículo 105 preceptúa que los miembros del Congreso representan a la Nación entera y no sólo a un partido o a una parte de ella, esto es, en términos jurídicos políticos, que aquéllos concurren a representarla en nombre de todos los partidos, tanto mayoritarios como minoritarios que actúan en el Congreso. De ahí por qué el artículo 179 ordena que el que sufraga o elige no impone obligación ni confiere mandato al candidato electo: pues el elegido lo es en nombre de la Nación "entera" y no de sus electores o de una parte de ella. Por lo cual, el artículo 172 tiene como finalidad garantizar no sólo la representatividad nacional en forma íntegra o "entera" sino en proporción a como esa voluntad nacional se manifieste por intermedio de los partidos o sectores políticos que concurren a las corporaciones públicas, o sea, como lo dice expresamente dicho artículo, " a fin de asegurar la representación proporcional de los partidos".

3. En una democracia representativa pluralista, como lo es la nuestra, la correlación de mayorías y minorías es inescindible, pues ni éstas ni aquéllas pueden ser definidas o comprendidas sino en mutua referencia. No es admisible frente a la lógica que puede existir una mayoría total o una minoría inexistente: estos dos ejemplos extremos de la correlación son los únicos que romperían su estructura, y la cambiarían, en un caso por el unanimismo o la unanimidad, y en el otro por el desconocimiento de la oposición institucional o instituida.

4. Al reconocer el artículo 172 de la Carta los "partidos" políticos representados proporcionalmente en las corporaciones públicas, resulta insostenible frente al principio lógico de no contradicción afirmar válidamente la vigencia de un "partido único" o de un "partido total", o de una representación proporcional única o desproporcionada, pues no sólo política e institucionalmente, sino según la ley matemática, la noción de "partido" corresponde apenas a la parte de un todo y no al todo, a una parte de la Nación y no a la Nación enteramente representada, y por lo tanto presupone la existencia representativa de otro o de otros partidos para integrar esa representatividad total que ordena la Constitución.

5. Así como no existen minorías sin mayorías, tampoco éstas sin aquéllas, y la representación proporcional de la Nación entera, que consagra la Constitución en sus artículos 105 y 172, garantiza la existencia de unas y otras.

6. En consecuencia, al disponer el artículo 16 que se examina que si los partidos o sectores políticos representados en la respectiva Cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las Comisiones, o de parte de ellas, dicha lista *"podrá ser votada en bloque"*, el precepto está negando, además del principio lógico de no

contradicción y del matemático de correlación, ya expuestos, el constitucional de la representación nacional integral y proporcional que busca precisamente asegurar también, y por lo mismo, la de las minorías.

Cuando los partidos o sectores políticos del Congreso se pongan de acuerdo para constituir una sola lista en vez de elegir proporcionalmente varias, el resultado podrá a veces llegar a ser el mismo: el de que en lista única o en bloque o en listas separadas de proporcionalidad, lleguen a conformar las Comisiones o algunas de ellas los mismos de unas y otras; pero la Constitución, en resguardo del principio de la representación integral y proporcional de la Nación y por lo tanto de las minorías, le prohíbe a éstas y a las mayorías renunciar a su derecho de representación y a su deber de representar.

Además la votación en bloque supone un acuerdo circunstancial, efímero, ocasional y no permanente y casi nunca traslada una decisión unánime, sino apenas mayoritaria, lo cual va en detrimento de las minorías. Por lo tanto darle carácter permanente a aquel acuerdo equivale a negar el pluralismo y la representatividad proporcional e integral y resulta contrario al principio de pluralidad de listas exigido por el artículo 172 y protegido por el 105.

7. Aunque en la práctica las diversas listas se pusieran siempre de acuerdo, la Constitución instituye y preserva su autonomía representativa y su reconocimiento dentro del mecanismo democrático ambivalente de control y de participación, del quorum no sólo cuantitativo, sino cualitativo: la participación representativa indica que los representantes de la mayoría deciden y los de la minoría controlan. Esa coetaneidad de mayorías y minorías corresponde a una de las razones institucionales del Congreso.

Otra cosa es que en ocasiones, o con frecuencia, o siempre, resulte de hecho un consenso unánime y permanente, más ya no por efectos de imposición constitucional sino del acuerdo conjunto para cada caso concreto. Pero según el artículo 105 de la Carta los individuos de una y otra Cámara representan a toda la Nación y no a una parte de ella y deberán votar consultando "el bien común". El Constituyente supone que esa consulta del bien común se refleja instituyendo la representación proporcional e integral de los partidos, que concurren a las corporaciones públicas de origen popular en nombre de la Nación y no en interés de un solo grupo. De consiguiente, las elecciones plurinominales en el Congreso se sustentan en la imperativa e irrenunciable exigencia de la pluralidad de listas escogidas por cuociente electoral.

El aparte acusado del artículo 16 de la Ley 17 de 1970 es entonces contrario al artículo 172 de la Constitución e incompatible con el artículo 105 de la misma.

V. Decisión

A mérito de lo expuesto, y por las razones expresadas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, previo el estudio de la Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de la atribución consagrada en el artículo 214 de la Carta,

RESUELVE:

Declarar inexequible, por ser contrario a la Constitución, el aparte del artículo 16 de la Ley 17 de 1979, "por la cual se dictan normas sobre las Comisiones del Congreso", que fue admitido como acusado, y que dice: "Con todo, si los partidos o sectores políticos representados en la respectiva Cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las Comisiones, o de parte de ellas, ésta podrá ser votada en bloque".

Cópiese, publíquese, infórmese al Congreso y al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa
Presidente

Manuel Gaona Cruz, Luis Enrique Aldana Rozo, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria, Pedro Elías Serrano Abadía (ausente por enfermedad).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA.

Exequible el Decreto número 3742 de 1982

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 7.

Referencia: Expediente número 1014 (114-E).

Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 3742 de 1982.

Magistrado Ponente: Doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 5 del 15 de febrero 1983.

Bogotá, D. E., febrero quince (15) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

El Gobierno declaró el estado de emergencia económica mediante el Decreto número 3742 de 23 de diciembre de 1982 y, por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, lo envió al día siguiente de su expedición, mediante el Oficio número 17712 del 24 de diciembre de 1982.

El Decreto dice:

«DECRETO NUMERO 3742 DE 1982
(diciembre 23)

Por el cual se declara el estado de emergencia económica.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, previo concepto favorable del Consejo de Estado y,

CONSIDERANDO:

1º Que la economía colombiana ha entrado en un proceso de desequilibrio que ha afectado de manera severa la producción y el empleo y ha creado un clima

acentuado de incertidumbre en las actividades empresarial, comercial y laboral del país;

2º Que la crisis de inversión en Colombia tiene como causas principales el deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos, el incremento del gasto público, así como el debilitamiento del ahorro privado como consecuencia de la grave alteración del sector financiero;

3º Que este marco de estancamiento y receso económico ha estado acompañado por un notorio desgaste monetario, aumentos continuados y crecientes de los precios y erosión de los presupuestos familiares;

4º Que el país ha tenido que enfrentar simultáneamente el desempleo de la fuerza de trabajo y la inflación;

5º Que la situación fiscal por la que atraviesa el país se ha menoscabado paulatinamente por un debilitamiento generalizado de los ingresos de la Nación, de los departamentos, de los municipios y de las entidades descentralizadas, frente a un gasto oficial en permanente expansión como resultado del fenómeno inflacionario;

6º Que el debilitamiento de los ingresos y el incremento de los gastos públicos han conducido a una caída pronunciada del ahorro nacional que, a su turno, ha afectado el nivel de inversión y de actividad económica en general. La recesión resultante ha intensificado el daño producido por una evasión fiscal y tributaria de proporciones gigantescas;

7º Que es necesario y urgente introducir ajustes en normas fiscales y presupuestales, con el propósito de afianzar el ahorro público como fuente insustituible de capitalización social;

8º Que el fenómeno de evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso en la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones;

9º Que con la incorporación, al presupuesto, de ingresos con efectos altamente inflacionarios se ha contribuido a agravar la emergencia fiscal y presupuestal, se ha dificultado el manejo de la política monetaria, de los programas de saneamiento económico y de reactivación de los sectores productivos;

10. Que la destinación específica dispuesta por la ley para un significativo volumen de ingresos públicos, impide que el presupuesto general de la Nación tenga la movilidad necesaria para ser un instrumento eficaz de desarrollo económico mediante la aplicación de los recursos a objetivos actualmente prioritarios;

11. Que la cobertura, programación, ejecución y control del presupuesto general de la Nación no permiten la adecuada asignación y utilización de los recursos ni una operación oportuna y ágil para cumplir con las obligaciones y programas de inversión del Estado;

12. Que la crisis fiscal que configura la actual situación de emergencia, no es sólo de alcance normativo sino de organización, dada la falta de autonomía y capacidad técnica y operativa de la administración tributaria, aduanera, de presupuesto y de crédito público por carecer de elementos que permitan un adecuado control y una eficiente supervisión en el recaudo y administración de los impuestos nacionales, en la contratación del crédito público y en el consiguiente gasto público;

13. Que el aumento alarmante de prácticas contrarias a la moral y la ley, por parte de funcionarios es encargados de la determinación, recaudo, control y administración de los impuestos, es otro de los factores que inciden notoriamente en el auge de la evasión y la elusión tributarias afectando, con mayor gravedad, la situación de crisis fiscal del país;

14 Que la situación descrita en los considerandos anteriores debe corregirse a la mayor brevedad y, además de los ajustes de tipo normativo necesarios en el campo fiscal y presupuestal, exige la revisión del régimen procedimental y la modificación apropiada de los mecanismos, instrumentos y órganos que requiere una moderna y ágil administración, principalmente en los aspectos a los cuales se refiere este decreto,

DECRETA:

Artículo 1º Declárase el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional, por el término de cincuenta (50) días.

Artículo 2º Convócase a sesiones extraordinarias al Congreso de la República para los diez (10) días siguientes al vencimiento del término a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 3º Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a los veintitrés días del mes de diciembre de 1982.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* El Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo;* El Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* El Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes;* El Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* El Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* El Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* El Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan;* El Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* El Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez;* El Ministro de Obras Públicas, *José Fernando Isaza Delgado*».

De conformidad con el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969 se ordenó fijar este asunto en lista en la Secretaría de la Corte Suprema, para efecto de la intervención ciudadana prevista en el artículo 214 de la Constitución.

El Procurador General de la Nación dentro del término constitucional, rindió concepto en el que solicita que se declare exequible el decreto que se está revisando, si no se acepta su tesis de que esta clase de decretos no están bajo el control de la Corte. La Corte no acoge esta tesis y reitera su jurisprudencia a este respecto.

El decreto de que se trata cumple los requisitos del artículo 122 de la constitución, porque la declaratoria fue consultada previamente con el Consejo de Estado, según certificación de la Secretaría de dicha Corporación (folio 12) en la copia auténtica que del mismo se recibió, aparecen la firma del Presidente de la República y de los trece Ministros del Despacho, está motivado en consideraciones de orden económico y social, y convoca al Congreso para las sesiones especiales a que se refiere el inciso 3º del artículo 122 constitucional.

Además, el término que señala para el ejercicio de las facultades de excepción no excede el de noventa días que fija el artículo 122 de la constitución por cada anualidad, puesto que la emergencia fue declarada el 23 de diciembre de 1982 por cincuenta (50) días, y por tanto en el presente año de 1983 sólo ha utilizado cuarenta y un (41) días, entre el 1º de enero y el 10 de febrero, inclusive.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, declara exequible el Decreto número 3742 de 1982.

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial.

José Eduardo Gnecco Correa.Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esquerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (con salvamento de voto); *Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (salvo voto); *Pedro Elías Serrano Abadía* (ausente por enfermedad) *Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General.

Salvamento de Voto

Estimamos nuestro deber dejar testimonio respecto de algunos aspectos en relación con la sentencia referida, toda vez que la Sala Plena optó por decretar una suficiente ilustración que impidió exponer argumentos.

Se trata de establecer si existe congruencia entre las motivaciones que expuso el Gobierno al Consejo de Estado en cumplimiento del artículo 141 de la Constitución y las motivaciones consignadas en los considerandos del decreto por el cual se declara

la emergencia. ¿Es esa función de la Corte? ¿o acaso ésta debe limitarse a la simple misión de certificar si el decreto tiene catorce firmas, más propia de notarios que de jueces constitucionales? no existe precedente jurisdiccional, toda vez que el punto en cuestión no fue tratado por la Corte en la sentencia similar del año 74 ni en la de diciembre próximo pasado. Pero ese hecho negativo no excluye en manera alguna la posibilidad de plantearlo, como en efecto ocurrió. Uno de los firmantes del presente escrito solicitó al Consejo de Estado una copia de las peticiones formuladas tanto por el señor Presidente como por el señor Ministro de Hacienda a esa Corporación para efecto de la declaratoria del estado de emergencia que ahora nos ocupa. Se ordenó la expedición y en tal virtud los documentos pertinentes fueron llevados a la sesión de la Sala Plena. Nada fácil resultó que la Corte se enterara y tuviera como elementos de convicción esos documentos Pero a la postre se logró este resultado. Pudo entonces comprobar la Corte que el Ministro de Hacienda en su presentación al Consejo manifestó: *"No se trata, pues, de introducir toda una reforma fiscal que normalmente debería someterse a las vías normales, constitucionales y legales.* Se busca encontrar el camino legal aun cuando para desmontar con premura un componente parcial de la ejecución fiscal que es y seguirá siendo fuente de perturbación muy grande en el manejo de la política monetaria, en los programas de saneamiento económico y de los sectores productivos en que está empeñado el Gobierno. La coexistencia de este recurso 'poco santo' de la Cuenta Especial de Cambios y el enorme vacío fiscal creado por la evasión y la elusión fiscal de los últimos años, plantea la necesidad de ajustes parciales al régimen fiscal con carácter de emergencia. *No se pretende hacer una verdadera reforma fiscal que probablemente se apartaría del concepto jurídico y constitucional de la emergencia"* (subrayamos). Así las cosas es menester preguntar si el Gobierno investirse, en cierta forma, de facultades legislativas *pro tempore* tuvo en cuenta lo que en documento de Estado le expresó al Consejo o lo omitió. Eso era lo fundamental y no lo que contiene la sentencia, que por atender aspectos secundarios y evidentes, dejó de lado lo sustancial y básico.

Si se lee con detenimiento la transcripción anterior es obvio que la posibilidad de una reforma fiscal o tributaria parcial estaba encaminada exclusivamente a desmontar la Cuenta Especial de Cambios. Compárese lo anterior con los considerandos del decreto examinado y se verá entonces cómo allí ni siquiera se menciona la citada cuenta, y sí se refiere en algo a la eventual reforma o "ajuste parcial de las normas fiscales y tributarias es con fines bien distintos: para "afianzar el ahorro público como fuente insustituible de capital social". Se planteó, pues, una modificación parcial al régimen fiscal o tributario para una cosa y se autofacultó para legislar en sentido distinto. Desde luego lo anterior tendrá a no dudarlo incidencia en el examen constitucional de la forma como se ejercieron las facultades del artículo 122, tema de otros fallos. Pero en el caso concreto del examen del Decreto número 3742 se ve con claridad que el Gobierno planteó una cosa al Consejo de Estado y otra muy diferente expuso en los considerandos del decreto. Es clara, entonces, la incongruencia entre la petición del Gobierno y lo que hizo. Esa incongruencia determina necesariamente la inconstitucionalidad por lo menos parcial del decreto en la parte motiva totalmente ajena a lo consultado, pero ese tema de la eventual inconstitucionalidad parcial no fue posible siquiera plantearlo ante el afán de darse la Corporación por "suficientemente ilustrada".

Ahora bien, la incongruencia entre lo pedido y lo ordenado en el decreto de la autofacultad legislativa fue precisamente lo que determinó el beneplácito del Consejo. En efecto, en uno de los considerandos esa alta Corporación expresó: "Considerando:... que el gobierno afirma que con estas medidas no se pretende realizar 'una reforma fiscal', sino 'introducir algunas revisiones en el régimen de tributación y en el gasto público', con el exclusivo objeto de remediar las causas de la crisis... Conceptúa favorablemente sobre la declaración de emergencia económica". Es de preguntar: si el Gobierno hubiese solicitado el parecer del Consejo sobre aquello que no dijo en su petición pero sí consagró en el decreto, ¿el Consejo habría conceptuado en igual forma? La respuesta entra en el campo de la hipótesis, sobre la cual no es dable edificar la exequibilidad.

Hay otras incongruencias entre aquello para lo cual el Gobierno se autofacultó y lo que en últimas fue el tratamiento legislativo de excepción, sobre lo cual opinaremos en su oportunidad.

Finalmente existe otro punto sobre el cual no fue posible que hacer, en la sesión de la Sala Plena, examen exhaustivo. Se trata de la necesaria precisión que debe tener la parte considerativa del decreto, desde luego que lo allí expresado determina la competencia del ejecutivo en su condición de legislador extraordinario.

Una lectura del decreto examinado permite deducir sin la menor duda que se tratan variados temas con significativa vaguedad sobre asunto tan complejo como la economía, lo cual permite concluir que la facultad legislativa extraordinaria, por falta de esa exigible exactitud de conceptos y necesidades, queda al ilimitado arbitrio del Gobierno. Esta situación implica entonces una inexequibilidad por el aspecto formal, que la Corte no examinó.

Bogotá, D.E., febrero 16 de 1983.

Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Salcedo Segura.

Aclaración de un Párrafo del Salvamento de Voto al Decreto número 3742 de 1983.

Por error mecanográfico, que no fue debidamente controlado por razón de la premura en la suscripción de nuestro Salvamento de Voto y por la necesidad de atender a los debates subsiguientes, el párrafo relacionado con el Consejo de Estado (final de página 2) debe leerse así:

"La forma como se presentó la solicitud e información del Gobierno, en cuanto a eventuales reformas tributarias, llevó al Consejo de Estado a formular concepto favorable sobre un supuesto desconocido posteriormente por el Gobierno. Esa alta Corporación dijo: 'Considerando:... que el Gobierno afirma que con estas medidas no se pretende realizar una reforma fiscal', sino 'introducir algunas revisiones en el régimen de tributación y en el gasto público', con el exclusivo objeto de remediar las causas de la crisis... Conceptúa favorablemente sobre la declaración de emergencia económica." Es de preguntar: si el Gobierno hubiese solicitado el parecer del Consejo sobre aquello que no dijo en su petición pero sí consagró en el decreto, ¿el Consejo habría conceptuado en igual forma? La respuesta entra en el campo de la hipótesis, sobre la cual no es dable edificar la exequibilidad".

Fecha, *ut supra*.

Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Salcedo Segura.

NATURALEZA, INDOLE Y ORIGEN DE LOS TRIBUTOS O CARGAS IMPOSITIVAS AL CIUDADANO. INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEROGADAS O SUBROGADAS. MODIFICACION A LAS TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS. EMERGENCIA ECONOMICA.

Inexequible el Decreto número 3743 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 8.

Referencia: Proceso número 1015 (115-E).
Revisión del Decreto de Emergencia Económica número 3743 de 23 de diciembre de 1982, "por el cual se modifican las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios".

Magistrados Ponentes: doctor *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada por Acta número 10 de febrero 23 de 1983.

Bogotá, D.E., febrero veintitrés (23) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

De conformidad con lo prescrito en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, el ejecutivo, por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, hizo llegar oportunamente a la Corte copia del Decreto de la referencia.

I. Texto del Decreto

Es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 3743 DE 1982
(Diciembre 23)

Por el cual se modifican las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1° El impuesto correspondiente a la renta gravable de las personas naturales colombianas, de las sucesiones de causantes colombianos, de las personas naturales extranjeras residentes en el país, de las sucesiones de causantes extranjeros residentes en el país y el de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es el determinado en la tabla que contiene este Decreto.

El impuesto para cada uno de estos contribuyentes es el indicado frente al intervalo al cual corresponde su renta líquida gravable. En el último intervalo el impuesto es el que resulte de aplicar a la renta líquida gravable del contribuyente la tarifa del 49%.

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
1	a	2.000	0	0.00
2.001	a	4.000	150	5.00
4.001	a	6.000	250	5.00
6.001	a	8.000	350	5.00
8.001	a	10.000	450	5.00
10.001	a	12.000	550	5.00
12.001	a	14.000	650	5.00
14.001	a	16.000	750	5.00
16.001	a	18.000	850	5.00
18.001	a	20.000	950	5.00
20.001	a	22.000	1.050	5.00
22.001	a	24.000	1.150	5.00
24.001	a	26.000	1.250	5.00
26.001	a	28.000	1.350	5.00
28.001	a	30.000	1.450	5.00
30.001	a	32.000	1.550	5.00
32.001	a	34.000	1.650	5.00
34.001	a	36.000	1.750	5.00
36.001	a	38.000	1.850	5.00
38.001	a	40.000	1.950	5.00
40.001	a	42.000	2.050	5.00
42.001	a	44.000	2.150	5.00
44.001	a	46.000	2.250	5.00
46.001	a	48.000	2.350	5.00
48.001	a	50.000	2.450	5.00
50.001	a	52.000	2.550	5.00
52.001	a	54.000	2.650	5.00
54.001	a	56.000	2.750	5.00
56.001	a	58.000	2.850	5.00
58.001	a	60.000	2.950	5.00
60.001	a	62.000	3.050	5.00
62.001	a	64.000	3.150	5.00
64.001	a	66.000	3.250	5.00
66.001	a	68.000	3.350	5.00
68.001	a	70.000	3.450	5.00
70.001	a	72.000	3.550	5.00
72.001	a	74.000	3.660	5.01
74.001	a	76.000	3.770	5.02
76.001	a	78.000	3.880	5.03
78.001	a	80.000	3.990	5.05
80.001	a	82.000	4.100	5.06
82.001	a	84.000	4.598	5.54
84.001	a	86.000	5.125	6.02
86.001	a	88.000	5.670	6.51
88.001	a	90.000	6.238	7.01
90.001	a	92.000	6.829	7.05
92.001	a	94.000	7.441	8.00
94.001	a	96.000	8.066	8.49
96.001	a	98.000	8.713	8.98
98.001	a	100.000	9.382	9.47
100.001	a	102.000	9.642	9.53
102.001	a	104.000	9.878	9.59
104.001	a	106.000	10.139	9.64
106.001	a	108.000	10.382	9.70
108.001	a	110.000	10.635	9.75
110.001	a	112.000	10.896	9.81
112.001	a	114.000	11.167	9.88
114.001	a	116.000	11.457	9.94
116.001	a	118.000	11.767	10.00
118.001	a	120.000	11.978	10.06
120.001	a	122.000	12.257	10.20
122.001	a	124.000	12.546	10.02
124.001	a	126.000	12.834	10.26
126.001	a	128.000	13.122	10.33
128.001	a	130.000	13.411	10.39
130.001	a	132.000	13.699	10.45
132.001	a	134.000	13.988	10.51
134.001	a	136.000	14.276	10.57

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
136.001	a	138.000	14.564	10.63
138.001	a	140.000	14.853	10.68
140.001	a	142.000	15.150	10.74
142.001	a	144.000	15.457	10.81
144.001	a	146.000	15.763	10.87
146.001	a	148.000	16.070	10.93
148.001	a	150.000	16.376	10.99
150.001	a	152.000	16.692	11.05
152.001	a	154.000	17.016	11.12
154.001	a	156.000	17.340	11.18
156.001	a	158.000	17.665	11.25
158.001	a	160.000	17.989	11.31
160.001	a	162.000	18.323	11.38
162.001	a	164.000	18.665	11.45
164.001	a	166.000	19.008	11.52
166.001	a	168.000	19.350	11.58
168.001	a	170.000	19.693	11.65
170.001	a	172.000	20.035	11.71
172.001	a	174.000	20.378	11.78
174.001	a	176.000	20.720	11.84
176.001	a	178.000	21.063	11.90
178.001	a	180.000	21.405	11.95
180.001	a	182.000	21.757	12.02
182.001	a	184.000	22.117	12.08
184.001	a	186.000	22.478	12.15
186.001	a	188.000	22.838	12.21
188.001	a	190.000	23.199	12.27
190.001	a	192.000	23.568	12.34
192.001	a	194.000	23.947	12.40
194.001	a	196.000	24.326	12.47
196.001	a	198.000	25.704	12.54
198.001	a	200.000	25.085	12.60
200.001	a	202.000	25.461	12.66
202.001	a	204.000	25.840	12.73
204.001	a	206.000	26.218	12.79
206.001	a	208.000	26.597	12.84
208.001	a	210.000	26.975	12.90
210.001	a	212.000	27.363	12.96
212.001	a	214.000	27.760	13.03
214.001	a	216.000	28.156	13.09
216.001	a	218.000	28.553	13.15
218.001	a	220.000	28.949	13.22
220.001	a	222.000	29.418	13.28
222.001	a	224.000	29.756	13.34
224.001	a	226.000	30.164	13.40
226.001	a	228.000	30.571	13.46
228.001	a	230.000	30.979	13.52

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
230.001	a	232.000	31.386	13.58
232.001	a	234.000	31.793	13.64
234.001	a	236.000	32.200	13.70
236.001	a	238.000	32.606	13.75
238.001	a	240.000	33.013	13.81
240.001	a	242.000	33.414	13.86
242.001	a	244.000	33.823	13.92
244.001	a	246.000	34.232	13.97
246.001	a	248.000	34.641	14.02
248.001	a	250.000	35.049	14.07
250.001	a	252.000	35.467	14.13
252.001	a	254.000	35.894	14.18
254.001	a	256.000	36.320	14.24
256.001	a	258.000	36.745	14.29
258.001	a	260.000	37.171	14.35
260.001	a	262.000	37.595	14.40
262.001	a	264.000	38.019	14.45
264.001	a	266.000	38.443	14.50
266.001	a	268.000	38.866	14.55
268.001	a	270.000	39.288	14.60
270.001	a	272.000	39.727	14.65
272.001	a	274.000	40.175	14.71
274.001	a	276.000	40.623	14.77
276.001	a	278.000	41.070	14.82
278.001	a	280.000	41.517	14.88
280.001	a	282.000	41.963	14.93
282.001	a	284.000	42.409	14.98
284.001	a	286.000	42.855	15.03
286.001	a	288.000	43.300	15.06
288.001	a	290.000	43.745	15.13
290.001	a	292.000	44.192	15.18
292.001	a	294.000	44.647	15.23
294.001	a	296.000	45.101	15.28
296.001	a	298.000	45.555	15.33
298.001	a	300.000	46.008	15.38
300.001	a	302.000	46.471	15.44
302.001	a	304.000	46.942	15.49
304.001	a	306.000	47.413	15.54
306.001	a	308.000	47.883	15.59
308.001	a	310.000	48.354	15.64
310.001	a	312.000	48.822	15.69
312.001	a	314.000	49.290	15.74
314.001	a	316.000	49.758	15.79
316.001	a	318.000	50.226	15.84
318.001	a	320.000	50.693	15.89
320.001	a	322.000	51.181	15.94
322.001	a	324.000	51.678	16.00

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
324.001	a	326.000	52.179	16.40
326.001	a	328.000	52.672	16.10
328.001	a	330.000	53.168	16.16
330.001	a	332.000	53.661	16.21
332.001	a	334.000	54.160	16.26
334.001	a	336.000	54.656	16.31
336.001	a	338.000	55.151	16.36
338.001	a	340.000	55.646	16.41
340.001	a	342.000	56.150	16.46
342.001	a	344.000	56.663	16.52
344.001	a	346.000	57.175	16.57
346.001	a	348.000	57.688	16.62
348.001	a	350.000	58.199	16.67
350.001	a	352.000	58.711	16.72
352.001	a	354.000	59.223	16.77
354.001	a	356.000	59.734	16.82
356.001	a	358.000	60.245	16.87
358.001	a	360.000	60.755	16.92
360.001	a	362.000	61.281	16.97
362.001	a	364.000	61.816	17.03
364.001	a	366.000	62.350	17.08
366.001	a	368.000	62.885	17.13
368.001	a	370.000	63.419	17.18
370.001	a	372.000	63.957	17.24
372.001	a	374.000	64.503	17.29
374.001	a	376.000	65.049	17.34
376.001	a	378.000	65.595	17.40
378.001	a	380.000	66.140	17.45
380.001	a	382.000	66.686	17.50
382.001	a	384.000	67.231	17.55
384.001	a	386.000	67.776	17.60
386.001	a	388.000	68.320	17.65
388.001	a	390.000	68.864	17.70
390.001	a	392.000	69.420	17.75
392.001	a	394.000	69.985	17.80
394.001	a	396.000	70.549	17.86
396.001	a	398.000	71.113	17.91
398.001	a	400.000	71.677	17.96
400.001	a	402.000	72.241	18.01
402.001	a	404.000	72.805	18.06
404.001	a	406.000	73.368	18.11
406.001	a	408.000	73.931	18.16
408.001	a	410.000	74.494	18.21
410.001	a	412.000	75.066	18.26
412.001	a	414.000	75.647	18.31
414.001	a	416.000	76.228	18.36
416.001	a	418.000	76.808	18.42
418.001	a	420.000	77.389	18.47
420.001	a	422.000	77.969	18.52
422.001	a	424.000	78.549	18.57
424.001	a	426.000	79.128	18.61
426.001	a	428.000	79.708	18.66
428.001	a	430.000	80.287	18.71
430.001	a	432.000	80.873	18.76
432.001	a	434.000	81.468	18.81
434.001	a	436.000	82.062	18.86
436.001	a	438.000	82.656	18.91
438.001	a	440.000	83.250	18.96
440.001	a	442.000	83.843	19.01
442.001	a	444.000	84.437	19.06
444.001	a	446.000	85.030	19.10
446.001	a	448.000	85.623	19.15
448.001	a	450.000	86.215	19.20
450.001	a	452.000	86.781	19.24
452.001	a	454.000	87.354	19.28
454.001	a	456.000	87.926	19.32
456.001	a	458.000	88.498	19.36
458.001	a	460.000	89.069	19.40
460.001	a	462.000	89.698	19.45
462.001	a	464.000	90.336	19.51
464.001	a	466.000	90.974	19.56
466.001	a	468.000	91.612	19.61
468.001	a	470.000	92.250	19.67
470.001	a	472.000	92.888	19.72
472.001	a	474.000	93.526	19.77
474.001	a	476.000	94.164	19.82
476.001	a	478.000	94.802	19.87
478.001	a	480.000	95.440	19.92
480.001	a	482.000	96.072	19.97
482.001	a	484.000	96.712	20.02
484.001	a	486.000	97.352	20.07
486.001	a	488.000	97.992	20.12
488.001	a	490.000	98.632	20.17
490.001	a	492.000	99.271	20.21
492.001	a	494.000	99.910	20.26
494.001	a	496.000	100.547	20.31
496.001	a	498.000	101.168	20.36
498.001	a	500.000	101.826	20.40
500.001	a	502.000	102.467	20.45
502.001	a	504.000	103.117	20.50
504.001	a	506.000	103.766	20.54
506.001	a	508.000	104.414	20.57
508.001	a	510.000	105.062	20.64
510.001	a	512.000	105.710	20.68

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
512.001	a	514.000	106.358	20.73
514.001	a	516.000	107.005	20.77
516.001	a	518.000	107.652	20.82
518.001	a	520.000	108.299	20.86
520.001	a	522.000	108.955	20.91
522.001	a	524.000	109.619	20.96
524.001	a	526.000	110.284	21.00
526.001	a	528.000	110.947	21.05
528.001	a	530.000	111.611	21.09
530.001	a	532.000	112.295	21.14
532.001	a	534.000	112.988	21.19
534.001	a	536.000	113.681	21.24
536.001	a	538.000	114.374	21.29
538.001	a	540.000	115.066	21.34
540.001	a	542.000	115.758	21.39
542.001	a	544.000	116.450	21.44
544.001	a	546.000	117.142	21.49
546.001	a	548.000	117.834	21.54
548.001	a	550.000	118.525	21.59
550.001	a	552.000	119.217	21.63
552.001	a	554.000	119.903	21.68
554.001	a	556.000	120.599	21.73
556.001	a	558.000	121.290	21.77
558.001	a	560.000	121.980	21.82
560.001	a	562.000	122.671	21.86
562.001	a	564.000	123.361	21.91
564.001	a	566.000	124.051	21.95
566.001	a	568.000	124.741	22.00
568.001	a	570.000	125.431	22.04
570.001	a	572.000	126.121	22.08
572.001	a	574.000	126.810	22.13
574.001	a	576.000	127.499	22.17
576.001	a	578.000	128.189	22.21
578.001	a	580.000	128.878	22.25
580.001	a	582.000	129.566	22.30
582.001	a	584.000	130.255	22.34
584.001	a	586.000	130.943	22.38
586.001	a	588.000	131.632	22.42
588.001	a	590.000	132.320	22.46
590.001	a	592.000	133.047	22.51
592.001	a	594.000	133.784	22.56
594.001	a	596.000	134.520	22.60
596.001	a	598.000	135.256	22.65
598.001	a	600.000	135.993	22.70
600.001	a	602.000	136.730	22.75
602.001	a	604.000	137.467	22.79
604.001	a	606.000	138.204	22.84
606.001	a	608.000	138.941	22.89
608.001	a	610.000	139.679	22.93
610.001	a	612.000	140.416	22.98
612.001	a	614.000	141.154	23.02
614.001	a	616.000	141.892	23.07
616.001	a	618.000	142.630	23.11
618.001	a	620.000	143.368	23.16
620.001	a	622.000	144.107	23.20
622.001	a	624.000	144.846	23.25
624.001	a	626.000	145.584	23.29
626.001	a	628.000	146.323	23.33
628.001	a	630.000	147.062	23.38
630.001	a	632.000	147.802	23.42
632.001	a	634.000	148.541	23.46
634.001	a	636.000	149.280	23.50
636.001	a	638.000	150.020	23.55
638.001	a	640.000	150.760	23.59
640.001	a	642.000	151.525	23.63
642.001	a	644.000	152.299	23.68
644.001	a	646.000	153.073	23.73
646.001	a	648.000	153.847	23.77
648.001	a	650.000	154.622	23.82
650.001	a	652.000	155.397	23.87
652.001	a	654.000	156.172	23.91
654.001	a	656.000	156.948	23.96
656.001	a	658.000	157.724	24.01
658.001	a	660.000	158.501	24.05
660.001	a	662.000	159.277	24.09
662.001	a	664.000	160.054	24.14
664.001	a	666.000	160.832	24.18
666.001	a	668.000	161.609	24.23
668.001	a	670.000	162.387	24.27
670.001	a	672.000	163.166	24.31
672.001	a	674.000	163.944	24.36
674.001	a	676.000	164.723	24.40
676.001	a	678.000	165.502	24.44
678.001	a	680.000	166.282	24.49
680.001	a	682.000	167.062	24.53
682.001	a	684.000	167.842	24.57
684.001	a	686.000	168.623	24.61
686.001	a	688.000	169.404	24.65
688.001	a	690.000	170.185	24.70
690.001	a	692.000	170.994	24.74
692.001	a	694.000	171.812	24.79
694.001	a	696.000	172.631	24.84
696.001	a	698.000	173.450	24.88
698.001	a	700.000	174.270	24.93

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
700.001	a	702.000	175.090	24.97
702.001	a	704.000	175.910	25.02
704.001	a	706.000	176.732	25.06
706.001	a	708.000	177.553	25.11
708.001	a	710.000	178.375	25.15
710.001	a	712.000	179.198	25.20
712.001	a	714.000	180.021	25.24
714.001	a	716.000	180.845	25.29
716.001	a	718.000	181.669	25.33
718.001	a	720.000	182.491	25.38
720.001	a	722.000	183.319	25.42
722.001	a	724.000	184.145	25.47
724.001	a	726.000	184.971	25.51
726.001	a	728.000	185.797	25.55
728.001	a	730.000	186.625	25.60
730.001	a	732.000	187.452	25.64
732.001	a	734.000	188.280	25.68
734.001	a	736.000	189.109	25.73
736.001	a	738.000	189.938	25.77
738.001	a	740.000	190.768	25.81
740.001	a	742.000	191.598	25.85
742.001	a	744.000	192.429	25.89
744.001	a	746.000	193.260	25.94
746.001	a	748.000	194.091	25.98
748.001	a	750.000	194.924	26.02
750.001	a	752.000	195.772	26.06
752.001	a	754.000	196.630	26.11
754.001	a	756.000	197.489	26.15
756.001	a	758.000	198.348	26.20
758.001	a	760.000	199.208	26.24
760.001	a	762.000	200.068	26.29
762.001	a	764.000	200.929	26.33
764.001	a	766.000	201.790	26.37
766.001	a	768.000	202.652	26.42
768.001	a	770.000	203.515	26.46
770.001	a	772.000	204.378	26.50
772.001	a	774.000	205.242	26.55
774.001	a	776.000	206.106	26.59
776.001	a	778.000	206.971	26.63
778.001	a	780.000	207.836	26.68
780.001	a	782.000	208.702	26.72
782.001	a	784.000	209.569	26.76
784.001	a	786.000	210.436	26.80
786.001	a	788.000	211.303	26.85
788.001	a	790.000	212.172	26.89
790.001	a	792.000	213.040	26.93
792.001	a	794.000	213.910	26.97
794.001	a	796.000	214.780	27.01
796.001	a	798.000	215.650	27.05
798.001	a	800.000	216.521	27.10
800.001	a	802.000	217.416	27.14
802.001	a	804.000	218.320	27.18
804.001	a	806.000	219.225	27.23
806.001	a	808.000	220.130	27.27
808.001	a	810.000	221.037	27.32
810.001	a	812.000	221.943	27.36
812.001	a	814.000	222.851	27.41
814.001	a	816.000	223.759	27.45
816.001	a	818.000	224.668	27.50
818.001	a	820.000	225.578	27.54
820.001	a	822.000	226.468	27.58
822.001	a	824.000	227.399	27.63
824.001	a	826.000	228.311	27.67
826.001	a	828.000	229.223	27.71
828.001	a	830.000	230.136	27.76
830.001	a	832.000	231.050	27.80
832.001	a	834.000	231.964	27.84
834.001	a	836.000	232.879	27.89
836.001	a	838.000	233.795	27.93
838.001	a	840.000	234.712	27.97
840.001	a	842.000	235.629	28.10
842.001	a	844.000	236.547	28.14
844.001	a	846.000	237.465	28.01
846.001	a	848.000	238.394	28.14
848.001	a	850.000	239.304	28.18
850.001	a	852.000	240.225	28.22
852.001	a	854.000	241.146	28.27
854.001	a	856.000	242.068	28.31
856.001	a	858.000	242.991	28.35
858.001	a	860.000	243.914	28.39
860.001	a	862.000	244.820	28.43
862.001	a	864.000	245.734	28.47
864.001	a	866.000	246.650	28.51
866.001	a	868.000	247.565	28.55
868.001	a	870.000	248.482	28.59
870.001	a	872.000	249.399	28.63
872.001	a	874.000	250.316	28.67
874.001	a	876.000	251.234	28.71
876.001	a	878.000	252.152	28.75
878.001	a	880.000	253.071	28.79
880.001	a	882.000	253.990	28.83
882.001	a	884.000	254.910	28.86
884.001	a	886.000	255.831	28.90
886.001	a	888.000	256.752	28.94

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
888.001	a	890.000	257.673	28.98
890.001	a	892.000	258.595	29.02
892.001	a	894.000	259.518	29.05
894.001	a	896.000	260.441	29.10
896.001	a	898.000	261.364	29.13
898.001	a	900.000	262.288	29.17
900.001	a	902.000	263.215	29.21
902.001	a	904.000	264.138	29.25
904.001	a	906.000	265.063	29.28
906.001	a	908.000	265.989	29.32
908.001	a	910.000	266.916	29.34
910.001	a	912.000	267.813	29.40
912.001	a	914.000	268.770	29.43
914.001	a	916.000	269.699	29.47
916.001	a	918.000	270.627	29.51
918.001	a	920.000	271.556	29.55
920.001	a	922.000	272.486	29.58
922.001	a	924.000	273.416	29.62
924.001	a	926.000	274.347	29.66
926.001	a	928.000	275.278	29.69
928.001	a	930.000	276.210	29.73
930.001	a	932.000	277.142	29.76
932.001	a	934.000	278.075	29.80
934.001	a	936.000	279.008	29.84
936.001	a	938.000	279.942	29.87
938.001	a	940.000	280.876	29.91
940.001	a	942.000	281.811	29.94
942.001	a	944.000	282.746	29.98
944.001	a	946.000	283.682	30.02
946.001	a	948.000	284.618	30.05
948.001	a	950.000	285.555	30.09
950.001	a	952.000	286.492	30.12
952.001	a	954.000	287.430	30.16
954.001	a	956.000	288.368	30.19
956.001	a	958.000	289.307	30.23
958.001	a	960.000	290.247	30.26
960.001	a	962.000	291.186	30.30
962.001	a	964.000	292.127	30.33
964.001	a	966.000	293.068	30.37
966.001	a	968.000	294.009	30.40
968.001	a	970.000	294.951	30.43
970.001	a	972.000	295.894	30.47
972.001	a	974.000	296.837	30.50
974.001	a	976.000	297.780	30.54
976.001	a	978.000	298.724	30.57
978.001	a	980.000	299.669	30.61
980.001	a	982.000	300.614	30.64
982.001	a	984.000	301.559	30.67
984.001	a	986.000	302.505	30.71
986.001	a	988.000	303.452	30.74
988.001	a	990.000	304.399	30.77
990.001	a	992.000	305.346	30.81
992.001	a	994.000	306.294	30.84
994.001	a	996.000	307.243	30.87
996.001	a	998.000	308.192	30.91
998.001	a	1.000.000	309.142	30.94
1.000.001	a	1.002.000	309.651	30.93
1.002.001	a	1.004.000	310.600	30.96
1.004.001	a	1.006.000	311.550	31.00
1.006.001	a	1.008.000	312.500	31.03
1.008.001	a	1.010.000	313.451	31.06
1.010.001	a	1.012.000	314.403	31.09
1.012.001	a	1.014.000	315.355	31.13
1.014.001	a	1.016.000	316.307	31.16
1.016.001	a	1.018.000	317.260	31.19
1.018.001	a	1.020.000	318.214	31.22
1.020.001	a	1.022.000	319.168	31.26
1.022.001	a	1.024.000	320.122	31.29
1.024.001	a	1.026.000	321.077	31.32
1.026.001	a	1.028.000	322.033	31.35
1.028.001	a	1.030.000	322.989	31.38
1.030.001	a	1.032.000	323.946	31.42
1.032.001	a	1.034.000	324.903	31.45
1.034.001	a	1.036.000	325.860	31.48
1.036.001	a	1.038.000	326.819	31.51
1.038.001	a	1.040.000	327.777	31.54
1.040.001	a	1.042.000	328.736	31.57
1.042.001	a	1.044.000	329.696	31.61
1.044.001	a	1.046.000	330.656	31.64
1.046.001	a	1.048.000	331.617	31.67
1.048.001	a	1.050.000	332.578	31.70
1.050.001	a	1.052.000	333.540	31.73
1.052.001	a	1.054.000	334.502	31.76
1.054.001	a	1.056.000	335.465	31.79
1.056.001	a	1.058.000	336.428	31.82
1.058.001	a	1.060.000	337.392	31.86
1.060.001	a	1.062.000	339.356	31.89
1.062.001	a	1.064.000	339.321	31.92
1.064.001	a	1.066.000	340.286	31.95
1.066.001	a	1.068.000	341.252	31.98
1.068.001	a	1.070.000	342.218	32.01
1.070.001	a	1.072.000	343.185	32.04
1.072.001	a	1.074.000	344.153	32.07
1.074.001	a	1.076.000	345.121	32.10

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
1.076.001	a	1.078.000	346.089	32.13
1.078.001	a	1.080.000	347.058	32.16
1.080.001	a	1.082.000	348.027	32.19
1.082.001	a	1.084.000	348.997	32.22
1.084.001	a	1.086.000	349.968	32.25
1.086.001	a	1.088.000	350.938	32.28
1.088.001	a	1.090.000	351.910	32.31
1.090.001	a	1.092.000	352.882	32.34
1.092.001	a	1.094.000	353.854	32.37
1.094.001	a	1.096.000	354.827	32.40
1.096.001	a	1.098.000	355.801	32.43
1.098.001	a	1.100.000	356.775	32.46
1.100.001	a	1.110.000	359.049	32.49
1.110.001	a	1.120.000	363.099	32.56
1.120.001	a	1.130.000	367.140	32.63
1.130.001	a	1.140.000	371.170	32.70
1.140.001	a	1.150.000	375.192	32.76
1.150.001	a	1.160.000	379.204	32.83
1.160.001	a	1.170.000	383.207	32.89
1.170.001	a	1.180.000	387.201	32.95
1.180.001	a	1.190.000	391.185	33.01
1.190.001	a	1.200.000	395.160	33.06
1.200.001	a	1.210.000	399.125	33.12
1.210.001	a	1.220.000	403.081	33.17
1.220.001	a	1.230.000	407.028	33.22
1.230.001	a	1.240.000	410.965	33.27
1.240.001	a	1.250.000	414.894	33.32
1.250.001	a	1.260.000	418.812	33.37
1.260.001	a	1.270.000	422.721	33.41
1.270.001	a	1.280.000	426.621	33.46
1.280.001	a	1.290.000	430.512	33.50
1.290.001	a	1.300.000	434.395	33.54
1.300.001	a	1.310.000	440.184	33.72
1.310.001	a	1.320.000	445.906	33.91
1.320.001	a	1.330.000	451.726	34.09
1.330.001	a	1.340.000	457.572	34.27
1.340.001	a	1.350.000	463.446	34.45
1.350.001	a	1.360.000	469.346	34.63
1.360.001	a	1.370.000	475.273	34.81
1.370.001	a	1.380.000	481.227	34.99
1.380.001	a	1.390.000	487.208	35.17
1.390.001	a	1.400.000	493.216	35.35
1.400.001	a	1.410.000	499.251	35.53
1.410.001	a	1.420.000	505.312	35.71
1.420.001	a	1.430.000	511.401	35.88
1.430.001	a	1.440.000	517.516	36.06
1.440.001	a	1.450.000	523.659	36.24

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
1.450.001	a	1.460.000	529.828	36.41
1.460.001	a	1.470.000	536.024	36.58
1.470.001	a	1.480.000	542.247	36.76
1.480.001	a	1.490.000	548.497	36.93
1.490.001	a	1.500.000	554.774	37.10
1.500.001	a	1.510.000	559.576	37.17
1.510.001	a	1.520.000	564.326	37.25
1.520.001	a	1.530.000	569.126	37.32
1.530.001	a	1.540.000	573.926	37.39
1.540.001	a	1.550.000	578.726	37.45
1.550.001	a	1.560.000	583.526	37.52
1.560.001	a	1.570.000	588.326	37.59
1.570.001	a	1.580.000	593.126	37.65
1.580.001	a	1.590.000	597.926	37.72
1.590.001	a	1.600.000	602.726	37.78
1.600.001	a	1.610.000	607.526	37.85
1.610.001	a	1.620.000	612.326	37.91
1.620.001	a	1.630.000	617.126	37.97
1.630.001	a	1.640.000	621.926	38.03
1.640.001	a	1.650.000	626.726	38.09
1.650.001	a	1.660.000	631.526	38.15
1.660.001	a	1.670.000	636.326	38.21
1.670.001	a	1.680.000	641.126	38.27
1.680.001	a	1.690.000	645.926	38.33
1.690.001	a	1.700.000	650.726	38.39
1.700.001	a	1.710.000	655.574	38.45
1.710.001	a	1.720.000	660.470	38.51
1.720.001	a	1.730.000	665.366	38.57
1.730.001	a	1.740.000	670.262	38.63
1.740.001	a	1.750.000	675.158	38.69
1.750.001	a	1.760.000	680.054	38.75
1.760.001	a	1.770.000	684.950	38.80
1.770.001	a	1.780.000	689.846	38.86
1.780.001	a	1.790.000	694.742	38.92
1.790.001	a	1.800.000	699.638	38.97
1.800.001	a	1.810.000	704.534	39.03
1.810.001	a	1.820.000	709.430	39.08
1.820.001	a	1.830.000	714.326	39.14
1.830.001	a	1.840.000	719.222	39.19
1.840.001	a	1.850.000	724.118	39.24
1.850.001	a	1.860.000	729.014	39.30
1.860.001	a	1.870.000	733.910	39.35
1.870.001	a	1.880.000	738.806	39.40
1.880.001	a	1.890.000	743.702	39.45
1.890.001	a	1.900.000	748.598	39.50
1.900.001	a	1.910.000	753.542	39.55
1.910.001	a	1.920.000	758.534	39.61

Renta Líquida Gravable (Intervalos)			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
1.920.001	a	1.930.000	763.526	39.66
1.930.001	a	1.940.000	768.518	39.71
1.940.001	a	1.950.000	773.510	39.77
1.950.001	a	1.960.000	778.502	39.82
1.960.001	a	1.970.000	783.494	39.87
1.970.001	a	1.980.000	788.486	39.92
1.980.001	a	1.990.000	793.478	39.97
1.990.001	a	2.000.000	798.470	40.02
2.000.001	a	2.010.000	803.462	40.07
2.010.001	a	2.020.000	808.454	40.12
2.020.001	a	2.030.000	813.446	40.17
2.030.001	a	2.040.000	818.438	40.21
2.040.001	a	2.050.000	823.430	40.26
2.050.001	a	2.060.000	828.422	40.31
2.060.001	a	2.070.000	833.414	40.36
2.070.001	a	2.080.000	838.406	40.40
2.080.001	a	2.090.000	843.398	40.45
2.090.001	a	2.100.000	848.390	40.49
2.100.001	a	2.110.000	853.430	40.54
2.110.001	a	2.120.000	858.518	40.59
2.120.001	a	2.130.000	863.606	40.64
2.130.001	a	2.140.000	868.694	40.68
2.140.001	a	2.150.000	873.782	40.73
2.150.001	a	2.160.000	878.870	40.78
2.160.001	a	2.170.000	883.958	40.83
2.170.001	a	2.180.000	889.046	40.87
2.180.001	a	2.190.000	894.134	40.92
2.190.001	a	2.200.000	899.222	40.96
2.200.001	a	2.210.000	904.310	41.01
2.210.001	a	2.220.000	909.398	41.05
2.220.001	a	2.230.000	914.486	41.10
2.230.001	a	2.240.000	919.574	41.14
2.240.001	a	2.250.000	924.662	41.18
2.250.001	a	2.260.000	929.750	41.23
2.260.001	a	2.270.000	934.838	41.27
2.270.001	a	2.280.000	939.926	41.31
2.280.001	a	2.290.000	945.014	41.35
2.290.001	a	2.300.000	950.102	41.39
2.300.001	a	2.310.000	955.190	41.44
2.310.001	a	2.320.000	960.278	41.48
2.320.001	a	2.330.000	965.366	41.52
2.330.001	a	2.340.000	970.454	41.56
2.340.001	a	2.350.000	975.542	41.60
2.350.001	a	2.360.000	980.630	41.64
2.360.001	a	2.370.000	985.718	41.68
2.370.001	a	2.380.000	990.806	41.71
2.380.001	a	2.390.000	995.894	41.75
2.390.001	a	2.400.000	1.000.982	41.79
2.400.001	a	2.410.000	1.006.118	41.83
2.410.001	a	2.420.000	1.011.302	41.87
2.420.001	a	2.430.000	1.016.486	41.91
2.430.001	a	2.440.000	1.021.670	41.95
2.440.001	a	2.450.000	1.026.854	41.99
2.450.001	a	2.460.000	1.032.038	42.03
2.460.001	a	2.470.000	1.037.222	42.07
2.470.001	a	2.480.000	1.042.406	42.11
2.480.001	a	2.490.000	1.047.590	42.15
2.490.001	a	2.500.000	1.052.774	42.19
2.500.001	a	2.510.000	1.057.958	42.23
2.510.001	a	2.520.000	1.063.142	42.27
2.520.001	a	2.530.000	1.068.326	42.31
2.530.001	a	2.540.000	1.073.510	42.34
2.540.001	a	2.550.000	1.078.694	42.38
2.550.001	a	2.560.000	1.083.878	42.42
2.560.001	a	2.570.000	1.089.062	42.45
2.570.001	a	2.580.000	1.094.246	42.49
2.580.001	a	2.590.000	1.099.430	42.53
2.590.001	a	2.600.000	1.104.614	42.56
2.600.001	a	2.610.000	1.109.846	42.60
2.610.001	a	2.620.000	1.115.126	42.64
2.620.001	a	2.630.000	1.120.406	42.68
2.630.001	a	2.640.000	1.125.686	42.72
2.640.001	a	2.650.000	1.130.966	42.75
2.650.001	a	2.660.000	1.136.246	42.79
2.660.001	a	2.670.000	1.141.526	42.83
2.670.001	a	2.680.000	1.146.806	42.87
2.680.001	a	2.690.000	1.152.086	42.90
2.690.001	a	2.700.000	1.157.366	42.94
2.700.001	a	2.710.000	1.162.646	42.98
2.710.001	a	2.720.000	1.167.926	43.01
2.720.001	a	2.730.000	1.173.206	43.05
2.730.001	a	2.740.000	1.178.486	43.09
2.740.001	a	2.750.000	1.183.766	43.12
2.750.001	a	2.760.000	1.189.046	43.16
2.760.001	a	2.770.000	1.194.326	43.19
2.770.001	a	2.780.000	1.199.606	43.23
2.780.001	a	2.790.000	1.204.886	43.26
2.790.001	a	2.800.000	1.210.166	43.29
2.800.001	a	2.810.000	1.215.494	43.33
2.810.001	a	2.820.000	1.220.870	43.37
2.820.001	a	2.830.000	1.226.246	43.40
2.830.001	a	2.840.000	1.231.622	43.44
2.840.001	a	2.850.000	1.236.998	43.48
2.850.001	a	2.860.000	1.242.374	43.51

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
2.860.001	a	2.870.000	1.247.750	43.55
2.870.001	a	2.880.000	1.253.136	43.58
2.880.001	a	2.890.000	1.258.502	43.62
2.890.001	a	2.900.000	1.265.878	43.65
2.900.001	a	2.910.000	1.269.254	43.69
2.910.001	a	2.920.000	1.274.630	43.72
2.920.001	a	2.930.000	1.280.006	43.76
2.930.001	a	2.940.000	1.285.382	43.79
2.940.001	a	2.950.000	1.290.758	43.82
2.950.001	a	2.960.000	1.296.134	43.86
2.960.001	a	2.970.000	1.301.510	43.89
2.970.001	a	2.980.000	1.306.886	43.92
2.980.001	a	2.990.000	1.312.262	43.96
2.990.001	a	3.000.000	1.317.638	43.99
3.000.001	a	3.010.000	1.323.014	44.02
3.010.001	a	3.020.000	1.328.390	44.06
3.020.001	a	3.030.000	1.333.766	44.09
3.030.001	a	3.040.000	1.339.142	44.12
3.040.001	a	3.050.000	1.344.518	44.19
3.050.001	a	3.060.000	1.349.894	44.18
3.060.001	a	3.070.000	1.355.270	44.23
3.070.001	a	3.080.000	1.360.646	44.24
3.080.001	a	3.090.000	1.366.022	44.28
3.090.001	a	3.100.000	1.371.398	44.31
3.100.001	a	3.110.000	1.376.774	44.34
3.110.001	a	3.120.000	1.382.150	44.37
3.120.001	a	3.130.000	1.387.526	44.40
3.130.001	a	3.140.000	1.392.902	44.43
3.140.001	a	3.150.000	1.398.278	44.46
3.150.001	a	3.160.000	1.403.654	44.49
3.160.001	a	3.170.000	1.409.030	44.52
3.170.001	a	3.180.000	1.414.406	44.54
3.180.001	a	3.190.000	1.419.782	44.57
3.190.001	a	3.200.000	1.425.158	44.60
3.200.001	a	3.210.000	1.430.534	44.63
3.210.001	a	3.220.000	1.435.910	44.66
3.220.001	a	3.230.000	1.441.286	44.69
3.230.001	a	3.240.000	1.446.662	44.72
3.240.001	a	3.250.000	1.452.038	44.74
3.250.001	a	3.260.000	1.457.414	44.77
3.260.001	a	3.270.000	1.462.790	44.80
3.270.001	a	3.280.000	1.468.166	44.83
3.280.001	a	3.290.000	1.473.542	44.85
3.290.001	a	3.300.000	1.478.918	44.88
3.300.001	a	3.310.000	1.484.294	44.91
3.310.001	a	3.320.000	1.489.670	44.93
3.320.001	a	3.330.000	1.495.046	44.96
3.330.001	a	3.340.000	1.500.422	44.99
3.340.001	a	3.350.000	1.505.798	45.01
3.350.001	a	3.360.000	1.511.174	45.04
3.360.001	a	3.370.000	1.516.550	45.60
3.370.001	a	3.380.000	1.521.926	45.09
3.380.001	a	3.390.000	1.527.302	45.12
3.390.001	a	3.400.000	1.532.678	45.14
3.400.001	a	3.410.000	1.538.054	45.17
3.410.001	a	3.420.000	1.543.430	45.19
3.420.001	a	3.430.000	1.548.806	45.22
3.430.001	a	3.440.000	1.554.182	45.24
3.440.001	a	3.450.000	1.559.558	45.27
3.450.001	a	3.460.000	1.564.934	45.29
3.460.001	a	3.470.000	1.570.310	45.32
3.470.001	a	3.480.000	1.575.686	45.34
3.480.001	a	3.490.000	1.581.062	45.36
3.490.001	a	3.500.000	1.586.438	45.39
3.500.001	a	3.510.000	1.591.814	45.41
3.510.001	a	3.520.000	1.597.190	45.44
3.520.001	a	3.530.000	1.602.566	45.46
3.530.001	a	3.540.000	1.607.942	45.48
3.540.001	a	3.550.000	1.613.318	45.51
3.550.001	a	3.560.000	1.618.694	45.53
3.560.001	a	3.570.000	1.624.070	45.55
3.570.001	a	3.580.000	1.629.446	45.57
3.580.001	a	3.590.000	1.634.822	45.60
3.590.001	a	3.600.000	1.640.198	45.62
3.600.001	a	3.610.000	1.645.574	45.64
3.610.001	a	3.620.000	1.650.950	45.67
3.620.001	a	3.630.000	1.656.326	45.69
3.630.001	a	3.640.000	1.661.702	45.71
3.640.001	a	3.650.000	1.667.078	45.73
3.650.001	a	3.660.000	1.672.454	45.75
3.660.001	a	3.670.000	1.677.830	45.78
3.670.001	a	3.680.000	1.683.206	45.80
3.680.001	a	3.690.000	1.688.582	45.82
3.690.001	a	3.700.000	1.693.958	45.84
3.700.001	a	3.710.000	1.699.334	45.86
3.710.001	a	3.720.000	1.704.710	45.88
3.720.001	a	3.730.000	1.710.086	45.90
3.730.001	a	3.740.000	1.715.462	45.93
3.740.001	a	3.750.000	1.720.838	45.95
3.750.001	a	3.760.000	1.726.214	45.97
3.760.001	a	3.770.000	1.731.590	45.99
3.770.001	a	3.780.000	1.736.966	46.01
3.780.001	a	3.790.000	1.742.342	46.03
3.790.001	a	3.800.000	1.747.718	46.05

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
3.800.001	a	3.810.000	1.753.094	46.07
3.810.001	a	3.820.000	1.758.470	46.09
3.820.001	a	3.830.000	1.763.846	46.11
3.830.001	a	3.840.000	1.769.222	46.13
3.840.001	a	3.850.000	1.774.598	46.15
3.850.001	a	3.860.000	1.779.974	46.17
3.860.001	a	3.870.000	1.785.350	46.19
3.870.001	a	3.880.000	1.790.726	46.21
3.880.001	a	3.890.000	1.796.102	46.23
3.890.001	a	3.900.000	1.801.478	46.25
3.900.001	a	3.910.000	1.806.854	46.27
3.910.001	a	3.920.000	1.812.230	46.29
3.920.001	a	3.930.000	1.817.606	46.30
3.930.001	a	3.940.000	1.822.982	46.32
3.940.001	a	3.950.000	1.828.358	46.34
3.950.001	a	3.960.000	1.833.734	46.36
3.960.001	a	3.970.000	1.839.110	46.38
3.970.001	a	3.980.000	1.844.486	46.40
3.980.001	a	3.990.000	1.849.862	46.42
3.990.001	a	4.000.000	1.855.238	46.44
4.000.001	a	4.010.000	1.860.614	46.45
4.010.001	a	4.020.000	1.865.990	46.47
4.020.001	a	4.030.000	1.871.366	46.49
4.030.001	a	4.040.000	1.876.742	46.51
4.040.001	a	4.050.000	1.882.118	46.53
4.050.001	a	4.060.000	1.887.094	46.54
4.060.001	a	4.070.000	1.892.870	46.56
4.070.001	a	4.080.000	1.898.246	46.58
4.080.001	a	4.090.000	1.903.622	46.60
4.090.001	a	4.100.000	1.908.998	46.61
4.100.001	a	4.110.000	1.914.374	46.63
4.110.001	a	4.120.000	1.919.750	46.65
4.120.001	a	4.130.000	1.925.126	46.67
4.130.001	a	4.140.000	1.930.502	46.68
4.140.001	a	4.150.000	1.935.878	46.70
4.150.001	a	4.160.000	1.941.254	46.72
4.160.001	a	4.170.000	1.946.630	46.73
4.170.001	a	4.180.000	1.952.006	46.75
4.180.001	a	4.190.000	1.957.382	46.77
4.190.001	a	4.200.000	1.962.758	46.78
4.200.001	a	4.210.000	1.968.134	46.80
4.210.001	a	4.220.000	1.973.510	46.82
4.220.001	a	4.230.000	1.978.886	46.83
4.230.001	a	4.240.000	1.984.262	46.85
4.240.001	a	4.250.000	1.989.638	46.87
4.250.001	a	4.260.000	1.995.014	46.88
4.260.001	a	4.270.000	2.000.390	46.90
4.270.001	a	4.280.000	2.005.766	46.91
4.280.001	a	4.290.000	2.011.142	46.93
4.290.001	a	4.300.000	2.016.518	46.95
4.300.001	a	4.310.000	2.021.894	46.96
4.310.001	a	4.320.000	2.027.270	46.98
4.320.001	a	4.330.000	2.032.646	46.99
4.330.001	a	4.340.000	2.038.022	47.01
4.340.001	a	4.350.000	2.043.398	47.02
4.350.001	a	4.360.000	2.048.774	47.04
4.360.001	a	4.370.000	2.054.150	47.06
4.370.001	a	4.380.000	2.059.526	47.07
4.380.001	a	4.390.000	2.064.902	47.09
4.390.001	a	4.400.000	2.070.278	47.10
4.400.001	a	4.410.000	2.075.654	47.12
4.410.001	a	4.420.000	2.081.030	47.13
4.420.001	a	4.430.000	2.086.406	47.15
4.430.001	a	4.440.000	2.091.782	47.16
4.440.001	a	4.450.000	2.099.158	47.18
4.450.001	a	4.460.000	2.102.534	47.19
4.460.001	a	4.470.000	2.107.910	47.21
4.470.001	a	4.480.000	2.113.286	47.22
4.480.001	a	4.490.000	2.118.662	47.23
4.490.001	a	4.500.000	2.124.038	47.25
4.500.001	a	4.510.000	2.129.414	47.26
4.510.001	a	4.520.000	2.134.790	47.28
4.520.001	a	4.530.000	2.140.166	47.29
4.530.001	a	4.540.000	2.145.542	47.31
4.540.001	a	4.550.000	2.150.918	47.32
4.550.001	a	4.560.000	2.156.294	47.34
4.560.001	a	4.570.000	2.161.670	47.35
4.570.001	a	4.580.000	2.167.046	47.36
4.580.001	a	4.590.000	2.172.422	47.38
4.590.001	a	4.600.000	2.177.789	47.39
4.600.001	a	4.610.000	2.183.174	47.40
4.610.001	a	4.620.000	2.188.550	47.42
4.620.001	a	4.630.000	2.193.926	47.43
4.630.001	a	4.640.000	2.199.302	47.45
4.640.001	a	4.650.000	2.204.678	47.46
4.650.001	a	4.660.000	2.210.054	47.47
4.660.001	a	4.670.000	2.215.430	47.49
4.670.001	a	4.680.000	2.220.806	47.50
4.680.001	a	4.690.000	2.226.182	47.51
4.690.001	a	4.700.000	2.231.558	47.53
4.700.001	a	4.710.000	2.236.934	47.54
4.710.001	a	4.720.000	2.242.310	47.55
4.720.001	a	4.730.000	2.247.686	47.57
4.730.001	a	4.740.000	2.253.062	47.58

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
4.740.001	a	4.750.000	2.258.438	47.59
4.750.001	a	4.760.000	2.263.814	47.61
4.760.001	a	4.770.000	2.269.190	47.62
4.770.001	a	4.780.000	2.274.566	47.63
4.780.001	a	4.790.000	2.279.942	47.64
4.790.001	a	4.800.000	2.285.318	47.66
4.800.001	a	4.810.000	2.290.694	47.67
4.810.001	a	4.820.000	2.296.070	47.68
4.820.001	a	4.830.000	2.301.446	47.69
4.830.001	a	4.840.000	2.306.822	47.71
4.840.001	a	4.850.000	2.312.198	47.72
4.850.001	a	4.860.000	2.317.574	47.73
4.860.001	a	4.870.000	2.322.950	47.74
4.870.001	a	4.880.000	2.328.326	47.76
4.880.001	a	4.890.000	2.333.702	47.77
4.890.001	a	4.900.000	2.339.078	47.78
4.900.001	a	4.910.000	2.344.454	47.79
4.910.001	a	4.920.000	2.349.830	47.81
4.920.001	a	4.930.000	2.355.206	47.82
4.930.001	a	4.940.000	2.360.582	47.83
4.940.001	a	4.950.000	2.365.958	47.84
4.950.001	a	4.960.000	2.371.334	47.85
4.960.001	a	4.970.000	2.376.710	47.87
4.970.001	a	4.980.000	2.382.086	47.88
4.980.001	a	4.990.000	2.387.462	47.89
4.990.001	a	5.000.000	2.392.838	47.90
5.000.001	a	5.010.000	2.398.214	47.91
5.010.001	a	5.020.000	2.403.590	47.92
5.020.001	a	5.030.000	2.408.966	47.94
5.030.001	a	5.040.000	2.414.342	47.95
5.040.001	a	5.050.000	2.419.718	47.96
5.050.001	a	5.060.000	2.425.094	47.97
5.060.001	a	5.070.000	2.430.470	47.98
5.070.001	a	5.080.000	2.435.846	47.99
5.080.001	a	5.090.000	2.441.222	48.00
5.090.001	a	5.100.000	2.446.598	48.02
5.100.001	a	5.110.000	2.451.974	48.03
5.110.001	a	5.120.000	2.457.350	48.04
5.120.001	a	5.130.000	2.462.726	48.05
5.130.001	a	5.140.000	2.468.102	48.06
5.140.001	a	5.150.000	2.473.478	48.07
5.150.001	a	5.160.000	2.478.854	48.08
5.160.001	a	5.170.000	2.484.230	48.09
5.170.001	a	5.180.000	2.489.606	48.10
5.180.001	a	5.190.000	2.494.982	48.12
5.190.001	a	5.200.000	2.500.358	48.13
5.200.001	a	5.210.000	2.505.734	48.14
5.210.001	a	5.220.000	2.511.110	48.15
5.220.001	a	5.230.000	2.516.486	48.16
5.230.001	a	5.240.000	2.521.862	48.17
5.240.001	a	5.250.000	2.527.238	48.18
5.250.001	a	5.260.000	2.532.614	48.19
5.260.001	a	5.270.000	2.537.990	48.20
5.270.001	a	5.280.000	2.543.366	48.21
5.280.001	a	5.290.000	2.548.742	48.22
5.290.001	a	5.300.000	2.554.118	48.23
5.300.001	a	5.310.000	2.559.494	48.24
5.310.001	a	5.320.000	2.564.870	48.25
5.320.001	a	5.330.000	2.570.246	48.26
5.330.001	a	5.340.000	2.575.622	48.27
5.340.001	a	5.350.000	2.580.998	48.28
5.350.001	a	5.360.000	2.586.374	48.29
5.360.001	a	5.370.000	2.591.750	48.30
5.370.001	a	5.380.000	2.597.126	48.31
5.380.001	a	5.390.000	2.602.502	48.32
5.390.001	a	5.400.000	2.607.878	48.33
5.400.001	a	5.410.000	2.613.254	48.34
5.410.001	a	5.420.000	2.618.630	48.35
5.420.001	a	5.430.000	2.624.006	48.36
5.430.001	a	5.440.000	2.629.382	48.37
5.440.001	a	5.450.000	2.634.758	48.38
5.450.001	a	5.460.000	2.640.134	48.39
5.460.001	a	5.470.000	2.645.510	48.40
5.470.001	a	5.480.000	2.650.886	48.41
5.480.001	a	5.490.000	2.656.262	48.42
5.490.001	a	5.500.000	2.661.638	48.43
5.500.001	a	5.510.000	2.667.014	48.44
5.510.001	a	5.520.000	2.672.390	48.45
5.520.001	a	5.530.000	2.677.766	48.46
5.530.001	a	5.540.000	2.683.142	48.47
5.540.001	a	5.550.000	2.688.518	48.48
5.550.001	a	5.560.000	2.693.894	48.49
5.560.001	a	5.570.000	2.699.270	48.50
5.570.001	a	5.580.000	2.704.646	48.51
5.580.001	a	5.590.000	2.710.022	48.52
5.590.001	a	5.600.000	2.715.398	48.53
5.600.001	a	5.610.000	2.720.774	48.54
5.610.001	a	5.620.000	2.726.150	48.55
5.620.001	a	5.630.000	2.731.526	48.56
5.630.001	a	5.640.000	2.736.902	48.57
5.640.001	a	5.650.000	2.742.278	48.57
5.650.001	a	5.660.000	2.747.654	48.58
5.660.001	a	5.670.000	2.753.030	48.59
5.670.001	a	5.680.000	2.758.406	48.60

Renta Líquida Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%)
5.680.001	a	5.690.000	2.765.782	48.61
5.690.001	a	5.700.000	2.769.158	48.62
5.700.001	a	5.710.000	2.774.534	48.63
5.710.001	a	5.720.000	2.779.910	48.64
5.720.001	a	5.730.000	2.785.286	48.65
5.730.001	a	5.740.000	2.790.662	48.66
5.740.001	a	5.750.000	2.796.038	48.67
5.750.001	a	5.760.000	2.801.414	48.67
5.760.001	a	5.770.000	2.806.790	48.68
5.770.001	a	5.780.000	2.812.166	48.69
5.780.001	a	5.790.000	2.817.542	48.70
5.790.001	a	5.800.000	2.822.918	48.71
5.800.001	a	5.810.000	2.823.294	48.72
5.810.001	a	5.820.000	2.833.670	48.73
5.820.001	a	5.830.000	2.839.046	48.73
5.830.001	a	5.840.000	2.844.422	48.74
5.840.001	a	5.850.000	2.849.798	48.75
5.850.001	a	5.860.000	2.855.174	48.76
5.860.001	a	5.870.000	2.860.550	48.77
5.870.001	a	5.880.000	2.865.926	48.78
5.880.001	a	5.890.000	2.871.302	48.79
5.890.001	a	5.900.000	2.876.678	48.79
5.900.001	a	5.910.000	2.882.054	48.80
5.910.001	a	5.920.000	2.887.430	48.81
5.920.001	a	5.930.000	2.892.006	48.82
5.930.001	a	5.940.000	2.898.182	48.83
5.940.001	a	5.950.000	2.903.558	48.84
5.950.001	a	5.960.000	2.908.934	48.84
5.960.001	a	5.970.000	2.914.310	48.85
5.970.001	a	5.980.000	2.919.686	48.86
5.980.001	a	5.990.000	2.925.062	48.87
5.990.001	a	6.000.000	2.930.438	48.88
6.000.001	a	6.010.000	2.935.814	48.89
6.010.001	a	6.020.000	2.941.190	48.89
6.020.001	a	6.030.000	2.946.566	48.90
6.030.001	a	6.040.000	2.950.942	48.91
6.040.001	a	6.050.000	2.957.318	48.92
6.050.001	a	6.060.000	2.962.694	48.93
6.060.001	a	6.070.000	2.968.070	48.93
6.070.001	a	6.080.000	2.973.446	48.94
6.080.001	a	6.090.000	2.978.822	48.95
6.090.001	a	6.100.000	2.984.198	48.96
6.100.001	a	6.110.000	2.989.574	48.97
6.110.001	a	6.120.000	2.994.950	48.97
6.120.001	a	6.130.000	3.000.326	48.98
6.130.001	a	6.140.000	3.005.702	48.99
6.140.001	en	adelante	49 por ciento	

Artículo 2º Para los contribuyentes señalados en el artículo anterior, el impuesto complementario de patrimonio es el indicado frente al intervalo al cual corresponde su patrimonio líquido gravable, de conformidad con la siguiente tabla.

En el último intervalo el impuesto es el que resulte de aplicar al patrimonio líquido gravable del contribuyente la tarifa del dieciocho (18) por mil (1.000).

Patrimonio Líquido Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (‰)
1	a	100.000	0	0.00
100.001	a	200.000	0	0.00
200.001	a	300.000	0	0.00
300.001	a	400.000	342	0.97
400.001	a	500.000	912	2.02
500.001	a	600.000	1.482	2.69
600.001	a	700.000	2.128	3.27
700.001	a	800.000	2.793	3.72
800.001	a	900.000	3.458	4.06
900.001	a	1.000.000	4.208	4.43
1.000.001	a	1.100.000	4.968	4.73
1.100.001	a	1.200.000	5.776	5.02
1.200.001	a	1.300.000	6.631	5.30
1.300.001	a	1.400.000	7.486	5.54

Patrimonio Líquido Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%o)
1.400.001	a	1.500.000	8.388	5.78
1.500.001	a	1.600.000	9.338	6.02
1.600.001	a	1.700.000	10.288	6.23
1.700.001	a	1.800.000	11.286	6.45
1.800.001	a	1.900.000	12.331	6.66
1.900.001	a	2.000.000	13.376	6.86
2.000.001	a	2.100.000	14.468	7.05
2.100.001	a	2.200.000	15.608	7.26
2.200.001	a	2.300.000	16.748	7.44
2.300.001	a	2.400.000	17.936	7.63
2.400.001	a	2.500.000	19.171	7.82
2.500.001	a	2.600.000	20.406	8.00
2.600.001	a	2.700.000	21.688	8.18
2.700.001	a	2.800.000	23.018	8.37
2.800.001	a	2.900.000	24.348	8.54
2.900.001	a	3.000.000	25.726	8.72
3.000.001	a	3.100.000	27.151	8.90
3.100.001	a	3.200.000	28.576	9.07
3.200.001	a	3.300.000	30.048	9.24
3.300.001	a	3.400.000	31.568	9.42
3.400.001	a	3.500.000	33.088	9.59
3.500.001	a	3.600.000	34.608	9.74
3.600.001	a	3.700.000	36.176	9.91
3.700.001	a	3.800.000	37.791	10.07
3.800.001	a	3.900.000	39.406	10.23
3.900.001	a	4.000.000	41.021	10.38
4.000.001	a	4.100.000	42.636	10.52
4.100.001	a	4.200.000	44.251	10.66
4.200.001	a	4.300.000	45.866	10.79
4.300.001	a	4.400.000	47.481	10.91
4.400.001	a	4.500.000	49.096	11.03
4.500.001	a	4.600.000	50.711	11.14
4.600.001	a	4.700.000	52.326	11.25
4.700.001	a	4.800.000	53.941	11.35
4.800.001	a	4.900.000	55.556	11.45
4.900.001	a	5.000.000	57.171	11.55
5.000.001	a	5.100.000	58.786	11.64
5.100.001	a	5.200.000	60.401	11.72
5.200.001	a	5.300.000	62.016	11.81
5.300.001	a	5.400.000	63.678	11.90
5.400.001	a	5.500.000	65.388	11.99
5.500.001	a	5.600.000	67.098	12.07
5.600.001	a	5.700.000	68.808	12.17
5.700.001	a	5.800.000	70.518	12.26
5.800.001	a	5.900.000	72.228	12.34
5.900.001	a	6.000.000	73.938	12.42
6.000.001	a	6.100.000	75.648	12.50
6.100.001	a	6.200.000	77.358	12.57
6.200.001	a	6.300.000	79.068	12.65
6.300.001	a	6.400.000	80.778	12.72
6.400.001	a	6.500.000	82.488	12.78
6.500.001	a	6.600.000	84.198	12.85
6.600.001	a	6.700.000	85.908	12.91
6.700.001	a	6.800.000	87.618	12.98
6.800.001	a	6.900.000	89.328	13.04
6.900.001	a	7.000.000	91.038	13.10
7.000.001	a	7.100.000	92.718	13.15
7.100.001	a	7.200.000	94.506	13.21
7.200.001	a	7.300.000	96.311	13.28
7.300.001	a	7.400.000	98.116	13.35
7.400.001	a	7.500.000	99.921	13.41
7.500.001	a	7.600.000	101.726	13.47
7.600.001	a	7.700.000	103.531	13.53
7.700.001	a	7.800.000	105.336	13.59
7.800.001	a	7.900.000	107.141	13.64
7.900.001	a	8.000.000	108.946	13.70
8.000.001	a	8.100.000	110.751	13.75
8.100.001	a	8.200.000	112.556	13.81
8.200.001	a	8.300.000	114.361	13.86
8.300.001	a	8.400.000	116.166	13.91
8.400.001	a	8.500.000	117.971	13.96
8.500.001	a	8.600.000	119.776	14.00
8.600.001	a	8.700.000	121.581	14.05
8.700.001	a	8.800.000	123.386	14.01
8.800.001	a	8.900.000	125.191	14.14
8.900.001	a	9.000.000	127.043	14.19
9.000.001	a	9.100.000	128.943	14.24
9.100.001	a	9.200.000	130.843	14.30
9.200.001	a	9.300.000	132.743	14.35
9.300.001	a	9.400.000	134.643	14.40
9.400.001	a	9.500.000	136.543	14.45
9.500.001	a	9.600.000	138.443	14.49
9.600.001	a	9.700.000	140.343	14.54
9.700.001	a	9.800.000	142.243	14.59
9.800.001	a	9.900.000	144.143	14.63
9.900.001	a	10.000.000	146.043	14.67
10.000.001	a	10.100.000	147.943	14.72
10.100.001	a	10.200.000	149.843	14.76
10.200.001	a	10.300.000	151.743	14.80
10.300.001	a	10.400.000	153.643	14.84
10.400.001	a	10.500.000	155.543	14.88
10.500.001	a	10.600.000	157.443	14.92
10.600.001	a	10.700.000	159.343	14.96
10.700.001	a	10.800.000	161.243	15.00

Patrimonio Líquido Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (‰)
10.800.001	a	10.900.000	165.143	15.03
10.900.001	a	11.000.000	165.043	15.07
11.000.001	a	11.100.000	166.943	15.10
11.100.001	a	11.200.000	168.843	15.14
11.200.001	a	11.300.000	170.743	15.17
11.300.001	a	11.400.000	172.643	15.21
11.400.001	a	11.500.000	174.543	15.24
11.500.001	a	11.600.000	176.443	15.27
11.600.001	a	11.700.000	178.343	15.30
11.700.001	a	11.800.000	180.245	15.34
11.800.001	a	11.900.000	182.143	15.37
11.900.001	a	12.000.000	184.043	15.40
12.000.001	a	12.100.000	185.943	15.43
12.100.001	a	12.200.000	187.843	15.46
12.200.001	a	12.300.000	189.743	15.49
12.300.001	a	12.400.000	191.643	15.51
12.400.001	a	12.500.000	193.543	15.54
12.500.001	a	12.600.000	195.443	15.57
12.600.001	a	12.700.000	197.343	15.60
12.700.001	a	12.800.000	199.243	15.62
12.800.001	a	12.900.000	201.143	15.65
12.900.001	a	13.000.000	203.043	15.68
13.000.001	a	13.100.000	204.943	15.70
13.100.001	a	13.200.000	206.843	15.73
13.200.001	a	13.300.000	208.743	15.76
13.300.001	a	13.400.000	210.643	15.77
13.400.001	a	13.500.000	212.543	15.80
13.500.001	a	13.600.000	214.443	15.82
13.600.001	a	13.700.000	216.343	15.85
13.700.001	a	13.800.000	218.243	15.87
13.800.001	a	13.900.000	220.143	15.89
13.900.001	a	14.000.000	222.043	15.91
14.000.001	a	14.100.000	223.943	15.94
14.100.001	a	14.200.000	225.843	15.96
14.200.001	a	14.300.000	227.743	15.98
14.300.001	a	14.400.000	229.643	16.00
14.400.001	a	14.500.000	231.543	16.02
14.500.001	a	14.600.000	233.443	16.04
14.600.001	a	14.700.000	235.343	16.06
14.700.001	a	14.800.000	237.243	16.08
14.800.001	a	14.900.000	239.143	16.10
14.900.001	a	15.000.000	241.043	16.12
15.000.001	a	15.100.000	242.943	16.14
15.100.001	a	15.200.000	244.843	16.16
15.200.001	a	15.300.000	246.743	16.18
15.300.001	a	15.400.000	248.643	16.19
15.400.001	a	15.500.000	250.543	16.21
15.500.001	a	15.600.000	252.443	16.23
15.600.001	a	15.700.000	254.343	16.25
15.700.001	a	15.800.000	256.243	16.27
15.800.001	a	15.900.000	258.143	16.28
15.900.001	a	16.000.000	260.043	16.30
16.000.001	a	16.100.000	261.943	16.32
16.100.001	a	16.200.000	263.843	16.33
16.200.001	a	16.300.000	265.743	16.35
16.300.001	a	16.400.000	267.643	16.37
16.400.001	a	16.500.000	269.543	16.38
16.500.001	a	16.600.000	271.445	16.40
16.600.001	a	16.700.000	273.343	16.41
16.700.001	a	16.800.000	275.243	16.43
16.800.001	a	16.900.000	277.143	16.44
16.900.001	a	17.000.000	279.043	16.46
17.000.001	a	17.100.000	280.943	16.47
17.100.001	a	17.200.000	282.843	16.49
17.200.001	a	17.300.000	284.745	16.50
17.300.001	a	17.400.000	286.643	16.52
17.400.001	a	17.500.000	288.543	16.53
17.500.001	a	17.600.000	290.443	16.55
17.600.001	a	17.700.000	292.343	16.56
17.700.001	a	17.800.000	294.243	16.57
17.800.001	a	17.900.000	296.143	16.59
17.900.001	a	18.000.000	298.043	16.60
18.000.001	a	18.100.000	299.943	16.61
18.100.001	a	18.200.000	301.843	16.63
18.200.001	a	18.300.000	303.743	16.64
18.300.001	a	18.400.000	305.643	16.65
18.400.001	a	18.500.000	307.543	16.67
18.500.001	a	18.600.000	309.443	16.68
18.600.001	a	18.700.000	311.343	16.69
18.700.001	a	18.800.000	313.243	16.70
18.800.001	a	18.900.000	315.143	16.71
18.900.001	a	19.000.000	317.043	16.73
19.000.001	a	19.100.000	318.943	16.74
19.100.001	a	19.200.000	320.843	16.75
19.200.001	a	19.300.000	322.743	16.76
19.300.001	a	19.400.000	324.645	16.77
19.400.001	a	19.500.000	326.543	16.78
19.500.001	a	19.600.000	328.443	16.80
19.600.001	a	19.700.000	330.343	16.81
19.700.001	a	19.800.000	332.243	16.82
19.800.001	a	19.900.000	334.143	16.83
19.900.001	a	20.000.000	336.043	16.84
20.000.001	a	20.100.000	337.943	16.85
20.100.001	a	20.200.000	339.843	16.86

Patrimonio Líquido Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (%o)
20.200.001	a	20.300.000	341.745	16.87
20.300.001	a	20.400.000	343.643	16.88
20.400.001	a	20.500.000	345.543	16.89
20.500.001	a	20.600.000	347.443	16.90
20.600.001	a	20.700.000	349.343	16.91
20.700.001	a	20.800.000	351.243	16.92
20.800.001	a	20.900.000	353.143	16.93
20.900.001	a	21.000.000	355.043	16.94
21.000.001	a	21.100.000	356.943	16.95
21.100.001	a	21.200.000	358.843	16.96
21.200.001	a	21.300.000	360.743	16.97
21.300.001	a	21.400.000	362.643	16.98
21.400.001	a	21.500.000	364.543	16.99
21.500.001	a	21.600.000	366.443	17.00
21.600.001	a	21.700.000	368.343	17.01
21.700.001	a	21.800.000	370.243	17.02
21.800.001	a	21.900.000	372.143	17.03
21.900.001	a	22.000.000	374.043	17.04
22.000.001	a	22.100.000	375.943	17.05
22.100.001	a	22.200.000	377.843	17.05
22.200.001	a	22.300.000	379.743	17.06
22.300.001	a	22.400.000	381.643	17.07
22.400.001	a	22.500.000	383.543	17.08
22.500.001	a	22.600.000	385.443	17.09
22.600.001	a	22.700.000	387.343	17.10
22.700.001	a	22.800.000	389.243	17.11
22.800.001	a	22.900.000	391.143	17.11
22.900.001	a	23.000.000	393.043	17.12
23.000.001	a	23.100.000	394.943	17.13
23.100.001	a	23.200.000	396.843	17.14
23.200.001	a	23.300.000	398.743	17.15
23.300.001	a	23.400.000	400.643	17.15
23.400.001	a	23.500.000	402.543	17.16
23.500.001	a	23.600.000	404.445	17.17
23.600.001	a	23.700.000	406.343	17.18
23.700.001	a	23.800.000	408.243	17.19
23.800.001	a	23.900.000	410.143	17.19
23.900.001	a	24.000.000	412.043	17.20
24.000.001	a	24.100.000	413.943	17.21
24.100.001	a	24.200.000	415.843	17.22
24.200.001	a	24.300.000	417.743	17.22
24.300.001	a	24.400.000	419.643	17.23
24.400.001	a	24.500.000	421.543	17.24
24.500.001	a	24.600.000	423.443	17.24
24.600.001	a	24.700.000	425.343	17.25
24.700.001	a	24.800.000	427.243	17.26
24.800.001	a	24.900.000	429.143	17.27
24.900.001	a	25.000.000	431.043	17.27
25.000.001	a	25.100.000	432.943	17.28
25.100.001	a	25.200.000	434.843	17.29
25.200.001	a	25.300.000	436.743	17.29
25.300.001	a	25.400.000	438.643	17.30
25.400.001	a	25.500.000	440.543	17.31
25.500.001	a	25.600.000	442.443	17.31
25.600.001	a	25.700.000	444.343	17.32
25.700.001	a	25.800.000	446.243	17.33
25.800.001	a	25.900.000	448.143	17.33
25.900.001	a	26.000.000	450.043	17.34
26.000.001	a	26.100.000	451.943	17.35
26.100.001	a	26.200.000	453.843	17.35
26.200.001	a	26.300.000	455.743	17.36
26.300.001	a	26.400.000	457.643	17.36
26.400.001	a	26.500.000	459.543	17.37
26.500.001	a	26.600.000	461.443	17.38
26.600.001	a	26.700.000	463.343	17.38
26.700.001	a	26.800.000	465.243	17.39
26.800.001	a	26.900.000	467.143	17.39
26.900.001	a	27.000.000	469.043	17.40
27.000.001	a	27.100.000	470.943	17.41
27.100.001	a	27.200.000	472.843	17.41
27.200.001	a	27.300.000	474.743	17.42
27.300.001	a	27.400.000	476.643	17.42
27.400.001	a	27.500.000	478.543	17.43
27.500.001	a	27.600.000	480.443	17.43
27.600.001	a	27.700.000	482.343	17.44
27.700.001	a	27.800.000	484.243	17.45
27.800.001	a	27.900.000	486.143	17.45
27.900.001	a	28.000.000	488.043	17.46
28.000.001	a	28.100.000	489.943	17.46
28.100.001	a	28.200.000	491.843	17.47
28.200.001	a	28.300.000	493.743	17.47
28.300.001	a	28.400.000	495.643	17.48
28.400.001	a	28.500.000	497.543	17.48
28.500.001	a	28.600.000	499.443	17.49
28.600.001	a	28.700.000	501.343	17.49
28.700.001	a	28.800.000	503.243	17.50
28.800.001	a	28.900.000	505.143	17.51
28.900.001	a	29.000.000	507.043	17.51
29.000.001	a	29.100.000	508.943	17.52
29.100.001	a	29.200.000	510.843	17.52
29.200.001	a	29.300.000	512.743	17.53
29.300.001	a	29.400.000	514.643	17.53
29.400.001	a	29.500.000	516.543	17.54
29.500.001	a	29.600.000	518.443	17.54

Patrimonio Líquido Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (‰)
29.600.001	a	29.700.000	520.343	17.55
29.700.001	a	29.800.000	522.243	17.55
29.800.001	a	29.900.000	524.143	17.56
29.900.001	a	30.000.000	526.043	17.56
30.000.001	a	30.100.000	527.943	17.56
30.100.001	a	30.200.000	529.843	17.57
30.200.001	a	30.300.000	531.743	17.57
30.300.001	a	30.400.000	533.643	17.58
30.400.001	a	30.500.000	535.543	17.58
30.500.001	a	30.600.000	537.443	17.59
30.600.001	a	30.700.000	539.343	17.59
30.700.001	a	30.800.000	541.243	17.60
30.800.001	a	30.900.000	543.143	17.60
30.900.001	a	31.000.000	545.043	17.61
31.000.001	a	31.100.000	546.943	17.61
31.100.001	a	31.200.000	548.843	17.62
31.200.001	a	31.300.000	550.743	17.62
31.300.001	a	31.400.000	552.643	17.62
31.400.001	a	31.500.000	554.543	17.63
31.500.001	a	31.600.000	556.443	17.63
31.600.001	a	31.700.000	558.343	17.64
31.700.001	a	31.800.000	560.243	17.64
31.800.001	a	31.900.000	562.143	17.65
31.900.001	a	32.000.000	564.043	17.65
32.000.001	a	32.100.000	565.943	17.65
32.100.001	a	32.200.000	567.843	17.66
32.200.001	a	32.300.000	569.743	17.66
32.300.001	a	32.400.000	571.643	17.67
32.400.001	a	32.500.000	573.543	17.67
32.500.001	a	32.600.000	575.443	17.67
32.600.001	a	32.700.000	577.343	17.68
32.700.001	a	32.800.000	579.243	17.68
32.800.001	a	32.900.000	581.143	17.69
32.900.001	a	33.000.000	583.043	17.69
33.000.001	a	33.100.000	584.943	17.69
33.100.001	a	33.200.000	586.843	17.70
33.200.001	a	33.300.000	588.743	17.70
33.300.001	a	33.400.000	590.643	17.71
33.400.001	a	33.500.000	592.543	17.71
33.500.001	a	33.600.000	594.443	17.71
33.600.001	a	33.700.000	596.343	17.72
33.700.001	a	33.800.000	598.243	17.72
33.800.001	a	33.900.000	600.143	17.73
33.900.001	a	34.000.000	602.013	17.73
34.000.001	a	34.100.000	603.943	17.73
34.100.001	a	34.200.000	605.843	17.74
34.200.001	a	34.300.000	607.743	17.74
34.300.001	a	34.400.000	609.643	17.74
34.400.001	a	34.500.000	611.543	17.75
34.500.001	a	34.600.000	613.443	17.75
34.600.001	a	34.700.000	615.343	17.75
34.700.001	a	34.800.000	617.243	17.76
34.800.001	a	34.900.000	619.143	17.76
34.900.001	a	35.000.000	621.043	17.77
35.000.001	a	35.100.000	622.943	17.77
35.100.001	a	35.200.000	624.843	17.77
35.200.001	a	35.300.000	626.743	17.78
35.300.001	a	35.400.000	628.643	17.78
35.400.001	a	35.500.000	630.543	17.78
35.500.001	a	35.600.000	632.443	17.79
35.600.001	a	35.700.000	634.343	17.79
35.700.001	a	35.800.000	636.243	17.79
35.800.001	a	35.900.000	638.143	17.80
35.900.001	a	36.000.000	640.043	17.80
36.000.001	a	36.100.000	641.943	17.80
36.100.001	a	36.200.000	643.843	17.81
36.200.001	a	36.300.000	645.743	17.81
36.300.001	a	36.400.000	647.643	17.81
36.400.001	a	36.500.000	649.543	17.82
36.500.001	a	36.600.000	651.443	17.82
36.600.001	a	36.700.000	653.343	17.82
36.700.001	a	36.800.000	655.243	17.83
36.800.001	a	36.900.000	657.143	17.83
36.900.001	a	37.000.000	659.043	17.83
37.000.001	a	37.100.000	660.943	17.84
37.100.001	a	37.200.000	662.843	17.84
37.200.001	a	37.300.000	664.743	17.84
37.300.001	a	37.400.000	666.643	17.84
37.400.001	a	37.500.000	668.543	17.85
37.500.001	a	37.600.000	670.443	17.85
37.600.001	a	37.700.000	672.343	17.85
37.700.001	a	37.800.000	674.243	17.86
37.800.001	a	37.900.000	676.143	17.86
37.900.001	a	38.000.000	678.043	17.86
38.000.001	a	38.100.000	679.943	17.87
38.100.001	a	38.200.000	681.843	17.87
38.200.001	a	38.300.000	683.743	17.87
38.300.001	a	38.400.000	685.643	17.87
38.400.001	a	38.500.000	687.543	17.88
38.500.001	a	38.600.000	689.443	17.88
38.600.001	a	38.700.000	691.343	17.88
38.700.001	a	38.800.000	693.243	17.89
38.800.001	a	38.900.000	695.143	17.89
38.900.001	a	39.000.000	697.043	17.89

Patrimonio Líquido Gravable Intervalos			Impuesto	Tarifa del Promedio del Intervalo (‰)
39.000.001	a	39.100.000	698.943	17.89
39.100.001	a	39.200.000	700.843	17.90
39.200.001	a	39.300.000	702.743	17.91
39.300.001	a	39.400.000	704.643	17.90
39.400.001	a	39.500.000	706.543	17.91
39.500.001	a	39.600.000	708.443	17.91
39.600.001	a	39.700.000	710.343	17.91
39.700.001	a	39.800.000	712.243	17.91
39.800.001	a	39.900.000	714.143	17.92
39.900.001	a	40.000.000	716.043	17.92
40.000.001	a	40.100.000	717.943	17.92
40.100.001	a	40.200.000	719.843	17.92
40.200.001	a	40.300.000	721.743	17.93
40.300.001	a	40.400.000	723.643	17.93
40.400.001	a	40.500.000	725.543	17.93
40.500.001	a	40.600.000	727.443	17.94
40.600.001	a	40.700.000	729.343	17.94
40.700.001	a	40.800.000	731.243	17.94
40.800.001	a	40.900.000	733.143	17.94
40.900.001	a	41.000.000	735.043	17.95
41.000.001	a	41.100.000	736.943	17.95
41.100.001	a	41.200.000	738.843	17.95
41.200.001	a	41.300.000	740.743	17.95
41.300.001	a	41.400.000	742.643	17.96
41.400.001	a	41.500.000	744.543	17.96
41.500.001	a	41.600.000	746.443	17.96
41.600.001	a	41.700.000	748.343	17.96
41.700.001	a	41.800.000	750.243	17.97
41.800.001	a	41.900.000	752.143	17.97
41.900.001	a	42.000.000	754.043	17.97
42.000.001	a	42.100.000	755.943	17.97
42.100.001	a	42.200.000	757.843	17.98
42.200.001	a	42.300.000	759.745	17.98
42.300.001	a	42.400.000	761.643	17.98
42.400.001	a	42.500.000	763.543	17.98
42.500.001	a	42.600.000	765.443	17.99
42.600.001	a	42.700.000	767.343	17.99
42.700.001	a	42.800.000	769.243	17.99
42.800.001	a	42.900.000	771.143	17.99
42.900.001	a	43.000.000	773.043	17.99
43.000.001	en	adelante	18 por mil	

Artículo 3º Entiéndese por tarifa del promedio del intervalo, la correspondiente al promedio de los límites de un intervalo. Dicha tarifa, que tiene una aproximación de dos (2) decimales, corresponde al resultado de dividir el impuesto del intervalo por el promedio de los límites del mismo.

Artículo 4º Los valores absolutos expresados en moneda nacional en las normas relativas a los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, se reajustarán anual y acumulativamente en el ciento por ciento (100%) del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados que corresponde elaborar al Departamento Nacional de Estadística en el período comprendido entre el 1º de julio del respectivo año gravable y la misma fecha del año anterior.

Antes del 1º de agosto del respectivo año gravable, el gobierno determinará por decreto los valores absolutos reajustados de acuerdo con lo previsto en este artículo y los artículos 2º y 3º de la Ley 19 de 1976.

Parágrafo 1º Los contribuyentes podrán reajustar anualmente el costo de los bienes muebles e inmuebles que tengan el carácter de activos inmovilizados en el porcentaje señalado en este artículo.

Parágrafo 2º Para efectos de los valores expresados en el presente Decreto, el gobierno determinará el procedimiento para realizar los ajustes de que trata este artículo.

Artículo 5º Están obligados a presentar declaración de renta por el año gravable de 1982, los contribuyentes que hayan obtenido ingresos brutos superiores a $150.000 en el año, o que hayan poseído un patrimonio bruto de valor superior a $450.000 en 31 de diciembre de 1982.

Artículo 6º El gobierno podrá establecer para los diferentes ejercicios fiscales, los niveles mínimos de ingresos brutos y patrimonio bruto a partir de los cuales los contribuyentes se encuentren obligados a presentar declaración de renta y complementarios.

Artículo 7º Cuando resultaren saldos a favor del contribuyente en el impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable de 1982, provenientes de excesos en la aplicación de la retención en la fuente o el anticipo, tales sobrantes se abonarán al impuesto de renta y complementarios que deba pagar el contribuyente por los años gravables de 1983 y siguientes.

Artículo 8º El presente Decreto rige desde la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 23 de diciembre de 1982.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Guitán Maheeha;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes;* el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan;* el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez Rodríguez;* el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza*».

II. Impugnaciones

Hallándose fijado en lista este proceso, fueron presentados dos escritos que impugnan la validez constitucional del decreto: uno conjunto, por los ciudadanos Lucio Enrique Manosalva Afanador, Pablo Manrique Convers y Rafael Germán Castillo Triana, contra sus artículos 6º y 7º, y otro por el ciudadano Raimundo Mendoza Medina contra todo su articulado.

1. Aquéllos estiman que el artículo 6º impugnado, que dispone que el gobierno podrá establecer para los diferentes ejercicios fiscales los niveles mínimos de patrimonio e ingresos brutos que indican cuáles son los contribuyentes obligados a declarar

renta, es violatorio de los artículos 55 y 76-1 de la Carta, que prevén para el Congreso la función de hacer las leyes, en cuanto faculta al gobierno para expedir normas que por su naturaleza y materialidad son leyes. Consideran además que el artículo 7°, que ordena que los saldos que resulten en favor del contribuyente como consecuencia del exceso de retención en la fuente sobre el año gravable de 1982 se abonarán al impuesto de renta y complementarios que deba pagar el contribuyente por los años gravables siguientes, infringe los artículos 30 y 34 de la Constitución por desconocer la propiedad privada y porque su imposición equivale a una confiscación.

2. El ciudadano Raimundo Mendoza estima que el decreto es contrario a los artículos 2°, 55, 122 y 215 de la Carta.

A su juicio, cada uno de los preceptos impugnados, comentados por él sucintamente, constituyen una desviación de poder ya que el ejecutivo al proferirlos se desvió de la exclusiva finalidad que motivó la declaratoria de emergencia que era el déficit fiscal y el debilitamiento del ahorro público y privado, lo cual nada tiene que ver con el propósito de "hacer justicia tributaria y delinear una política fiscal, labor que corresponde al Congreso de la República" (artículos 1°, 2° y 3°), ni con la facultad de introducir un mecanismo normativo de carácter permanente que tienda a facilitar y hacer flexible la aplicación de valores absolutos de normas tributarias (artículo 4°), ni con la de hacer política tributaria (artículos 5° y 6°).

De otra parte, se viola el artículo 30 de la Carta en cuanto se autoriza liquidar el impuesto sobre hechos generadores del tributo que se han venido causando y consolidando con antelación a la fecha en que con carácter retroactivo se expidió el decreto.

III. El Procurador

El señor Procurador considera constitucionales los artículos 1° a 6° y 8° del Decreto, e inconstitucional el 7°. Las siguientes son sus razones fundamentales:

1. Los preceptos en examen "constituyen ejercicio del poder impositivo...", según el análisis particularizado que de ellos hace, lo cual es válido si tienen conexidad directa y específica (material) con los considerandos del decreto que declaró la emergencia, de una parte, y, de la otra, si además se ajustan a las exigencias formales para su expedición de finalidad, de tiempo y de respeto a los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

2. En cuanto a lo segundo, formalmente, el decreto se aviene a los requisitos de la Carta, pues invoca las facultades del artículo 122 y del Decreto número 3742 que declaró la emergencia, lleva la firma del Presidente y de todos sus Ministros y fue expedido dentro del término previsto de emergencia.

3. En relación con lo primero, luego de hacer una comparación detallada del contenido de cada uno de los preceptos del Decreto número 3743 con algunos de los considerandos del Decreto número 3742, sostiene que existe una conexidad directa y específica entre unos y otros y que por lo tanto no se infringe el artículo 122, ni otro alguno de la Carta.

4. Estima sin embargo que el artículo 7º es violatorio del 30 de la Carta porque desconoce el derecho del contribuyente a exigir devolución de sus sobrantes de retención en la fuente, lo cual, aunque en la práctica se dé "mientras no quede en firme la declaración privada", como "bien lo advierte la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) .. 'pueden existir algunos contribuyentes que dejan de ser tales y, por lo mismo, no existirán vigencias fiscales a las cuales se puedan aplicar saldos favorables' ".

5. En relación con el alcance de la declaratoria de exequibilidad de los decretos de emergencia por parte de la Corte, manifiesta textualmente:

«... este Despacho se permite solicitar a la Corte Suprema que modifique su jurisprudencia en relación con el alcance de los fallos que profiera al ejercer la revisión de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley que el gobierno dicte en uso de las facultades propias del estado de emergencia económica, y así, sin desmedro del carácter "definitivo" que la Constitución le atribuye a dichos pronunciamientos, se precise que éstos no tienen carácter "absoluto", pues no agotan todas las cuestiones de constitucionalidad que pudieran plantearse.

En ese entendimiento, los efectos propios de la cosa juzgada, deben contraerse a las cuestiones de constitucionalidad que efectivamente se examinen, bien que hayan sido propuestas por los impugnantes defensores del decreto, bien que hayan sido planteadas por la Procuraduría, o bien que procedan de la misma Corte».

Así se abriría la posibilidad para que por la vía de acción se plantearan en el futuro, si a ello hubiere lugar, nuevas cuestiones de constitucionalidad referidas a la legislación de emergencia. Cita en apoyo de su propuesta las sentencias de la Corte expedidas en similar sentido, en cuanto permiten la vigencia de fallos definitivos pero no absolutos, de 6 de mayo de 1971 sobre el Código de Procedimiento Civil, y de 27 de mayo de 1982 sobre la Ley 25 de 1981.

IV. Consideraciones de la Corte

Primera. *La competencia.*

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Segunda. *Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.*

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser o ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines

sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea en este caso, el Decreto de emergencia económica número 3743 de 1982, sobre modificación de las tarifas del impuesto a la renta y complementarios.

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Tercera. *Los elementos configurativos del artículo 122.*

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. *El elemento causal.*

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el

orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía toman el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3 *El elemento instrumental.*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por periodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido);

b) Decretos legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2° y 6°).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que

tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Cuarta. *Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.*

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de Estado de Sitio número 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no sólo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de Decretos Legislativos de Estado de Sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales sólo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la Reforma Constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del ejecutivo por medio de decretos-ley, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos-ley originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no sólo en forma

directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos-ley que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no sólo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76-12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los Decretos Legislativos de Estado de Sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (artículos 121 y 214 C. N.), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos-ley (artículo 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o

de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los Decretos Legislativos de Estado de Sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implatamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Quinta. *El alcance de las atribuciones del gobierno en estado de emergencia.*

1. Nuestro sistema capitalista de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente previsión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12 y 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Sexta. *El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.*

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la Cámara Parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (art. 4º C.C.C.) de la Nación entera (artículo 105 C.N.).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206:

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente, sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no sólo se requiere para la validez del tributo creado o modificado,

su origen legal sino además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1ª Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previa consulta al Consejo de Estado (C.N. artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que le exige aún al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3ª Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino por lo menos igual a la que el propio Constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su

extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional*

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4. Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedó abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3743 de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5. En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicos y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o para superar una emergencia económica declarada, con la precisa finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otros casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, superar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6. Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda, aumentar salarios, incrementar industrias y empleo, establecer empréstitos forzosos, disponer moratorias en los pagos, expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras, reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financieros, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributos preestablecidos, contrarrestar la evasión tributaria, fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómica. No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7. Arguméntase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate a la Reforma Constitucional de 1968 (Sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiése negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la penal capital en ningún caso, ¿sólo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su anecdotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quién argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de

legislación sólo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que prevía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado éste argumento, más casual que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8. La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no sólo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Séptima. *La inconstitucionalidad del Decreto número 3743 de 1982.*

1. Formalmente el decreto se ajusta a las exigencias constitucionales, porque invoca las atribuciones excepcionales del artículo 122 y se sustenta en el 3742 de 1982 que declaró la emergencia y que fue hallado exequible, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y ha sido expedido dentro del término señalado en aquél para la emergencia.

2. Sin embargo, desde el punto de vista material o de su contenido, habida consideración de los razonamientos precedentes, y de que tanto el encabezamiento como las disposiciones del Decreto número 3743 se refieren a la modificación del régimen tributario general y ordinario vigente, la Corte encuentra que éste es en su totalidad contrario a la Constitución, ya que, conforme a lo examinado, viola los artículos 43, 76-1 y 122 de la Constitución y resulta, además, incompatible con lo prescrito en los artículos 55, 76-14 y 105 del mismo estatuto.

Octava. *El juzgamiento de la Corte sobre disposiciones de un decreto de emergencia que hayan sido derogadas, subrogadas o modificadas por otras.*

Adviértese que, aunque al momento de emitir este fallo han entrado a regir diversos preceptos de un nuevo decreto de emergencia económica, a saber, el 397 de 1983, que modificó y adicionó el 3743 que se examina, sin embargo, esta Corporación decidirá en el fondo sobre la totalidad de las disposiciones del último decreto citado, así algunas de ellas se hallen evidentemente derogadas, subrogadas o modifi-

cadas por las de aquél, sin que opere para el caso la tesis de la inhibición para decidir sobre normas no vigentes al momento de fallo por carencia de objeto.

Porque en el presente caso la Corte tiene la inaplazable obligación de pronunciarse de manera oficiosa o forzosa, por mandato del parágrafo del artículo 122 de la Constitución, acerca de la constitucionalidad de los preceptos del decreto de emergencia que se analiza, sin necesidad de examinar la vigencia de sus disposiciones, pues el Constituyente es especialmente exigente en la guarda integral de la Constitución frente a las normas excepcionales.

Decisión

A mérito de lo expresado, y por las razones anotadas, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo el estudio de su Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de sus atribuciones consagradas en los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

Declarar, inexequible, por ser contrario a la Constitución, el Decreto número 3743 del 23 de diciembre de 1982, "por el cual se modifican las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios".

Comuníquese, publíquese, infórmese al Gobierno y al Congreso, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José E. Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* (Con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Luis E. Aldana Rozo, Jerónimo Argáez Castello* (Con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero*, (Con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero* (Con salvamento de voto); *Manuel Enrique Daza A.* (Con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (Con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (Con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (Con salvamento de voto); *Héctor Gómez Uribe* (Con salvamento de voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (Aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (con aclaración de voto); *Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (Con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (Con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura* (Con aclaración); *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (Salvo el voto); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

Salvamento de voto

No comparto los puntos de vista adoptados por la mayoría de la Corte Suprema en el asunto de la referencia, en primer término, por estas consideraciones:

La sentencia de que disiento es exegética, anacrónica y carente de dinamismo interpretativo. En efecto, se centra en bizantinas y académicas interpretaciones

formalistas de conceptos como "paz", "hechos sobrevinientes", anomalías "crónicas o estructurales", ignorando la cruda realidad de los fenómenos económicos y sociales que vive el país, para los cuales, en una interpretación científica y pragmática, deben encontrarse soluciones eficaces en la Constitución, pues ésta debe tener respuestas acordes con los problemas y los tiempos, para que no se convierta en un fetiche. En tal la convierten el formalismo y el formulismo de quienes se apegan a su letra sin encontrar su espíritu.

Y es anacrónica la concepción del fallo del que estoy discrepando, porque simplistamente y con un sentido negativo entiende por paz, como en el siglo pasado, la guerra civil o la guerra exterior, al sostener que las emergencias económicas y sociales no son negación de la paz. Lo cual es contrario a la realidad patente de que las graves anomalías de un sistema económico y social producen mayor intranquilidad y causan desastres tanto o más graves que los de una guerra. La situación Argentina en la última década y la de México de los últimos años, son ejemplos de lo que implica el desquiciamiento de una economía.

Fue precisamente porque el viejo artículo 121 no alcanzaba a cubrir los nuevos frentes del orden, el social y económico, por lo que se necesitó adicionar la Constitución con el instituto "estado de emergencia económica y social" que, en una interpretación científica y actualizada, debe captar esta nueva problemática, para que sus aplicaciones no se limiten a conjurar las consecuencias de las calamidades públicas, terremotos, inundaciones y epidemias.

El intérprete de la Constitución debe poner su normatividad a tono con el tiempo presente y en el contexto histórico que se vive. Esa normatividad para ser viviente, dinámica, debe ser referida a la situación a que debe aplicarse. La interpretación contenida en el fallo que glosa no atiende esta exigencia, pues confronta el artículo 122, hecho para un Estado moderno, que debe asumir la dirección general de la economía, intervenirla y planificarla, con un estrecho concepto de lo que debe entenderse hoy día por "paz", para recortar con las restricciones del artículo 43 que atribuye para tales tiempos la competencia impositiva al Congreso, en forma privativa, las lógicas facultades del Presidente ante la destrucción o la amenaza de destrucción del orden económico.

Las instituciones del presente no pueden aplicarse con la mentalidad del siglo XIX.

Porque, debe tenerse en cuenta, que el orden es el conjunto de condiciones que hacen posible la convivencia; que la organización del Estado se justifica básicamente para asegurar ese orden y que, en consecuencia, la principal obligación constitucional del Presidente de la República es la conservación y restablecimiento del orden en todos sus aspectos, el político, el económico y el social.

No debe olvidarse que la concepción del orden varía con los tiempos. Hasta el siglo pasado y todavía en el momento en que se expidió la Constitución vigente, se miraba al desorden como un ataque a la autoridad legítima, que justificaba la represión consiguiente. Esa es precisamente la idea dentro de la cual se concibió el estado de sitio del artículo 121, y por eso en él al referirse a la duración de dicha situación excepcional se prescribía que la legislación dictada para la emergencia

cesaría al "ser reprimido el alzamiento". Es decir, que sólo se trataba como problemas de orden público los delitos dirigidos contra la organización del Estado y su funcionamiento, tales como la rebelión, la sedición y la asonada. Y, en la práctica, la cuestión del orden público se reducía al enfrentamiento en guerra civil de los partidos políticos o a la rebelión y al golpe de Estado.

Pero el país cambió radicalmente a partir de 1910 y especialmente en la década de los años veintes, al hacer el despegue hacia su industrialización, financiada con los millones que recibió el país en compensación por la pérdida de Panamá. De ser exclusivamente campesino y de economía puramente agraria pasó a instalar las primeras empresas industriales, gracias a la importación de capital y tecnología extranjeros, proceso de modernización que atrae una migración rural hacia los principales centros urbanos, en el que inicia la formación de una nueva clase, la proletaria, y en el que se sufren las primeras explosiones de las luchas sociales.

Es la época de las primeras huelgas, los primeros sindicatos y la organización del Partido Comunista. Es la época de las huelgas de sastres en Bogotá, reclamando la protección del trabajo nacional, y de la huelga de los cultivadores bananeros de Santa Marta, protestando contra la dependencia externa, ambas reprimidas violentamente.

La presencia de esa nueva fuerza social y política y el planteamiento de los nuevos conflictos, tienen una respuesta teóricamente aceptable en la Reforma Constitucional de 1936, dirigida a construir un estado de derecho social que legaliza la huelga, da paso a una legislación laboral protectora, recorta los privilegios de la clase propietaria, interviene la economía y proclama la justicia social.

Ante estos hechos la situación es completamente distinta a la del siglo XIX y el concepto de orden ha tenido la transformación consiguiente. Ya no se acepta que los conflictos sociales tengan origen y motivación exclusivamente políticos. Se entiende que la lucha política encubre los desequilibrios sociales y económicos y que ellos concurren o son con causa del desorden. Es entonces cuando se requiere adicionar el artículo 121, que tiene un enfoque de orden exclusivamente político, al partir de una mentalidad y una estrategia represivas que no son adecuadas para el tratamiento de las anormalidades sociales y económicas. Obedece, pues, la regulación del artículo 122 a la necesidad de integrar al concepto de orden público con sus nuevas dimensiones y de dotar al Estado de instrumentos idóneos para resolver esos problemas nuevos.

Por la misma razón, y así como sucede con el artículo 121 en el que no es posible enunciar todos los hechos que pueden dar ocasión a que se produzca la "conmoción interior" que justifica implantar el estado de sitio, tampoco en el caso del artículo 122 se puede agotar la enunciación de los procesos económicos que se convierten en situaciones críticas que imponen el establecimiento del estado de emergencia. De ahí, que un déficit fiscal crónico y creciente pueda desestabilizar todo el sistema económico y político constitucional de un país, como en el presente caso, pues el artículo 122 no excluyó ninguna de estas eventualidades y menos una, que como la nombrada, es obvia, por frecuente y, más, por recurrente.

Así mismo, ni el artículo 121 ni el 122 pueden prefijar las medidas con las cuales debe enfrentarse el gobierno a las respectivas situaciones extraordinarias, precisamente porque no puede preestablecer las causas particulares que puedan generarlas. De

donde se deduce que, de antemano, no se puede descartar ningún mecanismo o dispositivo económico, si no contrarían las disposiciones constitucionales.

De modo que, y esta es la conclusión lógica, del posible contenido normativo de los decretos que se dicten para superar la emergencia económica, sólo están excluidos aquellos que no estén en relación directa con los motivos y la situación cuyos efectos se quiere conjurar y los que afecten negativamente los derechos sociales de los trabajadores, únicas restricciones explícitas del artículo 122.

Debe tenerse en cuenta también que en el trámite dado al artículo 122, hubo un rechazo expreso de la propuesta de prohibir al gobierno establecer impuestos por la vía de la emergencia económica, lo cual indicaba que esa era una de las facultades obvias derivadas de dicha situación.

Igualmente, es preciso anotar que por las anteriores razones no cabe regulación legislativa ni de las facultades del estado de sitio ni de las de emergencia económica, por ser ambas de ejercicio directo y ser indeterminables las causas y las medidas procedentes en tales casos, y que tampoco es posible que el Congreso invista de facultades extraordinarias al gobierno para establecer impuestos, en tiempos normales, ya que entonces sólo las corporaciones de elección popular pueden establecerlos, de lo que se deduce que las competencias del ejecutivo son de una naturaleza diferente.

Ni hay necesidad de remontarse a 1.215 ni de rastrear la historia de Inglaterra para sostener que los impuestos deben ser consentidos por los contribuyentes o votados por sus representantes, pues en nuestra propia historia la revolución comunera de hace 200 años no fue sino un movimiento revolucionario contra los tributos del rey y la afirmación de la necesidad del consenso a la obligación tributaria.

Pero ese antecedente, tampoco deja sin piso la excepción del artículo 122, porque la emergencia supone zozobra, inseguridad, desasosiego y tales estados no son paz. Para restaurarla es necesario aplicar las competencias de excepción previstas en el mismo estatuto constitucional.

La esencia democrática de esta institución está en su control judicial, y especialmente, en el control parlamentario, con capacidad para anular cualquier exceso para dar el viraje total a una política de emergencia.

Por esto el marco interpretativo del artículo 122 debe ser éste:

1ª Debe señalarse que las facultades de excepción que ejerce el gobierno en caso de emergencia, y precisamente por serlo de tal naturaleza excepcional, no son un traslado ni una derivación de las competencias legislativas del Congreso, pues este organismo no está constitucionalmente habilitado para afrontar situaciones extraordinarias y todas sus funciones están previstas para tiempos de normalidad, y además, porque no es la entidad estatal apta para este tipo de situaciones.

2ª De modo que las facultades del gobierno en estado de emergencia económica cuyo contenido concreto, por cierto, no está enunciando en la Constitución, exceptuada la general de expedir decretos con fuerza de ley, son las que resulten necesarias e idóneas para superar la crisis que motivó la declaratoria de aquélla y en relación

específica con esa concreta circunstancia, sin referencia alguna a las del Congreso, o no se trataría de una verdadera situación excepcional; obviamente, las medidas gubernamentales no pueden desbordar ninguno de los preceptos constitucionales.

3º En consecuencia el ejecutivo no desplaza al Congreso en tiempo de emergencia económica, ya que no está ejerciendo atribuciones que a él pertenezcan ni dicha situación impide el funcionamiento pleno de tal corporación la cual, por el contrario, ensancha sus poderes ordinarios con la posibilidad de examinar, y modificar o derogar las disposiciones dictadas con ocasión de la emergencia, así como con el ejercicio de su control político cuando el ejecutivo incurra en abuso.

4º Ciñéndonos a la Constitución, entonces, tenemos que en tiempo de plena paz es el Congreso el único que puede establecer contribuciones (artículo 43); en tiempo de guerra, y exclusivamente para los fines de la guerra, es también el Congreso el que debe establecer los impuestos (ordinal 14 artículo 76), y en tiempo de emergencia económica, tiempo que es distinto a la guerra y a la paz, por excepción el gobierno puede crear y organizar los tributos que requiera la emergencia y los que se necesiten para conjurar sus efectos.

5º Como la perturbación económica o la amenaza de la misma pueden ser generadas por las más disímiles y variadas causas, no se puede descartar a priori que una de tales causas sea la agravación del déficit fiscal, así haya sido crónico y, por lo mismo, que, para sortearlo, el gobierno pueda dictar normas de carácter impositivo que creen o aumenten los gravámenes existentes, eliminen o reduzcan exenciones tributarias, den otro tratamiento al sistema de deducciones, afinen los procedimientos tendientes a impedir la evasión de los contribuyentes o hagan más rígido el sistema de sanciones contra los infractores del régimen de contribuciones. Si la causa que determina la implantación de la emergencia es ésa, si es grave y es actual o inminente, no cabe duda de que el gobierno puede asumir extraordinaria y transitoriamente el poder de fijar impuestos o de variar el régimen tributario vigente, porque el incremento de los ingresos públicos es un recurso adecuado para conjurar aquella crisis, atenuar sus efectos o impedir su extensión.

6º Por consiguiente, no puede tacharse de antidemocrática a esta institución cuando, según algunos, el gobierno se apropiaría arbitrariamente de poderes del Congreso, como por ejemplo la facultad impositiva, porque lo que hace democrático un procedimiento no es qué órgano adopta las decisiones, sino la existencia y efectividad de controles que condicionen y puedan corregir los excesos, como sucede en el presente caso con el control moderador del Consejo de Estado, el control político que ejerce el Congreso, y el jurisdiccional que compete a la Corte Suprema, por intermedio de los cuales los gobernados vigilan las actuaciones de los gobernantes.

7º Igualmente, es necesario aclarar que, aunque la Reforma Constitucional de 1968, con muy buen criterio, distinguió el aspecto social y económico del aspecto policivo y político del orden público, en la realidad son dimensiones inseparables, pues el orden es integral, uno solo, y sus distintos aspectos son interdependientes y se influyen recíprocamente, por lo cual no obstante que en la actualidad no rige el estado de sitio no se puede considerar que haya paz, para efecto de la aplicación de los

artículos constitucionales que a tal concepto se refieren, como el 43, ya que no hay orden en lo económico, es decir, hay crisis, esto es desorden, o anormalidad, que es lo que justifica los poderes de excepción del gobierno.

8º También se requiere hacer precisión sobre el concepto de emergencia económica y el carácter de "sobrevinientes" que el artículo 122 exige a los hechos constitutivos de aquélla, porque se ha identificado a estos conceptos con los de nuevo, insólito, sorpresivo, imprevisto, para sostener que los elementos o factores estructurales y las situaciones crónicas no están comprendidas en los poderes gubernamentales de emergencia. En sentido estricto, lo que emerge no es algo nuevo, aunque puede ser inesperado; es, por el contrario, algo preexistente, que se ha venido incubando, formando y que, en el momento de la crisis, tratándose de una anomalía, se agudizó, se agravó hasta convertirse en grave amenaza de perturbación inminente, o que ya produjo esa perturbación. De donde, la ocurrencia de crisis no implica que deba ser repentina o impredecible, pues los hechos económicos están encadenados dentro de un proceso, no son aislables, responden a unas tendencias y son de más o menos fácil o difícil diagnóstico según sus variables modos de manifestarse. Por eso, pretender que sólo es emergente y sobreviniente lo accidental, lo casual, es ignorar el modo de ser de las relaciones económicas, dentro de las cuales, con una relativa permanencia de estructuras y frecuencia de fenómenos, caben no sólo las sorpresas sino las catástrofes derivadas de la agravación de las anomalías crónicas.

Como lo afirmaron en 1974 algunos Consejeros de Estado "precisamente las grandes emergencias se han presentado por desequilibrios estructurales. Las grandes crisis y las grandes revoluciones no han sido sino esos desequilibrios crónicos entre las estructuras económicas, políticas y sociales que en determinado momento se hacen agudos, dramáticamente agudos, y han destruido esas estructuras, los sistemas políticos y aun los Estados" (Legislación del Estado de Emergencia Económica, Imprenta Nacional, Bogotá, 1976, pag. 54). Por tanto, se repite, no es fácil separar el orden político del orden económico, y la anormalidad económica, aunque no perturbe el orden político, no es paz.

Sólo emerge o sobreviene, pues, lo que viene gestándose y desarrollándose, como lo indican las expresiones empleadas en la motivación del Decreto número 3742, declaratorio de la emergencia, cuando se refiere a un "proceso de desequilibrio" e incertidumbre en la actividad económica, a un "deterioro progresivo" de los ingresos públicos y a un menoscabo "paulatino" del fisco de las entidades estatales, fenómenos que no por ser crónicos, al agravarse, dejan de configurar una emergencia.

9º Debe reafirmarse el criterio de que el requisito constitucional de que estos decretos tengan por finalidad exclusiva conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, es una cuestión que escapa a la jurisdicción de la Corte, porque es necesario advertir, que la evaluación de la conveniencia y la eficacia de las disposiciones de tales decretos son extraños al problema de su validez constitucional, ya que se trata de aspectos políticos que son del resorte del Congreso.

10. Los decretos dictados con ocasión de la emergencia no tienen, *per se*, vigencia permanente, como se ha venido aseverando, pues toda situación excepcio-

nal se supone transitoria y, por tanto, las medidas dictadas para superar la crisis, si son realmente eficaces, deben dejar de aplicarse y se agotan al producir los efectos de eliminación de las causas de la crisis o neutralización de sus consecuencias. Dentro de esta idea, debe funcionar precisamente el control del Congreso o control político, cuyo objetivo es el de calificar la motivación de la emergencia y la oportunidad, conveniencia y eficacia de las medidas tendientes a conjurarla. Por eso mismo, su competencia específica en este caso lo autoriza no sólo para modificar aquellas disposiciones y adicionarlas, sino para derogarlas, en cualquier tiempo y por su propia iniciativa, cuando las encuentre inconducentes o cuando crea que ya cumplieron su finalidad.

La lógica transitoriedad de la normatividad de emergencia económica queda, entonces, en un todo, dependiente de la voluntad del Congreso

11. La revisión que de oficio debe adelantar la Corte para determinar la constitucionalidad de las medidas de emergencia económica, de acuerdo con el parágrafo del artículo 122, debe ser definitiva y total. En efecto, así lo dispone dicho parágrafo, cuando determina que los respectivos decretos serán enviados a la Corte por el gobierno "...para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad". Por su parte, el artículo 13 del Decreto número 432 de 1969 reafirma el carácter definitivo de las decisiones que profiera la Corte, y en su artículo 29 obliga a que ésta confronte todas las disposiciones de los aludidos decretos, y no solamente las impugnadas, con la totalidad de la Constitución. Es en este sentido que el examen de constitucionalidad se califica no sólo de definitivo sino de total, en tanto excluye cualquier acción posterior respecto de las normas que se declaren exequibles, pues los fallos con los que concluye la revisión forzosa de la Corte tienen fuerza de cosa juzgada, a fin de eliminar cualquier incertidumbre jurídica que contribuya a complicar la situación de emergencia.

12. Es igualmente pertinente dejar en claro, y esto es esencial, que las facultades constitucionales que para el gobierno emanan del artículo 122, son de ejercicio directo e inmediato de aquél, sin que sean admisibles por tanto ni su delegación ni su prórroga.

En consecuencia, son inconstitucionales todas las disposiciones de decretos de emergencia en los cuales el gobierno transfiera sus potestades de excepción a otros organismos del Estado, y aquellas en las cuales pretenda autorizar un ejercicio posterior al vencimiento del término señalado para la emergencia de la capacidad legislativa de que está investido en dicha situación, pues ello implicaría o un ensanchamiento abusivo de su potestad reglamentaria, o una auto prórroga de estas facultades, evidentemente violatorias del artículo 122.

De lo que fluye la conclusión de que el órgano exclusivo para afrontar la emergencia es el gobierno, de que todas las medidas de emergencia económica deben tener origen directo en el gobierno, y de que todas esa medidas deben ser emitidas dentro de la misma emergencia.

13. Finalmente, es procedente establecer que, globalmente, el decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan siste-

máticamente a combatir el "deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos", atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2°, 5° y 6° de la parte motiva de aquel decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8ª del mismo estatuto, "la evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

Además, y específicamente en relación con las disposiciones del Decreto número 3743 de 1982, considero:

a) No contraría este Decreto lo que disponen los artículos 32, 72-12, 79 y 118-8 de la Constitución, porque el estado de emergencia es una situación con regulación especial en el artículo 122, distinta a la de intervención económica ordinaria o de tiempos normales prevista en el primero de los artículos citados, como también es diferente y extraña a la institución denominada en nuestro derecho "facultades extraordinarias", de modo que las facultades gubernamentales de que aquí se trata no se derivan de la ley sino de la Constitución directamente. Ni tampoco se presenta infracción del artículo 79 en lo tocante a la iniciativa legislativa porque, se repite, las facultades del gobierno en este caso no sólo son distintas a las del Congreso sino que son autónomas e independientes de la ley;

b) No es acertada la apreciación de que el Decreto tiene efecto retroactivo en cuanto a la modificación de la base impositiva para 1982, pues la circunstancia de que sus disposiciones se refieran y funden en hechos anteriores a su expedición no implica retroactividad, ya que todos sus efectos se producen hacia el futuro, sin incidir de ninguna manera respecto de situaciones jurídicas consolidadas y operan sólo en relación con las simples expectativas suscitadas por la ley anterior;

c) En cambio, debe aceptarse que hay base para declarar inexequibles los artículos 6° y 7° del Decreto número 3743; el primero porque la determinación de quienes deben presentar declaración de renta y complementarios equivale a determinar quiénes son contribuyentes, materia propia de la ley y no de un mero reglamento, y porque dejar tal cuestión a éste envuelve una prórroga de las facultades de la emergencia incompatible con su natural transitoriedad. El segundo porque es una retención y apropiación indebida de los remanentes de los impuestos captados en la fuente por parte del Estado, que pugna frontalmente con la garantía de la propiedad privada contenida en el artículo 30 de la Constitución.

Dos observaciones finales:

1. El Estado de Derecho es la seguridad jurídica; giros jurisprudenciales como éste de la Corte, frente a lo que decidió en 1974, son por el contrario la inseguridad jurídica.

2. Paradójicamente, la Corte al declarar inexequibles estos decretos revive los de la emergencia económica de 1974 dictados con base en el artículo 122. ¿A qué atenernos ante tanta incongruencia?

Luis Carlos Sáchica, Jerónimo Argáez Castello, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., Alberto Ospina Botero, Fernando Uribe Restrepo, Héctor Gómez Uribe, Fabio Calderón Botero, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga.

SALVAMENTO DE VOTO

Me permito agregar al Salvamento de Voto que he suscrito las consideraciones que presenté durante el debate en Sala Plena.

1. EL MODELO ECONÓMICO

Insiste la mayoría de la Sala Constitucional en calificar de "liberal" y "capitalista" al modelo económico colombiano. Puede tener algo de cierto este juicio, pero sólo desde el punto de vista formal, jurídico y político (no económico), que resulta secundario en este caso. Considero entonces que es necesario hacer algunas precisiones al respecto, pues ese concepto es básico para configurar científicamente lo que puede llamarse nuestro "orden público económico", e incide también en la posible configuración de verdaderos hechos emergentes o sobrevinientes dentro de la estructura económica.

La noción de modelo en las ciencias sociales fue introducida por el sociólogo Max Weber, quien estudió un tipo ideal o paradigma de desarrollo económico. Se refirió precisamente al modelo de desarrollo capitalista dentro de una economía liberal, aunque ciertamente con un renovado acento en los aspectos sociales (Historia Económica General). Dentro de la metodología de Weber el "modelo" equivalía al concepto de "tipo ideal", concretamente en el desarrollo europeo del siglo XIX. En cuanto método consistió en elaborar teóricamente los rasgos principales de un fenómeno histórico de crecimiento, acentuándolos más o menos arbitrariamente.

La ciencia social moderna se inclina a favor de nociones más depuradas y técnicas de lo que debe ser un "modelo económico", bien sea entendido con un criterio físico-matemático, como teoría cuantitativa (series de hipótesis cuantificadas: formalización de relaciones isomórficas), o mejor aún, entendido el modelo como un "tipo real", en oposición al paradigma ideal de Weber. La sociología actual prefiere este último concepto de modelo, que es concreto e histórico, y que permite mejor la debida consideración de variables sociales y políticas, definitivas para configurar un modelo económico realista, funcional y humano.

El modelo económico colombiano, dentro de esta noción más moderna y científica, no es ni mucho menos "capitalista-liberal". Corresponde a la especial morfología socioeconómica que ha sido denominada "estructura del atraso" (P. Baran), que se atribuye a una economía no industrial, y en una fase ulterior, menos primitiva, consiste propiamente en la especial estructura llamada subdesarrollo. Este nuevo modelo es particular, propio del siglo XX, y si bien entre nosotros parte de la base de la existencia de una "economía de mercado", se aparta fundamentalmente del modelo clásico de Weber, principalmente por la importancia que aquí tiene el intervencionismo de estado, la planificación y la consideración de lo colectivo (justicia social).

La economía del subdesarrollo se caracteriza por una estructura primaria y dual, por un funcionamiento inestable y dependiente, y principalmente por vivir asediada por el círculo vicioso de la pobreza (a nivel individual: pobreza-hambre-enfermedad-desempleo-pobreza) Raymond Barre. Resulta evidente que ninguno de estos rasgos característicos se presenta en el modelo económico "liberal-capitalista", ni corresponde a su tipología.

2. El orden económico

La economía de un país subdesarrollado goza de un equilibrio relativo e inestable, como producto difícil y efímero de fuerzas en pugna, de intereses contrapuestos y de tendencias encontradas. Está básicamente sometido a la llamada "causación circular acumulativa", en virtud de la cual los factores, ligados causalmente, se autoimpulsan y se autoaceleran recíprocamente, constituyendo así verdaderos círculos viciosos cuando el signo o tendencia es negativo, o cuando es positivo, para permitir la esperanza de llegar al "punto de despegue" o "gran impulso" que es la "arrancada hacia el crecimiento sostenido" (Rostow) a partir del cual el enriquecimiento y el progreso resultan tan fatales, acelerados y automáticos como antes lo eran el atraso y la miseria. A propósito de lo cual recuerda Myrdal (Teoría económica y regiones subdesarrolladas) la tremenda sentencia bíblica según la cual "al que tiene se le dará y abundará; pero a quien no tiene, aún lo que tiene se le quitará" (Mateo XXV, 29).

El desequilibrio propio de los países en vía de desarrollo ha sido identificado así como una "economía deficitaria acumulativa", que implica un desajuste estructural: déficit crónico de la balanza de pagos, financiamiento deficitario del presupuesto público, inestabilidad institucional del sistema monetario (Antonio García, la Estructura del atraso en América Latina).

La motivación del gobierno al declarar la emergencia económica que se estudia señala como una de sus causas ese desequilibrio general y crónico. También se refiere con precisión y claridad a otros círculos viciosos del subdesarrollo: inflación-déficit público-recurso a la cuenta especial de cambios (9ª) mayor inflación. Item más: déficit público-alteración del sector financiero-debilitamiento del ahorro-baja producción y oferta- mayor inflación-mayor déficit.

Se tiene entonces que el orden económico propio del país, es un orden en equilibrio inestable, que implica desajustes crónicos más o menos acentuados, pero que resultan ser una "normalidad" aceptable dentro de la malformación estructural, a menos que en un momento dado tales desajustes se acumulen excesivamente, se entrelacen, agudicen y descontrolen.

3. Los hechos sobrevinientes

El orden público económico propio del subdesarrollo implica así una deficiente estructura, como mal crónico suyo. Pero ese orden se puede "agravar", por así

decirlo, de manera imprevisible y súbita, dando lugar a que sea claramente aplicable el estado de excepción previsto por el artículo 122 de la Carta, en caso de verdadera emergencia económica.

Fácil es entender, frente al anterior esquema de orden o modelo económico, que dentro de la estructura del subdesarrollo puede emerger en un momento dado la agravación insuitada y aguda de los factores negativos, acumulables y multiamente entrelazados, que conviertan así inesperadamente la crisis crónica de que adolecemos de una amenaza inminente y real de gran catástrofe.

El principio científico de la "causación circular acumulativa", en sentido negativo, explica de por sí suficientemente cómo puede sobrevenir o emerger el detonante causal y casual que convierta a uno o a varios factores crónicos de desequilibrio, de un momento a otro, en un verdadero torbellino o ciclón que amenace empujar inminentemente al "orden" económico a un vórtice catastrófico sin retorno posible.

Es el gobierno el naturalmente llamado a detectar con prontitud esta insidiosa y a veces sutil etiología emergente, reflejada en el agudo deterioro de los índices económicos. Y constituye deber elemental del gobierno, frente al país, el de aplicar sin dilación alguna, si lo estima del caso, los más drásticos remedios que prevé nuestra Constitución frente a hechos "que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico".

De otra parte el diagnóstico realista del subdesarrollo, que registra en la práctica una crisis institucional permanente, no quiere decir en ningún caso que el artículo 122 de las Constitución se convierta por ello en recurso normal. La crisis crónica no equivale a una verdadera emergencia, la cual sólo se presenta, estructuralmente, aparte de otras catástrofes, cuando la causación circular acumulativa desbocada –como en el presente caso–, resulta inmanejable por los medios normales, de manera adecuada y oportuna. El Presidente es responsable de cualquier abuso al declarar la emergencia o al hacer uso de ella. La Corte lo controla jurídicamente y el Congreso en plenitud, permanentemente. Y bien se ha dicho que el orden democrático está más en los controles y en su eficacia, que en la distribución de poderes o facultades que siempre serán, en principio, susceptibles de abuso, o de responsabilidad directa por omisión, en la acción o en su oportuno control.

Puede decirse que la economía del subdesarrollo es propensa a sufrir crisis, que está predispuesta a ello. Lo cual no significa que exista una verdadera crisis permanente, ni la amenaza inminente de que ella se presente, de donde resulta que el remedio jurídico previsto en el artículo 122 de la Carta es realmente excepcional, para tiempos de grave perturbación económica.

La emergencia estructural, dentro del proceso dinámico del subdesarrollo, requiere remedios permanentes –como lo autoriza el artículo 122–, que tengan efecto prolongado y acumulativo, al igual que sus causas. De allí que no resulta lógico exigir que las medidas de emergencia tengan tan sólo efecto inmediato, descalificando a las que se proyectan en el tiempo, con efecto de futuro. Esta última clase de medidas, por el contrario, resultan ser las únicas adecuadas dada la naturaleza de los desequilibrios que se combaten, que son progresivamente acumulables.

4. "Tiempo de paz

La expresión utilizada por el Constituyente en 1910 para limitar el poder fiscal en "tiempo de paz" al Congreso, las Asambleas y los Consejos, debe ser interpretada de manera científica, teniendo en cuenta los grandes avances de la sociología y de la economía modernas referentes al nuevo fenómeno del subdesarrollo. Después de las sabias innovaciones introducidas por Savigny en la doctrina jurídica, la hermenéutica no puede olvidar los elementos histórico y sistemático cuando se trata de darle un contenido jurídico a una expresión antigua de la ley de leyes, de acuerdo con el avance de las ciencias sociales.

La paz, que es "la tranquilidad en el orden" según la clásica definición de San Agustín (los criterios no envejecen aunque las expresiones sí), no se opone hoy únicamente a la noción de guerra propiamente dicha, civil o exterior. No puede hablarse de paz, de tranquilidad o de normalidad en un país en vía de desarrollo ante la emergencia producida por un remolino autoacelerado de factores negativos incontrolados, que actúan unos sobre otros como causa y efecto, simultánea y alternativamente, produciendo así una grave emergencia económica. Semejante desbarajuste implica normalmente también una verdadera emergencia de carácter social, dentro de la economía propia del subdesarrollo. Baste considerar los efectos del déficit fiscal en términos de desempleo masivo y erosión de los presupuestos familiares, mencionados por el gobierno en el decreto declarativo.

Conviene recordar la solemne declaración de Paulo VI en la Encíclica Populorum Progressio, en el sentido de que "el desarrollo es el nuevo nombre de la paz". Cuando una economía está amenazada en forma tan grave e inminente, como cuando se ve ciegamente impulsada por variados factores a la sima del desequilibrio propio del subdesarrollo, no puede hablarse de "tiempo de paz". La misma definición constitucional del estado excepcional de emergencia económica y social, equiparable a calamidad pública, que perturba el orden de manera "grave e inminente", excluye de por sí la noción de paz, como "tranquilidad en el orden", al menos que se le dé una connotación arcaica a la noción de paz.

No puede decirse que exista paz cuando una gran proporción de los integrantes de la comunidad están colocados frente al inminente peligro de carecer de los medios mínimos de subsistencia, a causa de los efectos de todo género ocasionados o agravados por un gigantesco déficit fiscal. Cuando ésto ocurre hay emergencia económica y es apenas lógico que el gobierno, en uso de las facultades excepcionales del artículo 122 de la Carta, tome toda clase de medidas que considere urgentes y que se relacionen directa y específicamente con ese déficit fiscal.

5. Otros aspectos

A este último propósito conviene observar que el gobierno anunció ante el Consejo de Estado, al oírlo en cuanto a la emergencia, que tomaría algunas medidas fiscales, pero que no emprendería una reforma total o global en materia impositiva. Lo cual ha cumplido al hacer uso de la emergencia.

Y no se diga que el gobierno puede aprovechar su propia culpa para tener más amplio poder por medio del artículo 122, pues la competencia impositiva no le

corresponde en épocas de normalidad, y la correcta administración de los impuestos, que sería más de su resorte, no resultaría suficiente para conjurar la compleja emergencia, y ni aun ella sería siquiera posible, en el grado requerido, si no se pueden obviar con oportunidad y certeza los escollos provenientes de una estructura y de un procedimiento consagrados en la ley.

La salvaguarda excepcional que estableció en su sabiduría el Constituyente en 1968, en el artículo 122 de la Carta, no es contraria ni mucho menos al constitucionalismo democrático. Por el contrario, consulta la tipicidad propia del subdesarrollo, o sea la realidad económica y social del país, para proponer una solución práctica, expedita, prevista y controlada, si bien drástica como lo requieren los hechos, evitando así que la realidad del subdesarrollo desborde los límites jurídicos y haga imposible la legalidad propia del Estado de Derecho. La democracia funcional moderna tiene que consultar las nuevas realidades sociales y económicas.

En el campo de la praxis, que ciertamente no es el que corresponde a la Corte, cabe observar que la simple recurrencia de factores críticos y la natural discrepancia en cuanto a los diversos efectos de las medidas de emergencia, simplemente vienen a ratificar la gran complejidad dinámica, intercausal y acumulativa de los hechos emergentes, según el enfoque global o integral que necesariamente debe tenerse en cuenta, conforme antes se indicó. Lo insólito, lo irregular y lo extraordinario no radica así en uno o varios factores aislados, sino en la constelación de elementos adversos, íntimamente entrelazados. No es un desequilibrio aislado, en sí mismo, lo que importa, sino el grado que pueden adquirir varios desequilibrios simultáneos ligados entre sí, y su previsible efecto acumulado en el sistema.

De otra parte es cierto que la planeación estatal es impotente para prevenir y evitar emergencias aleatorias y complejas en el conjunto económico, así sean recurrentes. De lo contrario, a no dudarlo, ya habría logrado el país el tan anhelado punto de despegue o gran impulso.

Por las razones expuestas estoy de acuerdo con la exequibilidad del Decreto número 3743 de 23 de diciembre de 1982, a excepción del artículo 6° que es inexequible por las razones expuestas en la ponencia minoritaria, y del artículo 7° que también lo es por las argumentos allí anotados, de acuerdo en este último caso con el concepto del Procurador.

Febrero 21 de 1983.

Fernando Uribe Restrepo

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibíd.), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibíd.), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibíd.) y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibíd.), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica *sí* es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aún así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras.

Juan Hernández Sáenz

ACLARACIÓN DE VOTO

TIEMPOS DE GUERRA Y TIEMPOS DE PAZ

1.1 Nuestra opinión coincide con la salvedad de voto expuesta por los Magistrados *Carlos Medellín, Juan Hernández y Dante Luis Fiorillo*. Juzgamos que el concepto constitucional de falta de paz no puede ser la situación crítica que da lugar al estado de emergencia económica o social o por calamidad, indicado en el artículo 122, como tampoco la conmoción interior del artículo 121. Es algo más profundo, desde el punto de vista histórico, semántico y constitucional. No puede asimilarse a

disturbio, desorden, desbarajuste, desorganización, perturbación, desestabilización, desajuste y similares denominaciones. La Carta reserva esta noción para oponerla a la de la guerra, extrema desgracia que explica la razón de ser del artículo 43 de la Constitución.

1.2 Si el concepto de no paz correspondiese a la conmoción interior del 121, se estaría auspiciando el traslado de facultad tan propia, exclusiva y permanente como la que tiene el Congreso de señalar las rentas y fijar la tributación, por obra de sucesos secundarios; y si la no paz correspondiese al estado de emergencia del artículo 122, se facilitaría el amordazamiento de la prensa libre (artículo 42) o la reunión de poderes políticos, civiles, judiciales y militares, en una misma persona, no siendo imposible prever, por esta vía, la conformación de una justicia económica administrativa o castrense (artículo 61). Y así podrían mencionarse otros muchos riesgos y contrasentidos.

1.3 Interesa, fundamentalmente, advertir que la definición de paz no puede ser otra, para estos fines, que "pública tranquilidad y quietud de los estados, *en contraposición a la guerra*" (acepción dos), la cual cobra mayor vigor cuando se advierte que el artículo 28 de la Constitución, en su primer inciso se refiere a la "guerra" y en el segundo a la "paz", mención conjunta que hace plena luz sobre la correlación específica de estas dos básicas ideas. Por eso nos aferramos a la rígida interpretación del artículo 43, máxime al advertir que, en esta clase de materias, no son dables apreciaciones extensivas. Valoración diferente sólo puede venir con la reforma de textos tan categóricos como los mencionados.

Otro aspecto que nos ha llevado a votar la inexequibilidad del Decreto número 3743, es el de entender la emergencia económica como un *proceso de congruencias*. Y así explicamos este tema:

La emergencia económica; un proceso de congruencias

2.1 En virtud de la aplicación del artículo 122 de la Constitución Nacional el ejecutivo adquiere, excepcionalmente, la facultad legislativa, radicada en el Congreso. Lo propio ocurre cuando el país es declarado en estado de sitio (con la circunstancia de que entonces las normas legales que dicten sólo tienen fuerza transitoria), o cuando el Congreso lo reviste de precisas facultades extraordinarias. Entre la emergencia y las facultades extraordinarias existen enormes similitudes que pasan a observarse. Tanto es ello así que el artículo 122 emplea textualmente la expresión "facultades extraordinarias".

2.2 *En ambas el Presidente queda revestido de facultades.*

Se parte de la base de que el ejecutivo no debe tener funciones legislativas. Antaño los regímenes autocráticos se caracterizaban por la acumulación del poder legislativo y ejecutivo en unas solas manos, si que también el jurisdiccional. Ese proceso inexorablemente propicia la tiranía. Los grandes sacrificios de la humanidad en procura de organizar una forma de estado digna llevaron a planteamientos doctrinarios según los cuales la división de los poderes públicos garantiza que el

estado no sea autocrático y proteja debidamente la libertad individual. Con todo, los regímenes modernos consagran en forma por demás excepcional la posibilidad legislativa del ejecutivo (brechas del constitucionalismo) como en los eventos de estado de sitio, las facultades extraordinarias y la emergencia económica, social o por calamidad pública. El carácter eminentemente transitorio de la potestad legislativa del ejecutivo será siempre una pauta para la interpretación y ejercicio de esta prerrogativa de excepción.

2.3 *En ambas es preciso que exista un acto en virtud del cual el Presidente quede revestido de esa potestad.*

En las facultades extraordinarias el Congreso debe dictar una ley en virtud de la cual se revista al Presidente de poder legislativo transitorio. En la emergencia cumple esa función el decreto que la declara, y mediante el cual el Presidente queda revestido, o mejor autorrevestido, por cuanto es causa y objeto, emisor y destinatario, de precisas y específicas atribuciones.

Como la facultad legislativa debe ser restringida, es absolutamente indispensable que tanto la ley de autorizaciones como el decreto de declaratoria de emergencia concrete en forma precisa el campo en el cual se va a desarrollar la insólita potestad que surge para el Presidente. Fácil queda pensar que cuando es una misma persona la que se reviste de la facultad y la ejerce, se debe ser más cuidadoso en determinar el campo exacto en que ejercerá el poder legislativo, pues sólo así se logra su efectivo control y la rendición de cuentas que apareja el ejercicio del mandato que él mismo se otorgó.

2.4 *Corolario de lo anterior es que debe existir congruencia entre aquello para lo cual se facultó el Presidente y lo que éste haga en ejercicio de esas atribuciones.*

Es de sentido común que solamente será válido lo que el Presidente haga dentro de la órbita en la cual está facultado para legislar. La falta de correspondencia entre la facultad y lo que se haga en desarrollo de la misma, vale decir, la incongruencia, apareja inexequibilidad por extralimitación de funciones o poderes. La congruencia implica entonces la posibilidad de que lo realizado pueda subsumirse dentro de la hipótesis planteada en el acto del autofacultamiento.

2.5 *En la emergencia debe existir una doble congruencia.*

Cuando el Presidente se autorreviste de facultades legislativas es preciso que cumpla previamente una serie de requisitos indispensables para la declaratoria de la emergencia. Debe oír previamente al Consejo de Estado. Se impone un diálogo entre el gobierno, de una parte, que explica al Consejo las causas que determinarán la declaratoria y lo que piensa hacer, y éste, que opina favorable o adversamente. Como el concepto no obliga, pero debe obtenerse, importa mucho, entonces, que haya correlación o congruencia, entre lo planteado al Consejo y lo dicho en el decreto declarativo de emergencia. Si se solicitó licencia para decretarla con el fin de contrarrestar los efectos de una calamidad, no se puede declararla para corregir los bajos sueldos de los funcionarios del estado. Si se informó sobre una crisis económica que no requería el remedio de una reforma tributaria, situación recogida por el Consejo de Estado, no es dable invocar esos poderes legislativos extraordinarios para

consagrar una reforma de esa índole. De tal suerte que debe existir una plena correspondencia entre lo planteado por el gobierno al Consejo de Estado y lo expresado en el decreto que declara el estado de emergencia y entre este decreto y los que lo desarrollan. Resulta esencial que los decretos con fuerza de ley que durante la emergencia dicte el Presidente tengan plena congruencia con los considerandos de ese decreto declaratorio y también con los planteamientos expuestos en el Consejo de Estado. Lo contrario sería tolerar la inexactitud o contradicción de los informes suministrados al Consejo, lo cual conduciría necesariamente a la inexequibilidad.

2.6 *En ambas la facultad legislativa es transitoria aunque el efecto de las normas que se dicten en ese lapso sea permanente.*

El artículo 76-12 expresa que la ley de facultades debe revestir al Presidente de atribuciones temporales. Lo importante es que las precise. El artículo 122, a su turno, expresa que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por períodos que sumados no excedan de 90 días al año. La facultad legislativa del Presidente ha de ser, por naturaleza, eminentemente transitoria, determinada con precisión en el acto de revestimiento (ley de facultades o decreto de declaratoria de emergencia). En uno y otro caso las leyes que se dicten observando el principio de la congruencia tienen vigencia indefinida, como cualquier ley. Craso error sería predicar su transitoriedad por el hecho de que el legislador normal, que es el Congreso, pueda modificarlas en cualquier tiempo, como puede hacerlo con la propia Constitución y todas las leyes. No hay en Colombia leyes inmodificables, lo cual no permite predicar la transitoriedad de la legislación, como regla general, en relación con las leyes en sentido material que tengan como causa las facultades extraordinarias (76-12) o la emergencia (122).

2.7 *No existe congruencia entre la posibilidad de una reforma fiscal o tributaria y lo expuesto por el gobierno ante el Consejo de Estado.*

En el salvamento de voto de la sentencia de 15 de febrero, que decidió la constitucionalidad del Decreto número 3742 de 1982, indicamos el criterio de los suscritos Magistrados en relación con la incongruencia entre lo expresado por el gobierno ante el Consejo de Estado y el contenido del mencionado decreto. A lo allí dicho nos remitimos. Empero, vale hacer hincapié en que la tesis de la inconstitucionalidad de las normas tributarias, como regla general, que se señala en este fallo, fue expuesta en cierta forma por el propio gobierno en su solicitud al Consejo de Estado.

De otra parte, si se examina con detenimiento el Decreto número 3742, necesariamente hay que concluir que en modo alguno se precisa sobre qué puntos concretos queda revestido el Presidente de "facultades extraordinarias" para legislar. Los trece primeros considerandos apenas traducen una lamentación sobre la economía colombiana, reveladora de un "proceso de desequilibrio que ha afectado de manera severa la producción y el empleo", del "clima acentuado de incertidumbre en las actividades empresarial, comercial y laboral del país"; de la "crisis de inversión" por "el deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos"; del "incremento del gasto público" y el "debilitamiento del ahorro privado"; del "estancamiento y receso económico" y el "notorio desgaste monetario"; de los "aumentos continuados y

crecientes de los precios y erosión de los presupuestos familiares"; del desempleo e inflación; del menoscabo paulatino de la situación fiscal, de la "caída pronunciada del ahorro nacional que, a su turno, ha afectado el nivel de inversión y actividad económica"; de la "evasión fiscal y tributaria en proporciones gigantescas"; del abuso e inconveniencia en las exenciones; de la debilidad del régimen procedimental y "los sistemas de determinación del tributo"; de la ausencia de sanciones; de los efectos inflacionarios que causa la incorporación al presupuesto de algunos ingresos; de la criticable destinación específica de algunas rentas; de la inconveniente cobertura, programación, ejecución y control del presupuesto; de la desorganización administrativa tributaria; y, en fin, del aumento alarmante de prácticas inmorales e ilegales. No hay, pues término económico que no haya invocado para aludir a la emergencia. ¿Y cómo se pretende remediar esta catastrófica situación? El considerando número 7, ofrece como respuesta: "Que es necesario y urgente introducir *ajustes* en normas fiscales y presupuestales, con el propósito de afianzar el ahorro público como fuente insustituible de capitalización social". Y luego en el considerando número 14 se expresa que la situación descrita en los apartes anteriores debe corregirse a la mayor brevedad. Los temas tratados, tan vastos, y la forma como se corregirán los *desajustes* fiscales o presupuestales, no pueden ser más vagos, imprecisos y generales. Y esto contradice la exigible especificidad que debe gobernar el régimen de emergencia, en el cual el Presidente de la República se autorreviste de "facultades extraordinarias".

2.8 *No existe congruencia entre lo expresado en el Decreto de la declaratoria y el que se analiza.*

Dentro de la indudable ambigüedad que afecta tanto la relación de causas de la emergencia como las soluciones para las cuales el Presidente queda revestido de facultades extraordinarias, existe, a no dudarlo, contradicción entre lo que el Presidente podía hacer a la luz del Decreto número 3742 y lo que hizo en el 3743 analizado. Según aquel considerando 7, quedó revestido para "introducir *ajustes* en normas fiscales y presupuestales", y, en definitiva, se sustituyó íntegramente la normatividad reguladora del impuesto sobre la renta, modificado no solamente el sistema para calcularlo sino también la cuantía, su permanente revalorización, el procedimiento, la base humana tributaria y otros aspectos. No es este el significado de "ajustar", cometido insinuado ante el Consejo de Estado y mencionado en el decreto de declaratoria de emergencia. Es esta, al menos para los suscritos, una razón válida que justifica la declaratoria de inexequibilidad.

Dejamos así aclarado nuestro voto.

Fecha, *ut supra*.

Gustavo Gómez Velásquez, Jorge Salcedo Segura.

SALVAMENTO DE VOTO

Estamos de acuerdo con las consideraciones interpretativas del artículo 122 de la Constitución Nacional y con aquellas que conducen a la inexequibilidad de los artículos 6º y 7º del Decreto número 3743 de 1982 contenidas en el Salvamento de Voto elaborado por el Magistrado *Luis Carlos Sáchica*. Además, estimamos pertinen-

te agregar los siguientes puntos de vista para sustentar la exequibilidad parcial de dicho decreto.

Al respecto entendemos:

1° La sentencia sostiene con apoyo en interpretaciones semánticas que sólo son hechos sobrevinientes los que aparecen de improviso o de manera sorpresiva o súbita, olvidándose del contexto del artículo 122 de la Constitución Nacional que condiciona esa expresión a la naturaleza de las cosas.

En efecto, según el precepto tales hechos son aquellos que perturban o amenazan con perturbar en forma grave e inminente "... el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública...", lo que significa que la emergencia se decreta por la sobreviniencia de hechos perturbadores del orden económico o social, o bien, por la aparición de hechos constitutivos de calamidad pública; situaciones disímiles que predeterminan el concepto del hecho sobreviniente.

No cabe duda, que cuando el hecho perturbador tiene carácter económico o social, su advenimiento puede ser progresivo en el tiempo, pues nace, crece, se multiplica y hace crisis a semejanza del ciclo vital, en cuyo recorrido, por regla general, pueden transcurrir años. En cambio, cuando el hecho es constitutivo de grave calamidad pública su presencia es intempestiva. Un déficit fiscal no viene de repente, pero un terremoto se presenta de súbito.

2° La sentencia exige que las normas de la emergencia sean transitorias. Y, por tanto, vuelve a ignorar con tal exigencia lo que es apenas obvio. Precisamente si los decretos dictados bajo el imperio de la emergencia tienden exclusivamente "... a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos...", resulta forzoso admitir que las medidas que se tomen no sólo deben poner fin a la crisis de que se trata sino que deben impedir la extensión de sus efectos, tanto de los transitorios como de los permanentes, en cuyo caso la legislación queda condicionada a la naturaleza de las cosas. Esto pone de relieve que, si las circunstancias lo requieren, la legislación puede y debe tener carácter permanente.

3° La sentencia entiende que la emergencia económica no puede utilizarse para decretar impuestos o contribuciones en tiempo de paz, porque esa competencia es privativa del Congreso, de las Asambleas y de los Concejos Municipales según lo determina el artículo 43 de la Constitución Nacional. A nadie escapa que la expresión "en tiempo de paz" que trae la disposición citada se contrapone a la noción "en tiempo de guerra", pero ocurre que el estado de sitio (artículo 121) como el estado de emergencia (artículo 122), son nociones paralelas, pero recurrentes, pues ambas representan una situación de hecho contrario al orden o al acontecer normal y por lo mismo extraordinaria, lo que las hace incompatibles con la noción de paz. Aducir lo contrario es desconocer la naturaleza de las cosas.

4° La sentencia afirma que con el estado de emergencia no se pueden corregir fenómenos crónicos, estructurales o sistemáticos y que, por consiguiente, no cabe hacer reformas tributarias. Ya se ha sentado que los hechos económicos son esencialmente crónicos y que su etiología implica un desenvolvimiento progresivo que puede

llegar a hacer crisis y poner en emergencia los factores de estabilidad sobre los cuales descansa la economía nacional. Si bajo esta premisa se miran los hechos aducidos por el gobierno, concluyese que el deterioro de las estructuras fiscales, como causa que afecta gravemente aquellos factores de estabilidad, sólo puede conjurarse con medidas de índole estructural. Es lo que indica la naturaleza de las cosas.

5ª Todo lo anterior nos lleva a concluir que el Decreto número 3743 de 1982, en cuanto modifica las tarifas de impuesto a la renta y complementarios se ajusta a la preceptiva del artículo 122 porque tiene una relación directa y específica con el déficit fiscal, uno de los hechos que dio origen a la declaratoria de emergencia en el Decreto número 3742, declarado exequible por la Corte, pues tiende a conjurarlo con medidas que a juicio del gobierno conducen a mayores ingresos, no importa que dicho déficit haya tenido origen en causas crónicas o estructurales.

Fabio Calderón Botero, José Eduardo Gnecco Correa.

ORGANOS GUBERNATIVOS EN LOS QUE SE ORIGINAN LOS IMPUESTOS. DECLARATORIA DE UNA AMNISTIA PATRIMONIAL. EMERGENCIA ECONOMICA Y SUS PARAMETROS.

Exequible el Decreto número 3747 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 9.

Referencia: Proceso número 1019 (119-E).

Revisión constitucional del Decreto número 3747 de 1982, "por el cual se decreta una amnistía patrimonial y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 12 de 1983.

Bogotá, veintiocho (28) de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Antecedentes

Oportunamente el gobierno, por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, hizo llegar a la Corte copia del Decreto de la referencia, en cumplimiento de lo ordenado en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución.

II. El texto del Decreto

Es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 3747 DE 1982
(diciembre 23)

Por el cual se decreta una amnistía patrimonial y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Amnistía patrimonial

Artículo 1° Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que hubieren omitido activos o declarado pasivos inexistentes podrán incluir los primeros y prescindir de los segundos en sus declaraciones correspondientes al año gravable de 1982.

Los aumentos patrimoniales que se registren por tales conceptos no ocasionarán sanciones ni investigaciones, ni darán origen a la determinación de renta por el sistema de comparación de patrimonios.

Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios a quienes se hubiere notificado requerimiento o liquidación, podrán acogerse a lo dispuesto en el artículo 6° de este Decreto.

Para que los contribuyentes tengan derecho a la amnistía patrimonial consagrada en este artículo, se requiere que la renta líquida gravable declarada por el año de 1982 no sea inferior a la denunciada por el período fiscal de 1981, salvo que no se hubiere presentado declaración por este año.

Artículo 2° El aumento del patrimonio ocasionado por la utilización del beneficio de la amnistía, podrá estar representado en 31 de diciembre de 1982, por uno o varios de los siguientes bienes poseídos en Colombia:

1. Inmuebles.

2. Acciones o derechos en sociedades colombianas de cualquier naturaleza.

3. Depósitos en las instituciones financieras de que trata el artículo 24 del Decreto Legislativo número 2920 de 1982.

4. Bonos y títulos emitidos por Entidades Públicas.

5. Créditos activos a cargo de personas naturales o jurídicas que consten en documentos debidamente legalizados. Cuando se trate de documentos en que consten créditos a cargo de personas jurídicas no sometidas a la vigilancia del Estado, dichos documentos deberán ser de fecha cierta.

6. Vehículos u otros activos fijos materiales y semovientes.

Artículo 3° Los contribuyentes que hagan uso del derecho de la amnistía para incorporar a su patrimonio bienes distintos de los enumerados en el artículo anterior, o que se posean en el exterior en 31 de diciembre de 1982, podrán utilizarlo siempre que antes del primero (1°) de mayo de 1983 realicen una o varias de las siguientes inversiones:

1. Adquisición de Cédulas del Banco Central Hipotecario, Bonos del Instituto de Fomento Industrial -IFI-, títulos que emita la Financiera Eléctrica Nacional y de otros títulos de deuda pública oficial que señale el Gobierno Nacional.

2. Adquisiciones de nuevas colocaciones de acciones de sociedades anónimas.

3. Depósitos en las instituciones financieras de que trata el artículo 24 del Decreto Legislativo número 2920 de 1982, siempre y cuando tales depósitos se conserven hasta el 31 de diciembre de 1983.

Artículo 4º A los contribuyentes que hagan uso del beneficio de la amnistía patrimonial no se les exigirá ninguna prueba sobre origen o preexistencia, en el país o en el exterior, de los bienes incorporados en las declaraciones de renta y patrimonio de 1982, ni estarán sujetos, en el caso de los bienes poseídos en el exterior, a investigaciones y sanciones por violación al Régimen de Control de Cambios.

Artículo 5º En desarrollo de lo previsto en el artículo anterior y para efecto de las inversiones que se lleven a cabo con el producto de la venta o liquidación de los bienes poseídos en el exterior, autorízase al Banco de la República hasta el 1º de septiembre de 1983, para comprar las divisas respectivas.

Amnistía de impugnaciones

Artículo 6º Los contribuyentes del impuesto sobre la renta, a quienes a la fecha de vigencia del presente Decreto, se les haya notificado requerimiento o liquidación de corrección, de revisión o de aforo y desistan de las objeciones o impugnaciones correspondientes, o acepten deber el mayor impuesto que surja de tales actos administrativos, podrán pagar los impuestos que se deriven de los actos notificados, sin sanciones ni intereses, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

a) Presentar un memorial ante las oficinas que señala la Dirección General de Impuestos Nacionales, a más tardar el 1º de abril de 1983, en que acepten la obligación de pagar el total de los impuestos, sin sanciones ni intereses;

b) Acompañar a dicho memorial:

1. La prueba del pago de la liquidación privada correspondiente al año gravable 1981.

2. La prueba del pago del mayor impuesto determinable, si se trata de requerimiento, o del mayor impuesto determinado, si se trata de liquidaciones oficiales.

Parágrafo. Las manifestaciones y desistimientos de que trata este artículo, tienen carácter de irrevocables.

Artículo 7º Los recursos en materia de impuesto sobre la renta y complementarios, que a la fecha de vigencia del presente Decreto hubieren cumplido dos (2) o más años de interposición sin haber sido resueltos, en la vía gubernativa, se considerarán fallados y, por consiguiente, quedarán en firme las correspondientes liquidaciones privadas o las privadas para reclamar, según el caso, sin necesidad de pronunciamiento previo. Lo dispuesto en este artículo incluirá los recursos con relación a los cuales no se hubieren cumplido los respectivos presupuestos procesales.

Artículo 8º La competencia para resolver las solicitudes de amnistía prevista en el artículo 6º del presente Decreto, radica en los respectivos Jefes de las Divisiones de recursos tributarios o en sus delegados, o en los funcionarios que hagan sus veces.

AJUSTES AL VALOR COMERCIAL

Artículo 9º Para el año gravable de 1982, los contribuyentes podrán ajustar el costo de los activos fijos al valor comercial. Este ajuste no se tomará en cuenta para fines catastrales.

Para las acciones que se coticen en bolsa, el costo fiscal no podrá ser superior al promedio del precio en bolsa en el último mes de 1982; para las demás acciones, el costo fiscal no podrá ser superior al valor intrínseco a 31 de diciembre de 1982.

Artículo 10. Los ajustes autorizados en este Decreto, se tomarán en cuenta para determinar la renta o ganancia ocasional obtenida en la enajenación de los activos fijos. Para los demás efectos operan las condiciones establecidas por el parágrafo del artículo 52 y los artículos 53 y 54 del Decreto número 2247 de 1974.

Artículo 11. Este Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 23 de diciembre de 1982.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, *General Fernando Landazábal Reyes;* el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social *Jaime Pinzón López;* el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría,* el Ministro de Minas y Energía *Carlos Martínez Simahan;* el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez Rodríguez;* el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza.*

Es copia auténtica tomada de su original.

María Angela Tavera
Subsecretaria General»

No se presentaron impugnaciones ni coadyuvancias ciudadanas en relación con la validez constitucional de este decreto.

III. EL PROCURADOR

A juicio del Jefe del Ministerio Público el Decreto número 3747 de 1982 es constitucional en su integridad, por lo cual pide a la Corte declararlo exequible.

La vista fiscal se sustenta en los siguientes fundamentos.

1. El Decreto reúne las exigencias formales prescritas en la Carta para su validez por cuanto invoca las facultades del artículo 122 y el Decreto número 3742 que declaró la emergencia, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y fue expedido dentro del término señalado para la emergencia.

2. Existe conexidad directa y específica entre los preceptos del Decreto número 3747 y varios de los considerandos del Decreto número 3742 que declaró la emergencia, establecida de la siguiente manera:

"Así, las disposiciones sobre amnistía patrimonial y la autorización de ajustar el costo de los activos fijos al valor comercial (artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 9° y 10 del Decreto), corresponden a la necesidad de que las declaraciones patrimoniales de una base significativa de contribuyentes, que actualmente se hallan, por diversos motivos, artificialmente distorsionadas (ocultación de activos, posesión de bienes en el exterior, creación de pasivos inexistentes) o inexactas, se ajusten a la realidad, pues, como resulta evidente, en virtud de dicha situación:

"a) El sistema tributario no opera sobre significativos recursos de capital con obvio deterioro de los ingresos públicos ,y

b) Recíprocamente, los particulares que vienen ocultando sus activos o creando pasivos inexistentes, usan toda clase de prácticas dolosas para evadir los controles de la administración (lo cual opera como factor de corrupción de ésta) y, a efecto de evadir los mismos controles, se abstiene de realizar inversiones en múltiples actividades lícitas y productivas (por el mero hecho de que son fácilmente detectables por la Administración tributaria), desplazando sus recursos, con frecuencia, a operaciones puramente especulativas (mercado extrabancario), y, en veces inclusive, a actividades que contrarían los valores esenciales del orden social".

Por lo cual, según el Procurador, las medidas adoptadas en los artículos 1° a 10 del Decreto se encuentran en conexión directa y específica con la situación que determinó la declaración del estado de emergencia y se hallan inspiradas en la finalidad inequívoca de conjurar la crisis de la economía nacional al permitir que se incorporen al sistema tributario recursos de capital que antes no lo estaban, pudiéndose esperar un efecto positivo en el incremento de los ingresos públicos y en la superación del déficit fiscal a que alude el gobierno, además de que se logra el desplazamiento de recursos de capital de operaciones especulativas o ilícitas a actividades lícitas y productivas, generadoras de empleo.

3. Hace además algunas observaciones específicas sobre las conexidades de los artículos 6° y 8° respecto del merecimiento de ingreso público, sobre el alcance del silencio administrativo prescrito en el artículo 7° y de la amnistía patrimonial a que se refiere el 4°, comparada con la amnistía por delitos políticos, para concluir que se ajustan a la Constitución.

4. Insiste ante la Corte en solicitarle su pronunciamiento sobre las disposiciones del Decreto número 3747 que se examina, en forma definitiva pero no absoluta, pidiéndole relacionarlas apenas con el artículo 122 de la Carta y con los demás aspectos que propongan los impugnantes o defensores de los decretos, la Procuradu-

ría, o la propia Corte, pero dejándole a la acción ciudadana la posibilidad de volver sobre los mismos preceptos en ulterior reclamación de inconstitucionalidad por razones diferentes a las que determine el fallo de la Corte.

IV. Consideraciones de la Corte

Primera. *La competencia.*

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones prescritas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en aquel precepto y en el 214 de la misma.

Segunda. *El juzgamiento de la Corte sobre disposiciones de un decreto de emergencia que hayan sido derogadas, subrogadas o modificadas por otras.*

Aunque al momento de emitir este fallo han entrado a regir diversos preceptos de un nuevo decreto de emergencia económica, a saber, el 236 de 1983, que modificó y adicionó el 3747 que se examina, sin embargo, esta Corporación decidirá en el fondo sobre la totalidad de las disposiciones del último decreto citado, así algunas de ellas se hallen derogadas, subrogadas o modificadas por las de aquél, sin que opere para el caso la tesis de la inhibición para decidir sobre normas no vigentes al momento del fallo por carencia de objeto, porque en el presente caso la Corte tiene la inaplazable obligación de pronunciarse de manera oficiosa o forzosa por mandato del parágrafo del artículo 122 de la Constitución, acerca de la constitucionalidad de los preceptos del decreto de emergencia que se analiza, sin necesidad de examinar la vigencia de sus disposiciones, pues el constituyente es especialmente exigente en la guarda integral de la Constitución frente a las normas excepcionales. Antecedente igual se halla consignado en relación con el alcance del control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos de conformidad con el artículo 121, en el fallo de esta Corporación de octubre 30 de 1977

Tercera. El marco conceptual que servirá para analizar el Decreto que se juzga es este:

1ª Debe señalarse que las facultades de excepción que ejerce el gobierno en caso de emergencia, y precisamente por serlo de tal naturaleza excepcional, no son un traslado ni una derivación de las competencias legislativas del Congreso, pues este organismo no está constitucionalmente habilitado para afrontar situaciones extraordinarias y todas sus funciones están previstas para tiempos de normalidad y, además, porque no es la entidad estatal apta para este tipo de actuaciones.

2ª De modo que las facultades del gobierno en estado de emergencia económica cuyo contenido concreto, por cierto, no está enunciado en la Constitución, exceptuada la general de expedir decretos con fuerza de ley, son las que resulten necesarias e idóneas para superar la crisis que motivó la declaratoria de aquélla y en relación específica con esa concreta circunstancia, sin referencia alguna a las del Congreso, o no se trataría de una verdadera situación excepcional; obviamente, las medidas gubernamentales no pueden desbordar ninguno de los preceptos constitucionales.

3º En consecuencia, el ejecutivo no desplaza al Congreso en tiempos de emergencia económica, ya que no está ejerciendo atribuciones que a él pertenezcan ni dicha situación impide el funcionamiento pleno de tal corporación la cual, por el contrario, ensancha sus poderes ordinarios con la posibilidad de examinar, y modificar o derogar las disposiciones dictadas con ocasión de la emergencia, así como con el ejercicio de su control político cuando el ejecutivo incurre en abuso.

4º Ciñéndonos a la Constitución, entonces, tenemos que en tiempo de plena paz, es el Congreso el único que puede establecer contribuciones (artículo 43); en tiempo de guerra, y exclusivamente para los fines de la guerra, es también el Congreso el que debe establecer los impuestos (ordinal 14 artículo 76), y en tiempo de emergencia económica, tiempo que es distinto a la guerra y a la paz, por excepción, el gobierno puede crear y organizar los tributos que requiera la emergencia y los que se necesiten para conjurar sus efectos.

5º Como la perturbación económica o la amenaza de la misma pueden ser generadas por las más disímiles y variadas causas, no se puede descartar a priori que una de tales causas sea la agravación del déficit fiscal, así haya sido crónico y, por lo mismo, que, para sortearlo, el gobierno pueda dictar normas de carácter impositivo que creen o aumenten los gravámenes existentes, eliminen o reduzcan exenciones tributarias, den otro tratamiento al sistema de deducciones, afinen los procedimientos tendientes a impedir la evasión de los contribuyentes o hagan más rígido el sistema de sanciones contra los infractores del régimen de contribuciones. Si la causa que determina la implantación de la emergencia es esa, si es grave y es actual o inminente, no cabe duda de que el gobierno puede asumir extraordinaria y transitoriamente el poder de fijar impuestos o de variar el régimen tributario vigente, porque el incremento de los ingresos públicos es un recurso adecuado para conjurar aquella crisis, atenuar sus efectos o impedir su extensión.

6º Por consiguiente, no puede tacharse de antidemocrática a esta institución cuando, según algunos, el gobierno se apropiaría arbitrariamente de poderes del Congreso, como por ejemplo la facultad impositiva, porque lo que hace democrático un procedimiento no es qué órgano adopta las decisiones, sino la existencia y efectividad de controles que condicionen y puedan corregir los excesos, como sucede en el presente caso con el control moderador del Consejo de Estado, el control político que ejerce el Congreso, y el jurisdiccional que compete a la Corte Suprema, por intermedio de los cuales los gobernados vigilan las actuaciones de los gobernantes.

7º Igualmente, es necesario aclarar que, aunque la Reforma Constitucional de 1968, con muy buen criterio, distinguió el aspecto social y económico del aspecto policivo y político del orden público, en la realidad son dimensiones inseparables, pues el orden es integral, uno solo, y sus distintos aspectos son interdependientes y se influyen recíprocamente, por lo cual no obstante que en la actualidad no rige el estado de sitio no se puede considerar que haya paz, para efecto de la aplicación de los artículos constitucionales que a tal concepto se refieren, como el 43, ya que no hay orden en lo económico, es decir, hay crisis, esto es desorden, o anormalidad, que es lo que justifica los poderes de excepción del gobierno.

8º También se requiere hacer precisión sobre el concepto de emergencia económica y el carácter de "sobrevinientes" que el artículo 122 exige a los hechos constitutivos de aquélla, porque se ha identificado a estos conceptos con los de nuevo, insólito, sorpresivo, imprevisto, para sostener que los elementos o factores estructurales y las situaciones crónicas no están comprendidas en los poderes gubernamentales de emergencia. En sentido estricto, lo que emerge no es algo nuevo, aunque puede ser inesperado; es, por el contrario, algo preexistente, que se ha venido incubando, formando y que, en el momento de la crisis, tratándose de una anomalía, se agudizó, se agravó hasta convertirse en grave amenaza de perturbación inminente, o que ya produjo esa perturbación. De donde, la ocurrencia de crisis no implica que deba ser repentina o imprevisible, pues los hechos económicos están encadenados dentro de un proceso, no son aislables, responden a unas tendencias y son de más o menos fácil o difícil diagnóstico según sus variables modos de manifestarse. Por eso, pretender que solo es emergente y sobreviniente lo accidental, lo casual, es ignorar el modo de ser de las relaciones económicas, dentro de las cuales, con una relativa permanencia de estructuras y frecuencia de fenómenos, caben no solo las sorpresas sino las catástrofes derivadas de la agravación de las anomalías crónicas.

Como lo afirmaron en 1974 algunos Consejeros de Estado "precisamente las grandes emergencias se han presentado por desequilibrios estructurales. Las grandes crisis y las grandes revoluciones no han sido sino eso: desequilibrios crónicos entre las estructuras económicas, políticas y sociales que en determinado momento se hacen agudos, dramáticamente agudos, y han destruido esas estructuras, los sistemas políticos y aun los Estados" (Legislación del Estado de Emergencia Económica, Imprenta Nacional, Bogotá, 1976, página 54). Por tanto, se repite, no es fácil separar el orden político del orden económico, y la anormalidad económica, aunque no perturbe el orden político, no es paz.

Solo emerge o sobreviene, pues, lo que viene gestándose y desarrollándose, como lo indican las expresiones empleadas en la motivación del Decreto número 3742, declaratorio de la emergencia, cuando se refiere a un "proceso de desequilibrio e incertidumbre en la actividad económica", a un "deterioro progresivo" de los ingresos públicos y a un menoscabo "paulatino" del fisco de las entidades estatales, fenómenos que no por ser crónicos, al agravarse, dejan de configurar una emergencia.

9º Debe reafirmarse el criterio de que el requisito constitucional de que estos decretos tengan por finalidad exclusiva conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, es una cuestión que escapa a la jurisdicción de la Corte, porque es necesario advertir, que la evaluación de la conveniencia y la eficacia de las disposiciones de tales decretos son extraños al problema de su validez constitucional, ya que se trata de aspectos políticos que son del resorte del Congreso.

10. Los decretos dictados con ocasión de la emergencia no tienen, *per se*, vigencia permanente, como se ha venido aseverando, pues toda situación excepcional se supone transitoria y, por tanto, las medidas dictadas para superar la crisis, si son realmente eficaces, deben dejar de aplicarse y se agotan al producir los efectos de eliminación de las causas de la crisis o neutralización de sus consecuencias. Dentro de esta idea, debe funcionar precisamente el control del Congreso o control político.

cuyo objetivo es el de calificar la motivación de la emergencia y la oportunidad, conveniencia y eficacia de las medidas tendientes a conjurarla. Por eso mismo, su competencia específica en este caso lo autoriza no solo para modificar aquellas disposiciones y adicionarlas, sino para derogarlas, en cualquier tiempo y por su propia iniciativa, cuando las encuentre inconducentes o cuando crea que ya cumplieron su finalidad.

La lógica transitoriedad de la normatividad de emergencia económica queda, entonces, en un todo, dependiente de la voluntad del Congreso.

11. La revisión que de oficio debe adelantar la Corte para determinar la constitucionalidad de las medidas de emergencia económica, de acuerdo con el parágrafo del artículo 122, debe ser definitiva y total. En efecto, así lo dispone dicho parágrafo, cuando determina que los respectivos decretos serán enviados a la Corte por el Gobierno "... para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad". Por su parte, el artículo 13 del Decreto número 432 de 1969 reafirma el carácter definitivo de las decisiones que profiera la Corte, y en su artículo 29 obliga a que ésta confronte todas las disposiciones de los aludidos decretos, y no solamente las impugnadas, con la totalidad de la Constitución. Es en este sentido que el examen de constitucionalidad se califica no solo de definitivo sino de total, en tanto excluye cualquier acción posterior respecto de las normas que se declaren exequibles, pues los fallos con los que concluye la revisión forzosa de la Corte tienen fuerza de cosa juzgada, a fin de eliminar cualquier incertidumbre jurídica que contribuya a complicar la situación de emergencia.

12. Es igualmente pertinente dejar en claro, y esto es esencial, que las facultades constitucionales que para el gobierno emanan del artículo 122, son de ejercicio directo e inmediato de aquél, sin que sean admisibles por tanto ni su delegación ni su prórroga.

En consecuencia, son inconstitucionales todas las disposiciones de decretos de emergencia en los cuales el gobierno transfiera sus potestades de excepción a otros organismos del Estado, y aquellas en las cuales pretenda autorizar un ejercicio posterior al vencimiento del término señalado para la emergencia de la capacidad legislativa de que está investido en dicha situación, pues ello implicaría o un ensanchamiento abusivo de su potestad reglamentaria, o una autoprórroga de estas facultades, evidentemente violatorias del artículo 122.

De lo que fluye la conclusión de que el órgano exclusivo para afrontar la emergencia es el gobierno, de que todas las medidas de emergencia económica deben tener origen directo en el gobierno, y de que todas esas medidas deben ser emitidas dentro de la misma emergencia.

13. Finalmente, es procedente establecer que, globalmente, el Decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan sistemáticamente a combatir el "deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos", atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2°, 5° y 6° de la parte motiva de aquel Decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8ª del mismo estatuto, "la evasión y elusión

tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

En cuanto a los aspectos concretos del decreto en estudio, es preciso afirmar que una amnistía tributaria es una normatividad de naturaleza impositiva, en cuanto implica exoneración de los efectos del incumplimiento de leyes tributarias y, por lo mismo, habiéndose aceptado que el artículo 122 autoriza para variar el régimen tributario, cuando el déficit fiscal y la evasión de impuestos son algunos de los motivos justificativos del estado de emergencia, las normas de aquel decreto son claramente constitucionales, por esa conexidad y porque están enderezadas a conjurar los efectos derivados de aquellas violaciones, con lo cual se está diciendo que ninguna de sus disposiciones exceden en el aspecto temporal los términos de aquel artículo.

De otra parte, admitida la capacidad excepcional del gobierno para regular con fuerza de ley la materia tributaria, por razón de un estado de emergencia económica, es forzoso aceptar que puede tanto establecer impuestos como suprimirlos, variar sus tarifas, determinar los procedimientos de liquidación y pago de los mismos, modificar las sanciones por su incumplimiento y, desde luego también, las exenciones de los mismos y el perdón por los incumplimientos, que es el caso presente.

Es preciso advertir, de otro lado, que los efectos de una amnistía de esta clase tienen alcances puramente fiscales y no desbordan los límites de las correspondientes actuaciones administrativas.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto número 3747 de 1982, "por el cual se decreta una amnistía patrimonial y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello*, *Luis Enrique Aldana Rozo* (con aclaración de voto en la motivación); *Fabio Calderón Botero*, *Ismael Coral Guerrero*, *Manuel Enrique Daza A.*, *José María Esguerra Samper*, *Dante Luis Fiorillo Porras* (con salvedad de voto); *Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto aclarativo); *Germán Giraldo Zuluaga*, *Héctor Gómez Uribe*, *Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz* (discrepo de la motivación); *Alvaro Luna Gómez* (salvamento de voto); *Carlos Medellín* (con salvamento); *Ricardo Medina Moyano* (con salvamento de voto); *Humberto Murcia Ballén* (discrepo de la motivación); *Alberto Ospina Botero*, *Alfonso Reyes Echandía* (con salvamento aclarativo); *Luis Carlos Sáchica*, *Jorge Salcedo Segura* (con salvamento de voto

sobre la motivación); *Pedro Elías Serrano Abadía* (con salvamento de voto); *Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria* (discrepo de la motivación).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO

Aunque creo que el artículo 122 de la Constitución no habilita al Presidente de la República para establecer impuestos, sean ellos ordinarios o extraordinarios, ni para variar en forma directa o indirecta las tarifas de gravámenes preestablecidos, según lo hemos expuesto varios magistrados, considero que el Decreto Legislativo número 3747 de 1982 es constitucional en su totalidad, por las siguientes razones:

a) Porque ninguno de sus preceptos crea nuevos tributos ni modifica las tarifas de los hoy existentes;

b) Porque sus normas se acomodan a varios de los móviles expuestos por el Presidente de la República para declarar el estado de emergencia económica: que la evasión tributaria ha llegado a límites anormalmente intolerables y que, por esta causa, el déficit en los recaudos públicos condujo a un alarmante e insólito desequilibrio presupuestario;

c) Porque la amnistía que concede a quienes hasta el año gravable de 1982 han eludido o evadido el pago del impuesto sobre la renta y sus complementarios es medida que encaja claramente dentro de los límites prefijados a la dicha emergencia económica y que tiende en forma directa a remediar sus efectos, al propender por un aumento real del número de los contribuyentes, y porque quienes no han denunciado de manera honorable y completa sus rentas y haberes procedan a hacerlo, con el consecuencial y previsible incremento en los recaudos, si es que los gobernados, como debe esperarse, corresponden de buena fe y con patriotismo a este gesto generoso del gobierno;

d) Porque la susodicha medida no tiene alcance permanente sino único: para el año gravable de 1982, nada más.

Comparto, así mismo, las muy buenas y extensas razones que, en idéntico sentido, han expuesto el Magistrado Gaona Cruz y sus compañeros para salvar sus votos en cuanto a la motivación de este fallo.

Discrepo de manera rotunda y completa de la dicha motivación, que ha sido impuesta por una mayoría circunstancial y ojalá efímera de la Sala, que contradice en un caso poco propicio para el efecto la tesis imperante en cuanto a la imposibilidad constitucional de establecer impuestos permanentes o de variar sus tarifas dentro del estado de emergencia económica.

Juan Hernández Sáenz.

SALVAMENTO DE VOTO

Compartimos en su integridad la parte resolutiva de la sentencia por la cual se declaró exequible el Decreto número 3747 de 1982 sobre amnistía patrimonial, pero disentimos de las consideraciones en que se sustentó su parte motiva, respecto de la cual nosotros habíamos propuesto las siguientes fundamentaciones:

1. Tiene ya definido la Corte que no es admisible expedir por medio de decretos de emergencia económica y social una reforma impositiva general sobre la renta y el patrimonio en razón que esta clase de imposiciones solamente puede ser fijada o modificada por medio o por mandato de la ley, expresión formal del Congreso, al tenor de lo dispuesto en los artículos 43, 55 y 76-1 de la Constitución, y porque además los fenómenos estructurales del proceso económico nacional no son sobrevinientes como para justificar aquella legislación permanente y ordinaria por la vía excepcional del artículo 122.

2. Sin embargo, el Decreto que se examina corresponde a una legislación excepcional y no establece ni modifica impuestos; simplemente se limita a señalar las condiciones específicas y transitorias de favorecimiento a aquellos particulares que, aunque propietarios o poseedores de bienes y rentas de capital, no habían encontrado la vía legal propicia para declararlos ante el Estado, por circunstancias de exorbitante y hasta irregular etiología económica que han venido afectando el proceso normal de la riqueza y del intervencionismo económico, de ocurrencia inhabitual, para permitirles incorporar su patrimonio y su renta al sector productivo y al sistema tributario ya establecido en la ley.

En otros términos, el ejecutivo, como legislador excepcional, ante una específica situación de imprevisible agudización de la crisis fiscal, determinada en este caso por una acentuación desproporcionada y anormal del fenómeno ordinario de la evasión y de la elusión tributaria, se ha visto en la inminente necesidad de buscar atenuar o conjurar el déficit del erario creando normas no previstas para épocas normales, a tal extremo inusitadas que dichas disposiciones no existían antes, tendientes a neutralizar y morigerar los efectos perturbadores del aberrante ocultamiento de un amplísimo sector del capital privado que hasta antes de la declaración de la emergencia se encontraba fuera del comercio regular y del régimen ordinario de tributación, lo cual engendró una situación insólita dentro de un sistema capitalista que está basado en la legítima titularidad del dominio y en la obligación general de contribuir al fisco con fundamento en su productividad. Y esas normas han sido expedidas respetando los marcos de la legislación impositiva preexistente.

3. La amnistía, en rigor semántico, es el olvido por parte del Estado de lo irregular, con propósitos o finalidades excepcionales de atenuar o conjurar fenómenos de anormal magnitud y ocurrencia que inciden ostensiblemente en la alteración del orden económico o del orden político, que no alcanzan a ser regulados por las normas ordinarias previstas para situaciones cotidianas, las cuales por lo mismo deben ser complementadas por preceptos excepcionales, generalmente de vocación

efímera así sean de vigencia formal permanente, y que supone la competencia excepcional de su expedición, con el fin de proveer al restablecimiento de la normalidad.

4. Analizadas las disposiciones del Decreto, encuéntrase que ellas son en su totalidad exequibles, no solo por estar íntimamente ligadas en grado de intensidad excepcional y de conexidad directa con los específicos propósitos invocados por el ejecutivo y aquí descritos, de atenuación del déficit fiscal, derivados de excepcionales circunstancias sin antecedentes y no reguladas anteriormente, sino también porque el ejecutivo no estableció impuestos ni generó por legislación excepcional formas nuevas de tributación: apenas buscó abrir cauces extraordinarios para lograr captar, adecuándose íntegramente a la vía preestablecida por el decurso ordinario impositivo vigente, sin modificarla, unos impuestos ya prescritos en la ley.

El artículo 1° señala la amnistía a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que hubieren omitido activos o declarado pasivos inexistentes para incluir los primeros o para prescindir de los segundos en sus declaraciones correspondientes al año gravable de 1982 y establece condiciones para acogerse a ese derecho excepcional. El artículo 2° indica qué bienes representan la nueva base declarativa. El 3° hace otro tanto en relación con los bienes que se posean en el exterior y no hayan sido declarados en 31 de diciembre de 1982 y regula la forma de invertirlos. El 4° especifica que no habrá lugar a investigaciones ni sanciones de índole tributario por los bienes anteriormente no declarados ni por los pasivos inexistentes indebidamente declarados ni por los bienes poseídos en el exterior no declarados. El artículo 5° autoriza al Banco de la República para comprar las divisas derivadas de las inversiones de bienes poseídos en el exterior que no se hayan declarado. El 6° condona los requerimientos sobre liquidación de correcciones o revisiones de aforo respecto de quienes se acojan a la amnistía. El 7° hace otro tanto retrotrayendo la condonación en el tiempo. El 8° se limita a señalar la competencia para resolver de las solicitudes de amnistía. El 9° permite que para el año gravable de 1982 los contribuyentes puedan ajustar el costo de los activos fijos y de las acciones que se coticen en bolsa al valor comercial y al costo fiscal promedio del último mes de aquel año. El 10 determina el tratamiento sobre la renta o ganancia ocasional derivado de la enajenación de activos fijos no declarados. Y, finalmente, el 11 preceptúa que el Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

5. Como se ve, ninguno de los preceptos mentados establece impuestos ni modifica los vigentes. No se trata aquí de una reforma al régimen de tributación que implique derogatoria o modificación de las bases impositivas, ni de las tarifas de su liquidación, ni exoneración genérica de ciertos tipos de cargas.

El decreto solamente se contrae a trazar las pautas para quienes habiendo debido someterse a la imposición ordinaria no lo hayan hecho, y sin desconocerla lo autoriza porque al entender debidamente motivado e invocado del legislador excepcional, respaldado en la evidencia fáctica, se halla conminado a tratar de corregir el extremo deterioro de la política fiscal, postrada sensible y excepcionalmente por la singularísima circunstancia de que existe un considerable capital furtivo de proporciones gigantescas, cuya magnitud y antecedentes lo exceptúan de la situación estructural y ha generado incudible trastorno en el proceso económico general que se ha visto

doblemente afectado por un fenómeno inflacionario desproporcionado, de una parte, y de la otra por una grave e inusitada elusión y evasión tributaria que no podía estar prevista ni regulada por las vías cotidianas ni por los mecanismos normativos regulares preexistentes.

El hecho ostensible es que el origen exógeno y absolutamente extraño y a la vez el papel preponderante del enorme capital oculto que hoy circula inmune a la tributación y a sus anchas por los canales tradicionales de nuestra economía, no corresponde a un fenómeno estructural de nuestro sistema y ha modificado por lo tanto de manera cualitativa y esencial, y no apenas en forma intensa o cuantitativa, hasta llegar a trastornarla, los patrones de la política económica y fiscal ordinaria del Estado. De consiguiente, esta singular situación requiere un tratamiento rigurosamente excepcional que la regule, y presupone, a la luz de nuestra Carta, una específica situación de emergencia cuyos contornos contribuyen precisamente a delimitar la diferencia fundamental que existe entre crisis económicas y estructurales regulables por la vía ordinaria y hechos inhabituales e inusitados que, como en este particular caso, justifican de manera restringida y concreta la legislación de emergencia.

Aun cuando lo crónico y lo estructural tienen la genética connotación de ser permanentes, sin embargo, lo crónico implica un desorden y nunca un orden, es exógeno y anormal, es una dolencia que "sobreviene" al sistema u orden económico, en cuanto no es propia o característica de él.

6ª Trátase de una medida de política económica que por ser excepcional y de olvido supone una normatividad esencialmente provisoria, en este caso para las declaraciones de renta y patrimonio del año gravable de 1982, y que solo se explica precisamente porque el legislador excepcional no pretende con ella modificar la estructura ordinaria del régimen tributario vigente, sino hacer una excepción a ella, ni siquiera en cuanto a la obligación impositiva, la cual no se modifica, sino únicamente respecto de uno de los extremos de la correlación tributaria, a saber, algunos de los sujetos pasivos de ésta, quienes frente a la ley normal no estaban incluidos. Nadie niega que la amnistía patrimonial tiene que ver con la legislación tributaria, como tampoco que la amnistía penal tenga relación con el derecho penal, pero en uno y otros casos las referidas amnistías se explican no por modificar sino por aceptar la vigencia normativa ordinaria. La amnistía es apenas la no aplicación de los principios normativos generales de la legislación, no su revisión ni su desconocimiento. Así como la amnistía por delitos políticos no implica la derogatoria de las normas que tipifican esas conductas punibles, la amnistía tributaria tampoco comporta la modificación de las normas sobre tributación.

7ª Como quiera que el decreto lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y ha sido expedido dentro del término previsto en el que declaró la emergencia con fundamento en las causales en éste invocadas que concretamente se examinaron en esta providencia, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 122 de la Constitución, tampoco encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad por razones de orden formal.

Fecha *ut et supra*.

Manuel Gaona Cruz, Luis E. Aldana Rozo, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Reyes Echandía, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.

SALVAMENTO DE VOTO

Comparto las razones expuestas por los M. M. Carlos Medellín Forero y Dante Luis Fiorillo Porras, en su disentimiento, las cuales son suficientes para estimar como inexequible el Decreto número 3747. Debo agregar las siguientes breves consideraciones:

1. La amnistía patrimonial y de impugnaciones encaja en la órbita del régimen impositivo y tiene que entenderse como aspecto propio de la Reforma Tributaria intentada en la emergencia económica del 23 de diciembre de 1982. Si todas estas materias forman parte de un todo, no puedo aceptar que se le dé un tratamiento individualizado e independiente. He rechazado como atribución del Gobierno el que pueda realizar una reforma tributaria en las circunstancias del artículo 122, porque estas no equivalen a la hipótesis de la falta de paz señalada en el artículo 43 de la Constitución Nacional, por argumentos indicados en anterior salvamento. En este contexto no es dable reducir el aspecto tributario al único cometido de fijar nuevos gravámenes o aumentar los existentes. Su radio de acción alcanza estadios económicos más amplios y adecuados. Con el señor Procurador General de la Nación, bien podría escribirse que "el poder impositivo (que es una clásica reserva del legislador) se manifiesta directamente en la determinación de los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, en la definición de su hecho generador, en la precisión de la base gravable y en la fijación de las tarifas y descuentos aplicables" (Concepto sobre el Decreto número 3746 de 1982).

2. Después de haber apoyado la tesis que pregona la exclusividad de las reformas tributarias, en cabeza del Congreso, no logro explicarme cómo el concepto de reforma tributaria no comprende como tema propio lo relacionado con la amnistía patrimonial. Señalar quién debe pagar, cuánto, por qué y en qué forma, equivale a poder indicar quién no debe hacerlo o hacerlo en forma diferente o atenuada. No veo, pues, fundamento alguno para quebrantar la orientación señalada en el estudio y declaratoria de inexequibilidad de los Decretos números 3743 y 3746 de 1982, ni menos para aceptar que el Gobierno sí pueda remitir, perdonar, olvidar, condonar, indultar, exceptuar, un tributo causado legítimamente, todo porque el obligado no declaró o lo hizo de manera incompleta o fraudulenta. Es esta facultad propia del Congreso, que toca asunto tan delicado como los analizados en los dos mencionados decretos, sobre los cuales se produjo sanción de inconstitucionalidad.

3. Tampoco advierto, como lo precisé en salvamento de voto suscrito en asocio del Magistrado Jorge Salcedo Segura, un proceso de congruencia entre esta normatividad, la del Decreto número 3742 de 1982, las explicaciones del Gobierno ante el Consejo de Estado y el concepto de esta Corporación. Lo que puede constituir remotísima afinidad al respecto, y su mención destaca la desconexidad o falta de la

relación "directa y específica" preceptuada en el artículo 122 de la Constitución Nacional, es el 8° considerando del comentado Decreto, o sea: "Que el fenómeno de evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso en la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Aquí se consagra, por el contrario, el triunfo de la maniobra evasora y no propiamente, como se indicará adelante, de la más benigna y tolerable.

4. La Constitución no puede permitir un trato discriminatorio en este campo de la tributación, máxime cuando el mismo se refleja en una odiosa persecución del contribuyente honrado. En la estructuración de la amnistía patrimonial solo se obtuvo, en favor de éste, la exoneración de los intereses corrientes y moratorios, siempre y cuando cancelara antes del 15 de marzo de 1983, lo debido por concepto de impuestos (artículo 9°), lo cual contrasta, se reitera, con el alivio integral concedido al evasor. Este decreto fija un principio inadmisible: causa mayor perjuicio declarar la renta gravable y pagar parte de los impuestos, que no declararla y evadir en forma absoluta el tributo. Al primero no se le perdona el impuesto, sino los intereses obligándole a una inmediata cancelación del tributo adeudado; al segundo se le condona todo, tanto el gravamen como los intereses.

5. Por el contenido del articulado bien puede deducirse que la amnistía busca, en el mejor de los casos, recuperar para la economía y para la tributación los enormes capitales de la llamada economía subterránea, cumpliendo el artículo 3° el milagro de evitar la inflación. La opinión pública ha identificado plenamente su origen: el delito. En éste ámbito campean como factores decisivos de producción, el secuestro, el narcotráfico, el robo de vehículos y mercancías, el contrabando de armas, de café, y de toda clase de bienes, etc. etc.... Las actividades más peligrosas y lucrativas, en el campo de la criminalidad, son las más generosamente beneficiadas con esta amnistía patrimonial. Sobre esta insultante y nociva riqueza se refleja la plenitud del cuestionado beneficio, pasando a plano secundario la ventaja que pueda reportar el trabajador o empresario limpios, a los cuales solo cabe el reproche de haber sucumbido a la tentación de no tributar en un momento dado o no hacerlo en cuantía justa. Si la amnistía cubriera únicamente a estos últimos, bien podría atenuarse la crítica que suscita este Decreto. Pero cuando se observa que la protección se extiende preferentemente a esas oscuras zonas, el suscrito niega su apoyo a la exequibilidad de este estatuto. La obra iniciada por la llamada ventanilla siniestra del Banco de la República, que permitió el ingreso y circulación de ese dinero mal habido, recibe ahora la definitiva y total exoneración de los impuestos debidos, tan cuantiosos que, su deudor, quedaba impedido para disfrutar del producto de las graves transgresiones al orden social. Se sabía desde los tiempos de Roma de la carencia de olor del dinero, para su recaudador, pero al menos no se admitía que el originado en estas prácticas atrajese y gustase tanto al Estado.

6. Hace poco la Corte declaró inexequible el inciso tercero del artículo 148 del Código Penal (diciembre 9 de 1982) relacionado con el enriquecimiento ilícito. Se quiso vigorizar el efecto represor de esta norma al permitir aprovechar contra el

procesado las pruebas aducidas para justificar el incremento sospechoso de su patrimonio. O sea, para no citar sino un ejemplo, que esas pruebas podían dar origen a la persecución de la evasión tributaria y reclamar lo no pagado. Ahora la Corporación encuentra que el Decreto número 3747 de 1982, que indica lo contrario, es norma más saludable y se acomoda mejor a la Constitución. También se ha anunciado una acción enérgica y generalizada contra el crimen organizado, pero ahora debe renunciarse al más calificado medio de lucha, tenido como el más adecuado y a veces único en países de más técnica organización policiva y judicial. Se ha creído más ajustado a la Constitución enervar la presión de los tributos sobre la riqueza de los empresarios del delito. Se espera, entonces, que no solo cesen en sus criminales ocupaciones, sino que descubran toda su potencialidad económica y tributen en proporción a sus inmensos bienes. La lógica puede señalar más bien un resultado diferente porque no está en la naturaleza de sus afanes este reacondicionamiento cívico, ni su seguridad se compagina con esta sinceridad, ni el orden de sus habituales relaciones comerciales permite desplazarlas hacia legítimas esferas.

El mal de la amnistía patrimonial, máxime cuando su indiscriminada concesión favorece en forma pervalente a la más profunda y devastadora delincuencia, no solo puede advertirse en este estricto terreno del derecho constitucional, sino en sus repercusiones en la vida social. No ha faltado quien diga, con visos de atendible seriedad, que el recrudecimiento de la más temible y productiva delincuencia, se debe a la necesidad de consolidar un fuerte patrimonio y gozar rápidamente de la amnistía patrimonial.

7. Debo destacar un llamativo contraste: entre lo difícil que fue aprobar una amnistía para la delincuencia política y lo fácil que ha resultado librar de las cargas tributarias al producto recogido por la de carácter común.

8. Juzgo la medida como contraindicada, aún dentro de los propios fines que orientan el núcleo de los remedios propuestos en esta emergencia económica. Si las elevadas tasas alentaron la evasión, ¿cómo podrá conseguir la amnistía patrimonial el efecto perseguido después de mantenerse los altos índices de la tributación en virtud de la declaratoria de inexequibilidad de los Decretos números 3743 y 3746 de 1982, que los atenuaban? Resulta difícil comprender lo de la docencia tributaria indicándole al contribuyente que, periódicamente, confíe en esta clase de licencias, demostrativas del triunfo final de la evasión. Es cuestión de esperar cinco o siete años y mientras tanto solucionar los problemas mediante la dádiva, la amenaza o la actividad comercial por fuera de la legalidad, acudiendo a los propios códigos que se da el gangsterismo. Y más imposible todavía comprender que las arcas vacías del erario se colman con la remisión de cuantiosos ingresos. Pero todo esto es cuestión de estrategias y diseños económicos, que no percibe el opaco cristal de la Magistratura.

Estos motivos me alejaron del voto de las mayorías.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO

Con atención y respeto discrepamos de la decisión de la Corte en el asunto de la referencia por las siguientes razones:

El Decreto Legislativo número 3747 de 1982, expedido en uso de las facultades que determina el artículo 122 de la Constitución, indubitablemente versa sobre asunto tributario: su propósito principal es el de conceder una "Amnistía Patrimonial" a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que hubieren omitido activos o declarado pasivos inexistentes", para que puedan incluir los primeros y prescindir de los segundos en sus declaraciones correspondientes al año gravable de 1982.

Sabido es que quienes ocultan en sus declaraciones de renta para efectos tributarios bienes que legalmente deban estar sujetos a gravámenes, causan defraudación al fisco, lo mismo que quienes de otras maneras produzcan falsedades semejantes, las cuales constituyen evidentes causas de responsabilidad para los autores del engaño, y los someten, como es de rigor, a sanciones de distinta naturaleza. Tiénese, entonces, que tales hechos por su naturaleza, por su objeto, por sus consecuencias, son de índole tributaria, pues el agente activo del fraude procede en esos casos en su condición de contribuyente, la materia sujeta a aquél es la patrimonial en función tributaria, el ente jurídico lesionado es el fisco, y las consecuencias se producen necesariamente en la órbita propia del sistema tributario y dentro de su específico régimen legal, incluido el de las sanciones. Cierto es que las normas del Decreto número 3747 no crean gravámenes, pero sí operan sobre su tratamiento jurídico nada menos que para condonar sanciones causadas con motivo de las defraudaciones al fisco, para modificar las consecuencias de éstas, previstas en normas especiales, para regularizar las circunstancias en que se encuentran ciertos contribuyentes en su condición de tales, por manera que en razón de su materia, del objeto a que se refieren, de los sujetos que están comprendidos, y de los objetivos que persiguen, las disposiciones de dicho Decreto son de clarísima índole tributaria y como tales deben tenerse para los efectos de la presente providencia. Así como la amnistía prevista en el artículo 76-19 de la Carta tiene verdadera connotación penal, y por eso está contemplada también en las normas de tal especie, esta amnistía patrimonial, por las razones antedichas, ostenta un carácter tributario que no es posible ignorar o desconocer.

Identificadas de tal manera las normas que se revisan, resulta procedente reiterar aquí las apreciaciones de la Corte formuladas a propósito de la revisión constitucional de otros decretos también de carácter tributario y expedidos igualmente en uso de las facultades del artículo 122 de la Constitución.

Se repite, pues, en primer término, que "debe estudiarse el actual artículo 122 de la Carta Fundamental, para evitar así que dé instrumento maestro para etapas de verdadera crisis, se convierta en herramienta de uso constante a través de la cual se legisle normalmente en relación con las delicadas y complejas estructuras socioeconómicas del país".

Con respecto al fenómeno de la elusión y la evasión de impuestos, que parece haber motivado la expedición del Decreto número 3747, cabe esta reiteración:

"No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como 'colocación de las cosas en el lugar que les corresponde', como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el suceder las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como los que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aún en los países desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso".

El sistema tributario del país tiene indudablemente relación directa, ordinaria y constante, con el orden económico en todos sus aspectos: en lo individual, en lo social, en lo financiero, en lo fiscal, etc. Dicho sistema ostenta sus propias características internas y externas, utiliza sus procedimientos para realizarse y está expuesto a factores distintos que pueden determinar su eficacia o producir su ineficacia y que, en conjunto, constituyen una fenomenología resultante de hechos más o menos constantes, más o menos regulares, que inciden sobre su operación habitual. En cuanto tales hechos y circunstancias formen parte ordinaria del sistema tributario y, a través suyo, del orden económico del país, su tratamiento legislativo debe ser de la misma naturaleza, ordinario también, por las vías comunes que la Constitución establece y por el órgano del poder público que regularmente tiene tal finalidad, a la luz del artículo 76 de la Carta Política.

Fecha *ut supra*.

Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano.

SALVAMENTO DE VOTO

No comparto la sentencia proferida por la Corte como resultado de la revisión constitucional del Decreto Legislativo número 3747 de 1982 porque, contra lo que en ella se declara, considero que las disposiciones en él contenidas violan la Constitución Política y, particularmente, mandatos suyos de tan esencial significación que su quebranto afecta las bases mismas de la organización social y la razón de ser del Estado, particularmente, los relativos a la facultad de imponer tributos y al deber inexcusable de velar por su exacta recaudación, por su debida administración y por su correcta inversión.

No existe en la Constitución, salvo respecto de delitos políticos, mediante votación calificada y por graves motivos de conveniencia pública, norma alguna que autorice al Congreso de la República para conceder amnistías de naturaleza fiscal o tributaria, de manera que las así llamadas son medidas de creación extraconstitucional que se oponen, además, a claros preceptos de la Carta.

Las autoridades de la República están instituidas, entre otros propósitos fundamentales, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los que la propia Constitución y las leyes han impuesto a los particulares frente a la sociedad, razón misma de toda organización jurídica, uno de los cuales, de los más importantes, es el referente a la obligación de cumplir con el pago de los aportes con los que cada individuo debe contribuir, proporcionalmente, según su capacidad económica, al sostenimiento del Estado y a la realización de sus fines mediante obras y servicios de interés social.

Excepto la obligación que se impone a los colombianos de tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones patrias, ninguna otra es tan esencial para la Nación como la concerniente al deber de pagar los tributos debidos a ella, de modo que no se ajusta a la Constitución una ley, como la contenida en el Decreto revisado, por medio de la cual se reconoce que el Gobierno ha venido dejando de utilizar el poder coactivo de que ha sido investido para asegurar su pago, se declara que éste depone totalmente su autoridad para conseguirlo y se condonan definitivamente unas deudas cuya satisfacción requiere la sociedad, que eran ya patrimonio suyo y respecto de las cuales sus administradores no han sido facultados para transar su cuantía ni para desistir de su persecución, con el agravante de que esta forma de convenio tácito entre el recaudador y quienes han incumplido el deber social de contribuir a los gastos comunes, es determinación del Gobierno que repercute necesariamente en mayores cargas, compensatorias, sobre quienes dentro de los límites y cuantías señaladas por la ley, han cumplido honesta y oportunamente con sus obligaciones tributarias en la exacta medida en que estaban obligados a hacerlo, según las necesidades públicas y su propia capacidad económica.

La atribución de imponer contribuciones en tiempo de paz, de otra parte, por ser privativa del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, dejaría de estar taxativamente atribuida a esas Corporaciones si no llevara, en sí misma, la correlativa de mantener los impuestos y recaudos por ellas decretados, por lo que ninguna otra autoridad diferente puede modificarlos o derogarlos, facultad que tampoco concede la Constitución ilimitadamente en cuanto al Congreso, porque si bien éste puede reducir y suprimir tributos y aún establecer exenciones personales de impuestos sobre la renta y complementarios, esa facultad no puede ejercerse con retroactividad a situaciones ya consolidadas ni, por tanto, a obligaciones, deudas y compromisos tributarios adquiridos por los particulares en el pasado, sino, como es bien sabido, sobre eventos futuros, esto es, producidos a partir de la fecha de la vigencia de las leyes que las establezcan.

Si, en suma, ni el propio Congreso de la República está constitucionalmente autorizado para conceder amnistías patrimoniales o tributarias a favor de quienes se han sustraído de su pago, es claro que mucho menos puede hacerlo el Gobierno Nacional invocando el artículo 122 de la Constitución.

Por estas consideraciones, salvo el voto.

Dante L. Fiorillo Porras

EMERGENCIA ECONOMICA, PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO Y CONTROL A LA EVASION DE IMPUESTOS. DUALIDAD DE JURISDICCION Y COMPETENCIA.

Exequible en parte el artículo 3803 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 10.

Referencia: Expediente número 1020 (120-E), revisión del Decreto Legislativo número 3803 de 1982 "por el cual se revisan algunas normas en materia de procedimiento tributario y se dictan otras sobre control a la evasión de impuestos".

Magistrado ponente: *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 15 de 3 de marzo de 1983.

Bogotá, tres (3) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. ANTECEDENTES

En la debida oportunidad el Gobierno remitió el Decreto Legislativo número 3803 de fecha diciembre 30 de 1982, expedido en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución, para dar cumplimiento a los mandatos del parágrafo de este artículo y del 214 del mismo estatuto.

El texto del citado Decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 3803 de 1982
(diciembre 30)

Por el cual se revisan algunas normas en materia de procedimiento tributario y se dictan otras sobre control a la evasión de impuestos.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

CAPITULO I

Declaración tributaria

Artículo 1º La declaración tributaria deberá contener:

1º El formulario debidamente diligenciado.

2º Los certificados de retención en la fuente y las informaciones que la Ley y los reglamentos señalen, para la identificación de ingresos, ventas, costos, deducciones, descuentos, créditos activos y pasivos, retenciones y demás factores necesarios para establecer el patrimonio líquido y la renta líquida de los contribuyentes, efectuar las confrontaciones con las declaraciones e informes de terceros y, en general, fijar correctamente las bases gravables y liquidar el impuesto correspondiente.

3º Los certificados y pruebas para la comprobación de costos, deducciones, descuentos, pasivos, créditos y otros que la Ley y los reglamentos señalen.

4º En las condiciones y cuantías que determine el reglamento, la firma del Contador o Revisor Fiscal, cuando se trate de contribuyentes obligados a llevar libros de contabilidad.

5º La liquidación privada de los respectivos impuestos.

6º La dirección del contribuyente o responsable.

7º En el caso del impuesto sobre las ventas, la prueba del pago del impuesto correspondiente a la respectiva declaración.

8º La prueba del pago de la sanción por extemporaneidad, cuando ésta fuere procedente.

9º La firma de quien cumpla el deber formal de declarar.

Parágrafo 1º Los contribuyentes deben informar en su declaración tributaria, el nombre y apellido o razón social y número de Identificación Tributaria (NIT) de las personas de las cuales devengan sus ingresos, en las condiciones y cuantías que determine el reglamento.

El incumplimiento de este requisito se sancionará con una multa del cuatro por ciento (4%) sobre los ingresos respecto de los cuales no se hubiere dado la información de que trata este parágrafo.

Parágrafo 2º El contribuyente podrá ampliar con anexos complementarios los datos de la declaración tributaria.

Parágrafo 3º La declaración tributaria se presentará en los formatos que prescriba la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Artículo 2º El contribuyente podrá corregir los errores en que hubiere incurrido en su declaración tributaria, dentro del mes siguiente a la fecha del vencimiento del término para declarar.

Cuando en la declaración tributaria se omitan los factores, datos e informaciones necesarias para determinar las bases gravables y el impuesto correspondiente, no se entenderá cumplido el deber de declarar.

Artículo 3° El Gobierno fijará los plazos y lugares para declarar, así mismo, determinará las pruebas que puedan suministrarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar o con la respuesta a los requerimientos.

Artículo 4° Los contribuyentes podrán aumentar el impuesto a su cargo o disminuir el saldo a su favor determinado en su declaración tributaria, después de vencido el plazo para declarar y antes de que se practique requerimiento, citación o auto que ordene inspección ocular.

Si lo hicieren transcurrido el mes para corregir, previsto en el artículo 2° de este Decreto, se impondrá una sanción por inexactitud equivalente al treinta por ciento (30%) del mayor impuesto o del menor saldo a su favor, según el caso, se generarán intereses de mora sobre el mayor valor, o sobre la disminución en el saldo a su favor, a partir de la fecha del vencimiento del plazo para el pago de la primera cuota.

Artículo 5° Gozarán de un descuento tributario, equivalente al uno por ciento (1%) del impuesto a cargo correspondiente al respectivo ejercicio según su liquidación privada, los contribuyentes que presenten en medios magnéticos ajustados a las especificaciones técnicas que señale la Dirección General de Impuestos Nacionales, la información que prescriba dicha entidad.

CAPITULO II
Pruebas

Artículo 6° Para efectos del otorgamiento de préstamos, las entidades de crédito deberán fundamentarse en la información contenida en la declaración de renta y patrimonio del solicitante, correspondiente al último período gravable, todo de conformidad con el reglamento.

La entidad crediticia correspondiente deberá acompañar a su declaración tributaria, certificación del Revisor Fiscal en donde conste que los préstamos concedidos durante el respectivo año gravable se efectuaron con sujeción a lo previsto en este artículo.

Para medir la capacidad económica de los contratistas, las entidades públicas tendrán en cuenta, entre otros factores, los informes que aparezcan en la declaración de renta y patrimonio correspondiente al último período gravable, cuando dichos contratistas fueren sujetos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 7° La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá suministrar a la Dirección General de Impuestos Nacionales, en un medio magnético y dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de vigencia de este Decreto, la información de las cédulas correspondientes a personas fallecidas.

La Registraduría actualizará cada año la información a que hace referencia este artículo, la cual deberá entregarse a más tardar el primero (1°) de marzo.

El contribuyente o responsable que utilice fraudulentamente en sus informaciones tributarias cédulas de personas fallecidas, será denunciado a través de la Procuraduría General de la Nación, o sus agentes, como autor de Fraude Procesal.

La Administración Tributaria desconocerá los costos, deducciones, pasivos y descuentos cuyos beneficiarios no correspondan a cédulas que estén vigentes y tal error no podrá ser subsanado posteriormente, a menos que el contribuyente o responsable pruebe que la operación se realizó antes del fallecimiento de la persona cuya cédula se acreditó, o que el error provino de la Registraduría. En tal evento, la carga de la prueba incumbe al contribuyente o responsable y ésta deberá ser plena para su aceptación.

Artículo 8° Los contribuyentes que hubieren expedido títulos valores a nombre de una o más personas, como acreedores conjuntos, o unidos con la expresión "y/o", estarán obligados para efectos fiscales a informar el nombre, NIT y dirección de cada uno de los beneficiarios, en las condiciones que el Gobierno indique.

Artículo 9° Cuando varias personas aparezcan como beneficiarios en forma conjunta, o bajo la expresión "y/o", de un título valor, serán solidariamente responsables del impuesto correspondiente a los ingresos y a los valores patrimoniales.

Cuando alguno de los titulares fuere una sociedad de hecho o sociedad que no presente declaración de renta y patrimonio, serán solidariamente responsables los socios o partícipes por los impuestos correspondientes a la sociedad.

Artículo 10. Todo apoderado con facultades para intervenir en transacciones relativas a los títulos de que trata el artículo 8° de este Decreto, será solidariamente responsable del pago de los impuestos atribuibles al respectivo título.

En dicho caso, la entidad respectiva informará el nombre, NIT y dirección del apoderado en los términos que indique el Gobierno.

Artículo 11. Es obligación del Juez, en todo proceso ejecutivo, dar cuenta a la Administración de Impuestos, de los títulos valores que hayan sido presentados, mediante oficio en el cual se relacionará la clase de título, la fecha de su exigibilidad, el nombre del acreedor y del deudor con su identificación.

La omisión por parte del Juez constituye causal de mala conducta.

Artículo 12. Las entidades que reciban dinero a título de mutuo o a cualquier otro que genere intereses o rendimientos para el acreedor o para un tercero deberán exigir al beneficiario, en el momento de celebrar el contrato, su identificación tributaria y dejar constancia de ello.

Artículo 13. Los contribuyentes que no estén obligados a llevar libros de contabilidad, sólo podrán solicitar pasivos que estén debidamente respaldados por documentos de fecha cierta. En los demás casos, los pasivos deben estar respaldados por documentos idóneos y con el lleno de todas las formalidades exigidas para la contabilidad.

Artículo 14. El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6° a 10, 12 y 13, acarreará el desconocimiento de los pasivos y deducciones correspondientes, a menos

que se pruebe que las cantidades respectivas y sus rendimientos, fueron oportunamente declarados por el beneficiario.

Artículo 15. Los libros de contabilidad del contribuyente constituyen prueba a su favor, siempre que se lleven en debida forma. El contribuyente que no presente sus libros, comprobantes y demás documentos de contabilidad cuando la Administración lo exija, no podrá invocarlos posteriormente como prueba en su favor y tal hecho se tendrá como indicio en su contra. En tales casos se desconocerán los correspondientes costos, deducciones, descuentos y pasivos, salvo que el contribuyente los acredite plenamente. Unicamente se aceptará como causa justificativa de la no presentación, la comprobación plena de los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito.

La existencia de la contabilidad se presume en todos los casos en que la Ley impone la obligación de llevarla.

Artículo 16. Cuando el contribuyente no presente libros de contabilidad, estando obligado a hacerlo, tendrán plena validez legal los métodos indirectos para determinar obligaciones tributarias, siempre y cuando se ciñan a las disposiciones que para tal efecto señale el correspondiente decreto reglamentario.

CAPITULO III

Determinación del tributo

Artículo 17. Dentro del plazo de tres (3) meses, contado a partir de la fecha de notificación del requerimiento especial, el contribuyente deberá formular por escrito sus objeciones, presentar pruebas, subsanar las omisiones que permitan la ley o el reglamento, solicitar a la Administración se alleguen al proceso documentos que reposen en sus archivos, la práctica de inspecciones oculares siempre y cuando tales solicitudes fueren conducentes, caso en el cual éstas deben ser atendidas.

Artículo 18. El funcionario que conozca de la respuesta al requerimiento especial, podrá ampliarlo y ordenar las pruebas que estime necesarias.

El plazo para la respuesta a la ampliación no podrá ser inferior a quince (15) días.

Artículo 19. La Administración Tributaria podrá modificar, por una sola vez, las liquidaciones privadas de los contribuyentes, mediante liquidación de revisión. En el mismo acto se impondrá la correspondiente sanción por inexactitud, si hubiere lugar a ella. Las demás sanciones podrán imponerse con la liquidación, o mediante resolución independiente.

Artículo 20. Cuando la declaración tributaria determine un saldo a cargo del contribuyente, quedará en firme si dentro de los dos (2) años siguientes a la presentación de la declaración o al vencimiento del término previsto en el artículo 2º de este Decreto, no se notifica la liquidación de revisión.

Artículo 21. Cuando el contribuyente o responsable determine un saldo a su favor en la declaración tributaria, para efectos de devoluciones o compensaciones,

deberá formular la respectiva solicitud dentro de los términos que indique el reglamento; la procedencia del saldo crédito se discutirá en la vía gubernativa. Contra la providencia respectiva procede el recurso de reposición el cual deberá interponerse dentro del mes siguiente a la notificación de la providencia objeto del recurso.

Artículo 22. El término para revisar se suspenderá:

a) Durante el plazo establecido para la respuesta al requerimiento especial y a partir de la notificación de éste;

b) Mientras dure la inspección ocular, cuando ésta se practique a solicitud del contribuyente, y hasta por tres (3) meses, cuando la inspección ocular se practique de oficio;

c) Durante dos (2) meses cuando la prueba solicitada se refiera a documentos que no reposen en el respectivo expediente;

d) Durante el plazo para contestar la ampliación del requerimiento especial y a partir de su notificación;

Artículo 23. Dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, la Administración podrá determinar la obligación tributaria al contribuyente que no haya declarado, mediante liquidación de aforo. Cuando el aforo no fuere resultado de inspección ocular, deberá emplazarse previamente al contribuyente. La declaración presentada con posterioridad al emplazamiento o a la notificación del auto que ordena inspección ocular, reduce la sanción por aforo en el cincuenta por ciento (50%) y su presentación no constituye causal de nulidad del aforo.

Cuando la declaración presentada en los términos de este artículo, determine un impuesto inferior al establecido en la liquidación de aforo, el contribuyente o responsable deberá cancelar el exceso. Sobre esta suma se causarán intereses moratorios, a partir de la fecha en que ha debido pagarse la primera cuota del respectivo período gravable.

Artículo 24. Se presenta error aritmético cuando.

a) El contribuyente, a pesar de haber declarado correctamente los valores correspondientes a hechos imponibles o bases gravables anota como valor resultante un dato equivocado;

b) Cuando al aplicar las tarifas respectivas, anota un valor diferente al que ha debido resultar;

c) Cuando no obstante haber indicado correctamente las cifras relativas a descuentos, retenciones o anticipos, anota como saldo a cargo o a favor, un valor equivocado del impuesto resultante;

Artículo 25. El término para practicar la corrección aritmética será de dos (2) años, contados a partir de la fecha de presentación de la respectiva declaración. Dicha corrección se practicará de oficio o a petición del contribuyente y no agota la facultad para revisar de que dispone la Administración Tributaria.

Artículo 26. La liquidación de corrección aritmética deberá contener:

a) Fecha, en caso de no indicarla, se tendrá como tal la de su notificación;

b) Período gravable a que corresponda;

c) Nombre o razón social del contribuyente;

d) Número de identificación tributaria;

e) Firma, o sello de control, manual o automatizado.

CAPITULO IV
Recursos

Artículo 27. Contra las liquidaciones oficiales de impuestos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el recurso de reconsideración que deberá interponerse ante la Oficina de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos que hubiere practicado las liquidaciones, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de las mismas. Si se trata de corrección aritmética el recurso deberá interponerse ante la Oficina de Liquidación correspondiente.

Artículo 28. El recurso de reconsideración deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Que se formule por escrito con expresión concreta de los motivos de inconformidad;

b) Que se acredite el pago de la liquidación privada o el pago de la liquidación para recurrir, cuando haya aceptación de mayores valores determinados en la liquidación oficial;

c) Que se interponga dentro de la oportunidad legal;

d) Que se interponga directamente por el contribuyente o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante. El agente oficioso deberá prestar caución del diez por ciento (10%) del impuesto discutido, para garantizar que la persona por quien obra, ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del auto de admisión del recurso. Si no hubiere ratificación, se entenderá que el recurso no se presentó en debida forma y se hará efectiva la caución.

Para estos efectos únicamente los abogados y contadores podrán actuar como agentes oficiosos.

Artículo 29. El funcionario que reciba el memorial del recurso, dejará constancia escrita en su original de la fecha de presentación y devolverá al interesado uno de los ejemplares con la referida constancia.

Artículo 30. Dentro del mes siguiente a la interposición del recurso, se dictará auto admisorio en caso de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 28. De no cumplirse tales requisitos, el auto no admitirá el recurso.

El auto previsto en el inciso anterior, se notificará personalmente, o por edicto si pasados diez (10) días, a partir de la fecha de la citación, el interesado no se presentare a notificarse personalmente.

Contra el auto que no admite el recurso, podrá interponerse únicamente recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y dentro de este término, podrán sanearse las omisiones de que tratan los literales a, b y d, del artículo 28 de este Decreto. La interposición extemporánea no es saneable.

El recurso de reposición deberá resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su interposición y la providencia respectiva se notificará por estado.

Si la providencia confirma el auto que no admite el recurso, la vía gubernativa se agotará en el momento de su notificación.

Artículo 31. En la etapa de reconsideración, el recurrente no podrá objetar los hechos aceptados por él expresamente en la respuesta al requerimiento especial o en su ampliación.

Si el contribuyente no hubiere contestado dicho requerimiento o su ampliación, se presumirá que aceptó los hechos en él contenidos.

Artículo 32. Las providencias que resuelvan favorablemente el recurso de reconsideración deberán consultarse cuando la cuantía discutida fuere o excediere de un millón de pesos ($1.000.000), en la forma que determine el reglamento.

Parágrafo. Con ocasión del grado de consulta no podrán admitirse nuevas pruebas.

Artículo 33. En el caso del impuesto sobre la renta, el silencio administrativo positivo previsto en el artículo 9° de la Ley 8ª de 1970, se contará a partir de la fecha de la interposición del recurso en debida forma.

Artículo 34. El término de que trata el artículo 9° de la Ley 8ª de 1970 se suspenderá:

a) Durante el término de la inspección ocular, cuando ésta se practique a solicitud del contribuyente, y hasta por tres (3) meses, cuando la inspección ocular se practique de oficio;

b) Durante dos (2) meses, cuando la prueba solicitada se refiera a documentos que no reposen en el respectivo expediente.

Artículo 35. Para efectos tributarios, no procederá en ningún caso la acción de revocatoria directa prevista en el Decreto número 2733 de 1959.

Artículo 36. Para interponer demanda ante los tribunales administrativos y ante el Consejo de Estado, en materia de impuestos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá prestarse caución por valor igual al cincuenta por ciento (50%) de la suma materia de la impugnación.

Artículo 37. Las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos en materia de impuestos administrados por la Dirección General de

Impuestos Nacionales, serán objeto de apelación o consulta, según el caso, cuando la cuantía discutida exceda de quinientos mil pesos ($500.000).

CAPITULO V
Notificaciones y términos

Artículo 38. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones oculares, citaciones y liquidaciones oficiales, deberán notificarse por correo o personalmente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente no compareciere dentro del término de diez (10) días contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación.

Lo previsto en este artículo se aplicará, sin perjuicio de lo dispuesto en normas de este Decreto que señalen formas específicas de notificación.

Artículo 39. La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente, y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo.

Cuando se trate del requerimiento especial o de la liquidación de revisión, deberá publicarse por una sola vez, en un periódico de amplia circulación nacional o regional, la lista de las personas, a las cuales se ha hecho el envío por correo, indicando su número de identificación tributaria. La notificación se entiende surtida en la fecha de introducción al correo.

Esta publicación servirá como prueba de la oportunidad en que la Administración produjo el acto, sin perjuicio de las correcciones que deban efectuarse cuando se haya remitido a una dirección distinta de la informada.

Artículo 40. La notificación personal se practicará por funcionario de la Administración, en el domicilio del interesado, o en la oficina de impuestos respectiva, en este último caso, cuando quien deba notificarse se presente a recibirla voluntariamente, o se hubiere solicitado su comparecencia mediante citación.

El funcionario encargado de hacer la notificación pondrá en conocimiento del interesado la providencia respectiva, entregándole un ejemplar. A continuación de dicha providencia, se hará constar la fecha de la respectiva entrega.

Artículo 41. En el escrito de respuesta a requerimientos y de interposición de recursos y para cada etapa procesal, el contribuyente o responsable deberá informar a la oficina que esté conociendo del proceso, la dirección que se tendrá en cuenta para efectos de notificaciones, comunicaciones y citaciones.

Cuando el contribuyente o responsable no informe dicha dirección, la notificación pertinente se efectuará por estado.

Artículo 42. cuando los requerimientos, liquidaciones, citaciones o resoluciones sean notificados a una dirección errada, dicho error podrá ser corregido en cualquier tiempo.

Durante el lapso comprendido entre la fecha en la cual se cometió el error y la de su corrección, no correrán términos para la Administración Tributaria ni para el contribuyente.

CAPITULO VI
Sanciones

Artículo 43. La extemporaneidad en la presentación de las declaraciones de renta y de ventas será sancionada, por cada mes o fracción de mes de retardo, con multas equivalentes al diez por ciento (10%) del impuesto aplicable, hasta llegar a un máximo del ciento por ciento (100%). Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses que origine el incumplimiento en el pago del impuesto a cargo del contribuyente o responsable.

Cuando en la liquidación privada no resultare impuesto a cargo del contribuyente o responsable, la sanción por extemporaneidad será equivalente al uno por ciento (1%), por cada mes o fracción, del valor total de sus ingresos netos o de sus ventas netas del período, según se trate de impuesto sobre la renta o sobre las ventas.

Esta sanción deberá liquidarla el contribuyente o responsable dentro de su declaración y pagarla en el momento de su presentación.

Igualmente, quedarán sujetas a una sanción del medio por ciento (1/2%) de sus ingresos brutos, las asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro, las instituciones de utilidad común y los fondos mutuos de inversión, cuando no presenten, o lo hagan en forma extemporánea, las declaraciones simplificadas o las relaciones de pago, según el caso. La aplicación de la sanción a que se refiere este inciso, se hará mediante Resolución motivada expedida por el respectivo Administrador de Impuestos Nacionales, contra la cual opera únicamente el recurso de reposición.

Artículo 44. El pago extemporáneo de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, causa intereses moratorios.

Cuando se trate de impuesto sobre la renta determinado en la liquidación privada o en la corrección prevista en el artículo 2°, el interés de mora se causa a partir del vencimiento de la fecha señalada para el pago de la respectiva cuota.

Cuando se trate de impuesto sobre las ventas, el interés de mora se causa a partir del mes siguiente al vencimiento del respectivo período gravable.

Los mayores valores determinados en las liquidaciones oficiales causan intereses de mora a partir del vencimiento del término fijado por el Gobierno para pagar la última cuota de la liquidación privada, en el caso del impuesto sobre la renta, y al vencimiento del mes siguiente al respectivo período gravable, en el caso del impuesto sobre las ventas.

Artículo 45. Para efectos tributarios, la tasa de interés moratorio será equivalente al ciento por ciento (100%) del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados que fije el DANE entre el 1° de julio del respectivo año gravable y la misma fecha del año anterior, aumentado en un dieciocho por ciento (18%) anual.

Sobre las anteriores bases, el Gobierno publicará en el mes de agosto de cada año la tasa de interés moratorio que regirá durante los doce (12) meses siguientes:

Hasta tanto el Gobierno publique la tasa a que se refiere este artículo, el interés moratorio será del cuarenta y dos por ciento (42%) anual.

El interés de mora se liquidará diariamente.

Artículo 46. Cuando de la corrección aritmética resulte un mayor impuesto a cargo del contribuyente, o un menor saldo a su favor, se aplicará sanción del ciento por ciento (100%) sobre el mayor o menor valor determinado, según el caso, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Artículo 47. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 29 de la Ley 52 de 1977, cuando la liquidación de aforo se practique dentro del año siguiente a la fecha en que ha debido presentarse la declaración, la sanción de aforo será del doscientos por ciento (200%) del valor del impuesto liquidado.

Artículo 48. Cuando la Administración Tributaria solicite informaciones para fines de investigación tributaria, las personas o entidades que deban suministrarla, deberán hacerlo dentro del mes siguiente a la fecha de notificación de la solicitud. Este término podrá ampliarse de acuerdo con el volumen de la información solicitada.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable a las informaciones que los contribuyentes deben suministrar con su declaración tributaria o con motivo de la respuesta a requerimientos.

Artículo 49. Constituye inexactitud sancionable, la omisión de ingresos, ventas o bienes susceptibles de gravamen, la inclusión de costos, deducciones, descuentos, exenciones o pasivos inexistentes y, en general, la utilización en las declaraciones tributarias, o en los informes suministrados a las oficinas de impuestos, de datos o factores equivocados, incompletos o desfigurados, de los cuales se derive un menor impuesto para el contribuyente, o un mayor saldo a su favor.

No se configura inexactitud cuando el menor impuesto que hubiere podido resultar se derive de errores de apreciación o de diferencias de criterio entre las oficinas de impuestos y los contribuyentes, relativos a la interpretación del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras denunciados sean completos y verdaderos.

Artículo 50. La sanción por inexactitud será equivalente al doscientos por ciento (200%) de la diferencia entre el impuesto que hubiere podido resultar de no haberse establecido la inexactitud y el impuesto liquidado.

Artículo 51. Si de los hechos aceptados por el contribuyente en la respuesta al requerimiento especial, resulta un mayor valor del impuesto en relación con el determinado en su liquidación privada, la sanción por inexactitud en relación con este mayor valor se reducirá a un ochenta por ciento (80%).

Artículo 52. Si el contribuyente al interponer el recurso de reconsideración, acepta hechos de los cuales se derive un mayor impuesto, la sanción original por

inexactitud, aforo o corrección aritmética, según el caso, se reducirá con respecto a tales hechos, en un cincuenta por ciento (50%).

Artículo 53. Cuando en la providencia que agote la vía gubernativa se determine un mayor impuesto en cuantía superior a doscientos mil pesos ($200.000), originado en la inexactitud de los datos contables consignados en la declaración tributaria, se suspenderá la facultad al Contador o Revisor Fiscal, según el caso, para firmar declaraciones tributarias y certificar los estados financieros y demás pruebas con destino a la Administración de Impuestos. Esta suspensión será hasta por un (1) año, la primera vez; hasta por dos (2) años, la segunda vez, y, definitivamente, en la tercera oportunidad, todo lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones penales a que haya lugar.

La Dirección General de Impuestos Nacionales publicará mensualmente, en un periódico de circulación nacional, la lista de los contadores afectados con las sanciones a que hace referencia este artículo, e informará tal hecho a la Junta Central de Contadores para los fines correspondientes.

Artículo 54. La providencia que imponga la sanción de suspensión prevista en el artículo anterior, deberá ser notificada tanto al contribuyente interesado como al Contador o Revisor Fiscal que resulte sancionado.

El Contador o el Revisor Fisal, según el caso, podrá interponer, dentro del mes siguiente a la notificación, recurso de reposición que sólo podrá versar sobre la sanción de suspensión impuesta. Este recurso se resolverá por un Comité integrado por el Jefe de la División de Recursos Tributarios del Nivel Central, el Subdirector de Determinación de Impuestos y el Subdirector Jurídico, o sus delegados.

Artículo 55. En el evento de que la liquidación oficial no sea objeto de recurso, la sanción mencionada en los artículos 53 y 54, se impondrá mediante providencia que dicte el Administrador de Impuestos correspondiente. En lo demás, se seguirá el trámite previsto en el artículo anterior.

Artículo 56. Las irregularidades de que tratan los numerales 1°, 2°, 4° y 5° del artículo 34 del Decreto número 2821 de 1974, se sancionarán con una multa equivalente al tres por ciento (3%) de los ingresos netos anuales o al dos por ciento (2%) del patrimonio líquido, el que resulte superior; a la sanción así determinada, se restará el valor del impuesto de renta y patrimonio pagado por el contribuyente por el respectivo año gravable.

En ningún caso la sanción podrá ser inferior a cincuenta mil pesos ($50.000.00).

La sanción de que trata este artículo también se aplicará cuando existiere atraso en los libros de contabilidad. Para tales efectos, se considera que los libros de contabilidad deben estar al día, a más tardar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de las respectivas operaciones.

Artículo 57. Cuando los registros contables no cuenten con el suficiente respaldo en los documentos internos y externos, ni reflejen de manera razonable el movimiento del negocio o actividad del contribuyente, la sanción por libros se

reducirá al diez por ciento (10%) de la contemplada en el artículo anterior, sin perjuicio del rechazo de los costos, deducciones, descuentos y pasivos que carezcan del respectivo respaldo y que no hubieren sido plenamente probados.

Artículo 58. La sanción por libros podrá aplicarse dentro de la liquidación oficial o en Resolución independiente. En ningún caso podrá aplicarse sanción por libros más de una vez dentro de un mismo año gravable.

Artículo 59. Los contribuyentes que no suministren en su declaración tributaria la identificación de los beneficiarios de los pagos, pasivos y créditos, en los términos exigidos por la Ley o los reglamentos, incurrirán en el desconocimiento de los respectivos costos, deducciones, pasivos y descuentos y en una sanción del uno por ciento (1%), en el caso de pasivos y créditos, y del tres por ciento (3%), en los demás casos, que se calculará tomando como base la suma respecto de la cual no se suministró la información exigida. Esta última sanción se aplicará sin perjuicio de que el contribuyente subsane tales omisiones.

Para efectos de la posterior aceptación de los correspondientes costos, deducciones, pasivos o descuentos, el contribuyente o responsable deberá probar plenamente que tiene derecho a la aceptación del valor que hubiere sido objetado o rechazado.

Artículo 60. La preterm isión de los términos establecidos en la Ley o los reglamentos, por parte de los funcionarios de la Administración Tributaria, deberá sancionarse con la destitución, conforme a la ley. El superior inmediato que teniendo conocimiento de la irregularidad no solicite la destitución, incurrirá en la misma sanción.

Artículo 61. La sanción por mora prescribe en el mismo término establecido para la respectiva obligación sustancial.

Las sanciones por inexactitud y aforo prescriben en el mismo término establecido para aforar o revisar.

Las demás sanciones prescriben en el término de tres (3) años.

CAPITULO VII
Cobro

Artículo 62. Establécese una retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta que efectúen las personas jurídicas y sociedades de hecho, por concepto de rendimientos financieros, tales como, intereses, descuentos, beneficios, ganancias, utilidades y, en general, lo correspondiente o rendimientos de capital o a diferencias entre valor presente y valor futuro de éste, cualesquiera sean las condiciones o nominaciones que se determinen para el efecto.

En el caso de títulos con descuentos, tanto el rendimiento como la retención se causan en el momento de la enajenación del respectivo título, sobre la diferencia entre el valor nominal del título y el de colocación o sobre la diferencia entre el valor de adquisición y el de enajenación, cuando este último fuere inferior al de adquisición.

En el evento de que el título sea redimible por un valor superior al nominal, este exceso se agregará a la base sobre la cual debe aplicarse la retención.

La retención en la fuente se extiende también a los pagos o abonos en cuenta que hagan las personas jurídicas y sociedades de hecho por concepto de honorarios, comisiones, servicios y arrendamientos. En el caso de arrendamientos, cuando existiere intermediación, quien recibe el pago deberá expedir a quien lo efectuó, un certificado en donde conste el nombre y NIT del respectivo beneficiario y, en tal evento, la consignación de la suma retenida se hará a nombre del beneficiario.

Artículo 63. Cuando se trate de corrección monetaria percibida por ahorradores en Unidades de Poder Adquisitivo Constante 'UPAC' y de otros rendimientos financieros, no se hará retención en la fuente sobre la parte no gravable.

Artículo 64. Establécese una retención en la fuente sobre las participaciones de los socios o asociados de sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas, la cual deberá efectuarse por las entidades respectivas y consignarse por ellas, dentro del término legal que tenga la correspondiente sociedad para presentar la declaración de renta.

Artículo 65. El Gobierno determinará los porcentajes de retención en la fuente de que tratan los artículos anteriores, sin que en ningún caso sobrepasen el quince por ciento (15%) del respectivo pago o abono en cuenta.

Artículo 66. En el caso de los establecimientos de crédito sometidos al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, el Gobierno determinará las cuantías mínimas que no sean materia de la retención prevista en los artículos anteriores.

Artículo 67. Las personas jurídicas y sociedades de hecho que efectúen las retenciones en la fuente, de conformidad con lo previsto en la ley, tendrán derecho a descontar del impuesto básico de renta, una suma equivalente al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor de las retenciones en la fuente realizadas en el respectivo año gravable, siempre y cuando acrediten que la respectiva consignación se efectuó dentro del término legal.

Cuando se haga uso de este descuento sin tener derecho a él, este hecho se sancionará como inexactitud.

Artículo 68. Los costos y deducciones que hubieren sido objetados o rechazados por no acreditarse la retención en la fuente, serán aceptados siempre y cuando se demuestre que la respectiva consignación, incluidos los intereses de mora, se hizo antes del vencimiento del plazo para declarar.

Artículo 69. El Gobierno determinará las condiciones de tiempo, modo y lugar para cumplir la obligación de expedir certificados y relaciones por concepto de retención en la fuente y para consignar el impuesto correspondiente.

Artículo 70. Los retenedores que no expidan oportunamente y en la forma indicada por el Gobierno, las relaciones de que trata el artículo anterior, incurrirán en una multa de diez mil pesos ($10.000) a quinientos mil pesos ($500.000), que se graduará según la gravedad de la falta. Cuando la omisión se refiera a certificados, la

multa será de un mil pesos ($1.000) a cien mil pesos ($100.000) que también se graduará según la gravedad de la falta.

Las sanciones anteriores se impondrán por las Administraciones de Impuestos Nacionales mediante resolución motivada, contra la cual procede únicamente el recurso de reposición.

Artículo 71. Sin perjuicio de lo dispuesto en este Decreto, los agentes de retención en la fuente continúan con las obligaciones establecidas en las Leyes 38 de 1969 y 52 de 1977, siéndoles aplicables las sanciones previstas en las mismas, en cuanto no sean incompatibles con las consagradas en este Decreto.

Artículo 72. Quienes no hagan la retención en la fuente estando obligados a hacerlo, o lo hagan en cuantía inferior a la exigida, incurrirán en las siguientes sanciones:

1. Responderán solidariamente con el contribuyente por la suma que ha debido ser retenida.

2. Se les desconocerán los correspondientes costos y deducciones.

3. Pagarán los correspondientes intereses moratorios.

Artículo 73. Para el pago de las sanciones pecuniarias correspondientes, establécese la siguiente responsabilidad solidaria:

a) Entre la persona natural encargada de hacer las retenciones y la persona jurídica que tenga legalmente el carácter de retenedor;

b) Entre la persona natural encargada de hacer la retención y el dueño de la Empresa, si ésta carece de personería jurídica;

c) Entre la persona natural encargada de hacer la retención y quienes constituyan la sociedad de hecho o formen parte de una comunidad organizada.

Artículo 74. Los contribuyentes deben anticipar a título de impuesto sobre la renta y complementario de patrimonio del año siguiente al gravable, el setenta por ciento (70%) del valor del referido impuesto determinado en su liquidación privada.

Sin embargo, podrán disminuir el valor que resulte de aplicar dicho porcentaje, con el monto de las retenciones en la fuente que por el año gravable se le hubieren efectuado.

Parágrafo. El anticipo para el año de 1984 se incrementará al setenta y cinco por ciento (75%) y en los años siguientes en un cinco por ciento (5%) adicional hasta completar un noventa por ciento (90%).

Artículo 75. Cuando el anticipo a que se refiere el artículo anterior, deducidos la retención en la fuente y el anticipo realizado por el respectivo año gravable, sea superior al cuarenta por ciento (40%) del impuesto sobre la renta y del complementario de patrimonio, correspondiente al año objeto de la declaración, se reducirá a este último porcentaje.

Artículo 76. El parágrafo del artículo 19 de la Ley 38 de 1969, quedará así:

"Parágrafo. Las solicitudes presentadas de acuerdo con lo exigido en este artículo, deberán ser resueltas por la Dirección General de Impuestos Nacionales o por el funcionario que señale el Director General dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de presentación. Contra la providencia que resuelva la solicitud no cabe recurso alguno.

Si la solicitud no estuviere resuelta dentro de dicho término, el contribuyente podrá aplicar la reducción propuesta, pero el anticipo en ningún caso puede ser inferior al veinticinco por ciento (25%) del impuesto de renta y del complementario de patrimonio del respectivo año gravable".

Artículo 77. La acción para exigir el pago de la liquidación privada prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de vencimiento de la última cuota.

La acción para exigir el pago del mayor valor que resulte en la liquidación de revisión y del determinado en la liquidación de aforo, en ambos casos, en materia de impuestos sobre la renta y ventas, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir del vencimiento del segundo mes siguiente a la fecha de la respectiva notificación.

Artículo 78. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe:

1. Por la notificación personal del mandamiento de pago.

2. Por el otorgamiento de prórrogas u otras facilidades para el pago.

Interrumpida la prescripción en la forma prevista en este numeral, principiará a correr de nuevo desde el día siguiente al vencimiento del plazo o plazos acordados para el pago.

Artículo 79. Sin perjuicio de la continuación de las ejecuciones por deudas fiscales a través de sus funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, la Dirección General de Impuestos Nacionales podrá demandar el pago por la vía ejecutiva ante los Jueces Civiles de Circuito. Para este efecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o la respectiva autoridad competente, podrán otorgar poderes a funcionarios abogados de la citada Dirección, o contratar apoderados especiales.

Artículo 80. El Director General de Impuestos Nacionales o los Administradores de Impuestos Nacionales, por medio de resoluciones debidamente motivadas, podrán conceder plazos hasta por dos (2) años para el pago del impuesto sobre la renta y complementarios y sus intereses, buscando que los plazos más amplios se otorguen a aquellos deudores de menores recursos, siempre y cuando el deudor ofrezca garantías satisfactorias, reales, bancarias o de compañías de seguros. Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a quinientos mil pesos ($500.000).

Cuando la deuda sea inferior a cien mil pesos ($100.000) y el patrimonio líquido del contribuyente se haya disminuido en más del cincuenta por ciento (50%) con relación al año gravable al que corresponda el impuesto, concedido el plazo se

congelarán los intereses de mora desde la fecha de la resolución. Los que se causen durante el lapso fijado por dicha providencia, se liquidarán a la tasa señalada para los intereses corrientes. En los demás casos, continuarán causándose intereses de mora durante el plazo concedido para el pago, pero el incremento del dieciocho por ciento (18%) anual previsto en el artículo 45 de este Decreto se reducirá a la mitad.

Cuando la deuda sea superior a un millón de pesos ($1.000.000), la resolución será suscrita por el Director General de Impuestos Nacionales. En los demás casos, por el Administrador de Impuestos Nacionales.

Mientras el deudor pague cumplidamente las cuotas fijadas en la resolución de plazo, tendrá derecho a certificado de paz y salvo en relación con la deuda aplazada. Si deja de pagar oportunamente alguna de las cuotas o cualquiera otra obligación surgida posteriormente, quedará sin vigencia el plazo concedido y se hará efectiva la garantía, hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada.

Artículo 81. El Gobierno determinará los casos para los cuales deba exigirse la presentación del certificado de paz y salvo por concepto de impuesto sobre la renta y ventas.

CAPITULO VIII
Disposiciones varias

Artículo 82. Para efectos de este Decreto, se tendrán como equivalentes los términos de contribuyente o responsable.

Artículo 83. Lo dispuesto en este Decreto en materia de recursos se aplicará sin perjuicio de las acciones ante lo Contencioso Administrativo que consagren las disposiciones legales vigentes. Las demandas ante los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado no interrumpirán la vigencia de los correspondientes actos administrativos, salvo que se trate de la suspensión provisional prevista en el Capítulo X del Título 3 del Código Contencioso Administrativo o de actos que resuelvan recursos contra liquidaciones de revisión o aforo.

Artículo 84. Los contratos cuyo objeto sea la impresión de formularios y demás documentos para fines tributarios, el arrendamiento de locales para la recepción de declaraciones tributarias y la vinculación de personal para los mismos fines, que el Gobierno o la entidad competente, según el caso, deban celebrar para el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, sólo requerirán para su validez y perfeccionamiento la firma de las partes contratantes. Si fuere la Nación quien lo celebrare, serán suscritos por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público en los términos de delegación presidencial vigentes en el momento de la celebración.

Estos contratos deberán obtener el registro y la aprobación presupuestales, causan impuesto de timbre y serán publicados en el "Diario Oficial".

Artículo 85. Las actuaciones que el presente Decreto establece para ser ejercidas por o ante funcionarios y dependencias de la Dirección General de Impuestos Nacionales, se realizarán ante los funcionarios o depedencias que en el futuro hagan sus veces conforme a las disposiciones en ese momento vigentes.

Artículo 86. Las normas de este Decreto que expresamente exijan desarrollo reglamentario, sólo empezarán a regir una vez se hayan expedido los correspondientes decretos reglamentarios. Las demás, rigen a partir de la fecha de expedición de este Decreto.

Artículo 87. Transitorio. Para el año gravable de 1982, el término para la presentación de las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios, empezará a correr a partir del 1° de marzo de 1983 y vencerá en la fecha que señalen los reglamentos.

Artículo 88. Quienes se acojan a la amnistía patrimonial consagrada en el Decreto Legislativo número 3747 de 1982, podrán adicionar sus declaraciones de renta y patrimonio hasta el 1° de septiembre de 1983, con el fin de demostrar el cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 3° del citado Decreto número 3747 de 1982. Las personas que se encuentren dentro de las situaciones previstas en el citado artículo 3°, también podrán realizar inversiones en la adquisición de bienes inmuebles.

Artículo 89. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 86 de este Decreto, derógase los artículos 16 de la Ley 38 de 1969, 30 en sus incisos 2, 3 y 4, 36, 37 y 39 del Decreto número 2821 de 1974; 15, 19, 23, 24, 26 a 29, 34, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 51, 55, 58, 66, 67, 68 y 73 de la Ley 52 de 1977, y 16 del Decreto número 2218 de 1978 y las demás disposiciones que sean contrarias al presente Decreto.

Artículo 90. Este Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 30 de diciembre de 1982.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores (E), *Julio Londoño Paredes;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Guitán Maheche;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes;* el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan;* el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez;* el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza Delgado.*

Es copia auténtica tomada de su original.

María Angela Tavera
Subsecretaria General»

De acuerdo con las disposiciones del artículo 214 de la Carta y del Decreto número 432 de 1969, artículo 14, el presente negocio fue fijado en lista, en la

Secretaría de la Corte, por tres días, durante los cuales se presentaron las impugnaciones que en seguida se sintetizan.

Héctor Raúl Corchuelo Navarrete. Este impugnante reproduce, las "causales determinantes del estado de emergencia económica atinentes a cuestiones de índole tributaria, traídas por el Gobierno en su Decreto número 3742 de 1982". Recuerda el contenido del artículo 122 de la Constitución, y alude en particular a que "durante el estado de emergencia económica el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores, entre los cuales, de acuerdo con doctrina de la Corte se encuentran las prerrogativas tributarias de tales personas, o sea el tratamiento fiscal de los ingresos provenientes del trabajo". El artículo 1°, inciso primero, del Decreto objeto de revisión es violatorio de los artículos 16, 20, 26 y 28 de la Carta pues los procesos en lo referente al ejercicio del derecho de defensa deben estar prescritos por la ley, así como lo relacionado con pruebas. El artículo 1°, parágrafo 1° "porque exigirle al contribuyente receptor de pagos la información de números que en algunos casos (principio general) jurídicamente no pueden existir y en otros, por culpa de terceros, de hecho no existen, viola por lo menos el artículo 20 de la Carta". El artículo 1°, parágrafo 3°, debido a que "si por esta norma se le están dando facultades a la Dirección General de Impuestos Nacionales para exigir a través del contenido de los formatos, requisitos y obligaciones no previstos por ley, se le están confiriendo facultades legislativas y se violan entonces los artículos 76 de la Carta y el 122". El 6° porque "no parece que este artículo ni directa ni lejanamente fortalezca el procedimiento tributario ni los sistemas de determinación del gravamen, ni tampoco como medio determinante de evitar la evasión", por lo cual se viola el artículo 122 de la Constitución.

El mismo impugnador acusa también los artículos 8°, 9°, 12, 13, 14 y 59 del Decreto número 3803. Sus exigencias, dice, violan el artículo 20 de la Carta. El artículo 9° porque establece responsabilidad para todo aquel que aparezca como beneficiario en un título valor, desconociendo así que en la formación de esos instrumentos usualmente el beneficiario no interviene. El 13 porque desconoce "hechos y actos válidamente realizados". El 16 es lesivo de las reglas 26, 28 y 122 de la Constitución, ya que por reglamento no se pueden valorar los medios probatorios, ni establecer las oportunidades procesales para probar y además esto nada tiene que ver con la emergencia económica. El 17, ya que "si dentro de 'presentación' de pruebas no se puede entender su simple proposición, queda el contribuyente imposibilitado para ejercitar su defensa cuando se trate de medios probatorios que no se encuentren en su poder, ni estén en los archivos de la Administración, ni sean susceptibles de inspección ocular", lo cual implica lesión de los artículos 20, 26, 28 y 122 de la Carta. El artículo 21, pues no se puede deferir al reglamento la potestad de establecer términos de prescripción diferentes de los legales, como tampoco "establecer plazos distintos a los de la ley vigente con anterioridad referentes a la prescripción en la exigencia de la devolución de dineros que no son de la Administración... La emergencia es por evasión de impuestos, no por necesidad de apropiarse el Estado de bienes del contribuyente que no corresponden a un impuesto", y todo ello significa violación de los artículos 16, 20 y 122 de la Constitución.

Por último, acusa los artículos 28, inciso final, 32, 39 y 42, 53, 54 y 55, 62, 74, 75 y 81 del Decreto en referencia, por cuanto, en su opinión, no corresponden a las

necesidades de una emergencia económica en materia legislativa, y algunos de ellos lesionan los principios del debido proceso y el derecho de defensa.

Bernardo Carreño Varela. Fundamenta su impugnación en apreciaciones doctrinarias relativas al derecho de petición, sobre el cual incluye en su memorial citas de varios tratadistas, para llegar a la conclusión de que el artículo 16 del Decreto número 3803 "es inconstitucional y viola varios tratados internacionales", como lesivo del derecho de defensa. Luego se refiere a la delegación de funciones, sobre la cual, dice que "cuando una norma de contenido legal, así haya sido dictada en uso de cualquiera de los sistemas extraordinarios que prevé la Constitución, fija al Ejecutivo funciones que normalmente son de la Ley, viola la Constitución"; por tal razón acusa en particular los artículos relacionados con el régimen probatorio, concretamente en el 1° la locución "y los reglamentos señalen" que aparece en sus numerales 2° y 3°; la parte final del artículo 3° donde dice que el Gobierno "determinará las pruebas que pueden suministrarse dentro de los seis meses siguientes a las fechas del vencimiento del plazo para declarar o con las respuestas a los requerimientos". El artículo 16 en su totalidad, porque "deja en manos del Gobierno la determinación de los tributos por métodos indirectos". El artículo 21 que da al Gobierno facultad para crear una caducidad a su propio favor, la cual es "típica institución de creación legal" que no puede ser delegada en el Presidente. Y también la locución "o los reglamentos" del artículo 59, "en cuanto hace depender de ellos la aplicación de algunas sanciones de la Ley y no del reglamento".

Por último, se refiere al "derecho a la privacidad", para que "tanto su hogar como sus negocios sean considerados como su propio territorio dentro del cual nadie puede intervenir". Critica los artículos que obligan a las personas a exhibir libros de contabilidad: "especialmente el artículo 6° del Decreto número 3803 es inconstitucional porque obliga al ciudadano a mostrar sus papeles privados sin que sea para conseguir pruebas judiciales, ni para la intervención del Estado y aún en este caso, porque lo obliga a exhibirlos a funcionarios que no tienen la facultad legal de tasar los impuestos".

Helena Clemencia Larao. Impugna el artículo 81 porque "el Gobierno se autoprorroga en el tiempo las facultades de excepción que la Carta, en su artículo 122 le ha otorgado pro témpore". Los artículos 3°, 65, 66, 69 y 70, por las mismas razones, en cuanto emplean las expresiones "el Gobierno fijará y determinará", ya que con ellas también se produce la autoprórroga de dichas facultades. El artículo 37, como lesivo del 122 de la Carta, y también de sus artículos 55 y 61, pues no tienen relación alguna con la emergencia económica "la intervención por medio de Decreto con fuerza de ley en el sistema procedimental de lo contencioso administrativo". Y el artículo 36, porque "en materia de Decretos de excepción, toda limitación al derecho de los ciudadanos de acudir para su protección ante la Rama Contencioso Administrativa, no tiene fundamento legal alguno y viola así mismo el artículo 122 de la Carta, ya que carece de vinculación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Juan Rafael Bravo Arteaga. Cita varios fallos de la Corte relativos al alcance de los decretos de emergencia económica. Luego afirma: "En el caso presente, al

declarar la emergencia económica, el Gobierno señaló la necesidad de corregir 'la debilidad del régimen procedimental' en la medida en que favoreciera la evasión o la elusión tributaria (ver considerando 8º del Decreto número 3742 de 1982). Ahora bien, en el Decreto 3803 de 1982 aparecen normas como las contenidas en los capítulos sobre pruebas, sanciones y cobros, en los cuales se observa la existencia de una relación muy clara y específica entre la norma y el propósito de combatir la evasión tributaria. Pero en cambio, las normas sobre declaración tributaria, determinación de los impuestos, recursos y notificaciones y términos, en las cuales no existe la relación directa y específica que exige el artículo 122 de la C. N., ya que mal se puede combatir la evasión tributaria suprimiendo los términos para adicionar las declaraciones de renta, eliminando las oportunidades para presentar pruebas, modificando las condiciones para interponer recursos y variando las formas de la notificación a los contribuyentes, a no ser que la relación entre la causa de la emergencia económica y la medida adoptada por el Gobierno pueda ser una relación imprecisa, remota o indirecta, todo lo cual es contrario al texto de la C. N.". Por estas razones considera inconstitucionales las normas de los capítulos I, III, IV y V del Decreto número 3803.

Además, acusa al artículo 3º de este Decreto de lesionar el 26 de la C. N., en cuanto elimina parte fundamental de la garantía del debido proceso, porque "faculta al Gobierno para determinar por medio de Decreto reglamentario la oportunidad de presentación de pruebas". Así mismo al artículo 7º, inciso 4º, como contrario al 20 de la C. N., pues "el contribuyente que haya celebrado contratos o realizado operaciones con personas que posteriormente mueran o pierdan por otra causa la vigencia de su cédula, quedan expuestas al desconocimiento de costos, deducciones, pasivos y descuentos". Al artículo 35 como lesivo del 122 de la Carta, "ya que resulta evidente que el recurso extraordinario de revocación directa no puede constituir una causa de evasión o elusión tributaria", y, por otra parte, es violatorio del derecho de petición que consagra el artículo 45 de la Constitución: "la revocación directa se ha mirado siempre como un desarrollo del derecho de petición". Al artículo 74, porque infringe el 122 de la C. N., "en cuanto desmejora los derechos sociales de los trabajadores que reciben salarios y honorarios. Las normas legales vigentes no obligaban al anticipo del impuesto a los trabajadores, subordinados o independientes, cuya renta estaba principalmente constituida por salarios y honorarios. Y al artículo 89, ya que "esta disposición deroga de manera expresa algunas disposiciones y de manera tácita todas las contrarias al Decreto citado", y "como las normas declaradas inexequibles por la Corte Suprema carecen de la idoneidad jurídica para derogar normas legales", solicita el impugnante la inexequibilidad de este artículo "en cuanto por medio de él se hayan derogado disposiciones legales contrarias a las disposiciones que en esta oportunidad sean declaradas inexequibles".

Miguel Durán Correa. Considera que el artículo 10 del Decreto número 3803 vulnera los artículos 122, 39, 32, 30 y 40 de la Constitución Nacional porque "no se ve en lo absoluto qué relación pueda tener la emergencia económica con el desarrollo y ejecución del contrato de mandato y de los demás contratos civiles que conllevan representación, ni cómo pueda el Gobierno, para conjurar la crisis, imponer a los apoderados obligaciones fiscales... cuando se trata de negocios e intereses ajenos"; "lesiona el artículo 39 de la Constitución Nacional en cuanto restringe el libre

ejercicio de la profesión de abogado"; también resulta infringido el 32 de la Carta, por las mismas razones; el 30, que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, ya que el patrimonio de un apoderado va a quedar afectado con obligaciones fiscales ajenas; y el 40; "¿cómo podemos los abogados litigar en causa aneja si, v. gr. por un endoso en procuración quedamos expuestos a tener que pagarle los impuestos a nuestro cliente?".

Isidro Arévalo Buitrago. Este ciudadano presentó memorial de impugnación fuera del término legal y se envió también a la Procuraduría General de la Nación. Solicita la inexequibilidad de los artículos 53, 54 y 55 del Decreto número 3803, mediante estas apreciaciones:

Tales normas violan los artículos 26, 39, 58, 61 y 122 de la Carta. El artículo 53 que modifica los artículos 19 y 20 de la Ley 145 de 1960 sobre sanciones a los contadores públicos, con detrimento del artículo 122 de la C. N., porque nada tiene que ver con la emergencia económica y además de los artículos 26, 39, 58 y 61 del mismo estatuto. El artículo 54 del Decreto que se examina limita el derecho de defensa del contador, "al reducir a una instancia, en la vía gubernativa, la oportunidad para defenderse y probar sus actos", al limitar su defensa al recurso de reposición y sustituir para tales efectos a la Junta Central de Contadores, sin facultad para hacerlo y con lesión de los principios del debido proceso y del derecho de defensa consagrados en el artículo 26 de la Carta, así como de las normas contenidas en los artículos 122, 39, 58 y 61 de la misma. El artículo 55 del Decreto número 3803 también elimina el derecho de defensa del contador y resulta inconstitucional por las mismas razones.

En su concepto el Procurador sostiene:

1° Los límites de la facultad extraordinaria de dictar decretos con fuerza de ley son "los que se desprenden del carácter exceptivo del artículo 122". Aparte de ellos "la disposición constitucional no permite postular, a priori, cuáles instrumentos de la política económica pueden emplearse para enfrentar la perturbación del orden económico o social del país".

2° El ejercicio cabal de las facultades propias de la situación de emergencia supone, entonces, que las medidas que se expidan puedan hallarse, racionalmente, relacionadas en forma directa y específica con los factores que configuran el estado de perturbación y finalísticamente inspiradas en su control para conjurar la situación de crisis o impedir la prolongación de sus efectos.

3° Las normas del Decreto número 3803, excepto algunas que luego se detallan, están vinculadas directamente con las causas consignadas en la declaratoria de emergencia, y destinadas a conjurar la crisis causante de ésta. Las disposiciones sobre impuestos "requieren y exigen unas normas instrumentales que hagan efectivos los derechos y las obligaciones consagradas en ellas, desde luego como una manifestación propia y necesaria del ejercicio del poder impositivo... Como quiera que los preceptos sustantivos y los objetivos o procedimentales forman un todo, es decir, deben considerarse como una unidad jurídica, de suyo inescindible, perfectamente interrelacionados, de tal suerte que los unos sin los otros harían imposible el cumplimiento de sus objetivos... Por existir tal interrelación y por la conexidad que

guarda el decreto que se revisa con el declaratorio (No. 3742), se han observado los límites constitucionales que precisa el artículo 122".

4º La Procuraduría ha encontrado disposiciones que parcial o totalmente resultan contrarias a precisos mandatos constitucionales, y que son los siguientes:

a) Del artículo 1º, numeral 3º la parte que dice: "y los reglamentos"; del artículo 3º, la parte que dice: el Gobierno... "así mismo, determinará las pruebas que puedan suministrarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar o con la respuesta a los requerimientos", y del artículo 7º, inciso cuarto, la parte que dice: "o que el error provino de la Registraduría", porque "los medios de prueba, la carga de la prueba y el sistema de valoración probatorio, deben estar consagrados en la ley, para que el contribuyente sepa qué medios probatorios puede utilizar para demostrar sus obligaciones tributarias, costos, deducciones, etc., y cuáles se le pueden exigir después de presentada su declaración tributaria o con la respuesta a los requerimientos". Lo que exige las normas citadas significa "imponer una carga probatoria que se traduce en la imposibilidad de ejercer el derecho de defensa, sin fórmula de juicio alguna... Del mismo modo los artículos 1º, numeral 3º, y 3º transgreden lo dispuesto en los artículos 2º, 26, 55, 76 y 122 de la Constitución Política, puesto que aquéllos no son más que la atribución de una competencia legislativa...";

b) "Del artículo 17, la parte que dice: 'o el reglamento'; del artículo 32, la parte que dice: 'en la forma que determine el reglamento'; el artículo 81 que dice: 'el Gobierno determinará los casos para los cuales debe exigirse la presentación del Certificado de Paz y Salvo por concepto del impuesto sobre la renta y ventas'", ya que estas normas "violan lo dispuesto en los artículos 2º, 20, 55, 76 y 120 numeral 3º y 122 de la Constitución Política, como quiera que aún en épocas en las que se halle turbado el orden público económico, los poderes públicos deben ejercerse en los términos y dentro de los límites que la Constitución misma establece. Así las cosas, es evidente que el Presidente de la República al dictar los preceptos antes transcritos, ha excedido los marcos que la Carta le ha fijado, puesto que se ha atribuido y prorrogado una función de naturaleza legislativa, de manera permanente e indefinida, lo cual no se aviene a las facultades del estado de emergencia económica ni a tales mandatos constitucionales".

c) "El artículo 10, que dispone: todo apoderado con facultades para intervenir en transacciones relativas a los títulos de que trata el artículo 8º de este Decreto, será solidariamente responsable del pago de los impuestos atribuidos al respectivo título. En dicho caso, la entidad respectiva informará el nombre, NIT y dirección del apoderado en los términos que indique el Gobierno, pues esta norma excede los límites de las facultades del artículo 122, porque no está dirigida a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, ni tiene que ver con materias relacionadas directa y específicamente con la situación determinante de la emergencia.

d) "El artículo 36 que ordena: Para interponer demanda ante los tribunales administrativos y ante el Consejo de Estado, en materia de impuestos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá prestarse caución por valor igual al cincuenta por ciento (50%) de la suma materia de la impugnación", porque "En el Decreto Declarativo número 3742 no se encuentra motivación alguna que

permita o justifique el que se haya dictado medida semejante, por lo cual no se encuentra en armonía con lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta".

e) "Los artículos 53, 54 y 55 transgreden los cánones 2, 16, 20, 26, 28 y 122 de la Carta Fundamental", en razón de que no tienen la relación directa y específica que exige el artículo 122 constitucional. Una de las causas invocadas para declarar la emergencia es "la ausencia de un régimen adecuado de infracciones y sanciones", pero éste presupone la obligación de consagrar los procedimientos para imponer las sanciones a que haya lugar. Además, dichas normas "desconocen la tutela constitucional del debido proceso, puesto que no establecen procedimiento alguno... Antes por el contrario, de dichos textos resulta claro, que las sanciones que prevé, se imponen antes de que el acusado disponga de la oportunidad de ser 'oído y vencido en juicio'".

II. Consideraciones de la Corte

La Corte es competente para conocer de este negocio, porque se trata de un decreto dictado en ejercicio de las facultades del artículo 122 de la Constitución y está dictado dentro del término que señaló el Decreto número 3742.

Primeramente, es procedente establecer que, globalmente, el Decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan sistemáticamente a combatir el "deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos", atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2º, 5º y 6º de la parte motiva de aquel Decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8ª del mismo estatuto "la evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

Pero, en el análisis detallado de la normatividad de este Decreto la Corte advierte que hay disposición integral o parcialmente inconstitucional, así:

a) Encuentra la Corte, que todas aquellas disposiciones en las cuales el Gobierno defiere a los reglamentos, o a una determinación posterior al plazo señalado para ejercer las facultades de emergencia son inconstitucionales, porque o están transfiriendo indebidamente materias que son propias de la ley a una regulación de naturaleza administrativa, como son los actos fundados en la potestad reglamentaria que al Presidente de la República atribuye el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución, o implican una autoprórroga de las facultades de la emergencia para su desarrollo posterior, lo cual también es contrario al artículo 122 en el aspecto de la temporalidad de los poderes excepcionales.

Tal tacha afecta a las siguientes disposiciones:

En el artículo 1°, ordinales 2° y 3°, la expresión "y los reglamentos"; en el ordinal cuarto la expresión "en las condiciones y cuantías que determine el reglamento"; en el parágrafo 1° del mismo artículo primero, la expresión "en las condiciones y cuantías que determine el reglamento".

En el artículo 3°, la parte que dice: "así mismo, determinará las pruebas que puedan suministrarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar o con la respuesta a los requerimientos".

En el artículo 6°, la parte que dice: "todo de conformidad con el reglamento".

En el artículo 8°, la expresión "en las condiciones que el Gobierno indique".

En el artículo 11, el inciso segundo que dice: "La omisión por parte del juez constituye causal de mala conducta".

En el artículo 17, la expresión "o el reglamento".

En el artículo 21, la expresión "dentro de los términos que indique el reglamento".

En el artículo 32, la expresión "en la forma que determine el reglamento".

En el artículo 59, la expresión "o los reglamentos".

En el artículo 60, la expresión "o los reglamentos".

En el artículo 70, la expresión "y en la forma indicada por el Gobierno";

b) El artículo 5°, que concede un descuento tributario del 1% del impuesto en favor de los contribuyentes que presenten la información exigida por la Dirección General de Impuestos en medios magnéticos, es inconstitucional porque rompe el principio de la igualdad ante la ley, que en el presente caso se concreta en la igualdad ante las cargas tributarias;

c) El artículo 10 es inconstitucional no sólo porque como lo anota el Procurador es norma que "no está dirigida a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, ni tiene que ver con materias relacionadas directa y específicamente con la situación determinante de la emergencia", lo cual es violatorio del artículo 122, sino porque infringe el artículo 20 de la Constitución al responsabilizar por actuaciones ajenas a los apoderados con facultades para intervenir en transacciones relativas a los títulos valores a que se refiere el artículo 8° del Decreto que se juzga;

d) El artículo 16 resulta inconstitucional al dejar a juicio del Gobierno, expresado en Decreto reglamentario, los métodos indirectos para determinar, a falta de libros de contabilidad, las obligaciones tributarias, materia que debe ser objeto de regulación legislativa y no administrativa, lo cual implica violación del artículo 122 del estatuto constitucional;

e) El artículo 36 es inconstitucional porque regula una materia completamente ajena a la motivación dada para declarar la emergencia y porque, así mismo, sus disposiciones no tienden a conjurar el déficit fiscal ni procura reforzar el procedimiento tributario, lo cual es contrario al artículo 122, ya que lo que fija es una regla común para el ejercicio de las acciones contenciosas en materia tributaria;

f) Los artículos 53, 54 y 55 son inconstitucionales, porque como lo dice el Procurador, no tienen la relación directa y específica que exige el artículo 122, y porque aunque una de las causas invocadas para declarar la emergencia es "la ausencia de un régimen adecuado de infracciones y sanciones", pero éste presupone la obligación de consagrar los procedimientos para imponer las sanciones a que haya lugar. Además, dichas normas "desconocen la tutela constitucional del debido proceso, puesto que no establecen procedimiento alguno... Antes por el contrario, de dichos textos resulta claro, que las sanciones que prevé, se imponen antes de que el acusado disponga de la oportunidad de ser oído y vencido en juicio";

g) Los artículos 65 y 66 son igualmente inexequibles por cuanto dejan al Gobierno la determinación tanto de los porcentajes de retención en la fuente a que se refieren los artículos 62, 63 y 64 del Decreto, como las cuantías mínimas que no pueden ser objeto de estas retenciones, ejercicio pospuesto de las facultades de la emergencia que contraviene el artículo 122;

h) Por las mismas razones indicadas en la letra anterior es inconstitucional el artículo 69 que dejaba al Gobierno la regulación sobre certificados de retención en la fuente y consignación del impuesto;

i) El artículo 79 es inconstitucional porque no encuentra la Corte que el artículo 79, contentivo de una dualidad de jurisdicción y competencia, tenga relación directa y específica con el estado de emergencia, por lo que es inexequible, pues es de entender que el Gobierno, en los considerandos del Decreto declaratorio de la emergencia, no se duele de los procedimientos de la justicia civil ordinaria, sino de los procedimientos tributarios en el recaudo de los impuestos y así lo exterioriza el extenso articulado del Decreto número 3803 y en la denominación del mismo (por el cual se revisan algunas normas en materia de procedimiento tributario y se dictan otras sobre control a la evasión de impuestos). Además, no parece que se conjure la crisis económica atiborrando a los falladores civiles con negocios atribuidos a otros juzgadores, que gozan de mecanismos expeditos y de celeridad en el cobro de los impuestos;

j) El artículo 81 es también inconstitucional por dejar al Gobierno la determinación de los casos en que se requiere presentar Certificado de Paz y Salvo por concepto de impuesto sobre la renta y ventas, materia que no puede ser objeto de reglamento y que ha debido ser regulada en un decreto dictado con fundamento en el artículo 122;

k) También es inconstitucional el artículo 86 por cuanto condiciona la vigencia de las normas que exijan expreso desarrollo reglamentario a la expedición de los respectivos reglamentos, porque ello resulta contrario a la temporalidad de las facultades que para la emergencia confiere el artículo 122;

l) En los incisos tercero y cuarto del artículo 7º son inconstitucionales las expresiones "a través de la Procuraduría General de la Nación, o sus agentes" y "en tal evento, la carga de la prueba incumbe al contribuyente o responsable y ésta deberá ser plena para su aceptación", respectivamente. En el primer caso, la inexequibilidad resulta de que elimina la investigación de oficio y la posibilidad de que cualquiera que conozca el fraude lo denuncie, lo cual es contrario al sistema inquisitivo de investigación penal, que es el compatible con la Constitución; y el segundo caso, por

ser contrario a los principios procesales que establece la Constitución en su artículo 26, al destruir la presunción de inocencia;

m) En el inciso final del artículo 28 evidentemente inconstitucionales los términos "y contadores", pues la agencia oficiosa para intentar el recurso de reconsideración a que se refiere la expresión, implica ejercicio de la abogacía el cual reserva el artículo 40 constitucional a los abogados;

n) Los artículos 74 y 75 son inconstitucionales en cuanto incluyen a los trabajadores dependientes en la obligación de anticipar a título de impuesto sobre la renta del año siguiente al gravable el 70% del valor determinado en su liquidación privada, pues contraría la prohibición del artículo 122 de afectar con las medidas de emergencia los derechos sociales de aquéllos, como sucede en este caso con la afectación del salario;

ñ) Finalmente, el artículo 89 es inconstitucional en cuanto se refiere a lo establecido en el artículo 86, ya que éste fue encontrado inexequible, y también en cuanto deroga el artículo 24 de la Ley 52 de 1977, porque suprime un descuento tributario, que a juicio de la Corte constituye un aumento de impuestos, para lo cual no está facultado el Gobierno por el artículo 122.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Primero. Declarar inexequible en su totalidad, los artículos 5°, 10, 16, 36, 53, 54, 55, 65, 66, 69, 79, 81 y 86.

Segundo. Declarar inexequible en el artículo 1°, ordinales 2° y 3° la expresión "y los reglamentos"; en el ordinal 4° la expresión "en las condiciones y cuantías que determine el reglamento"; en el parágrafo primero del mismo artículo 1°, la expresión "en las condiciones y cuantías que determine el reglamento". En el artículo 3°, la parte que dice: "así mismo, determinará las pruebas que puedan suministrarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar o con la respuesta a los requerimientos".

En el artículo 6°, la parte que dice: "todo de conformidad con el reglamento".

Los incisos tercero y cuarto del artículo 7°, las expresiones "a través de la Procuraduría General de la Nación, o sus agentes" y "En tal evento, la carga de la prueba incumbe al contribuyente o responsable y ésta deberá ser plena para su aceptación".

En el artículo 8°, la expresión "en las condiciones que el Gobierno indique".

En el artículo 11, el inciso segundo que dice: "La omisión por parte del juez constituye causal de mala conducta".

En el artículo 17, la expresión "o el reglamento".

En el artículo 21, la expresión "dentro de los términos que indique el reglamento".

En el artículo 28, la expresión "y contadores".

En el artículo 32, la expresión "en la forma que determine el reglamento".

En el artículo 59, la expresión "o los reglamentos".

En el artículo 60, la expresión "o los reglamentos".

En el artículo 70, la expresión "y en la forma indicada por el Gobierno".

El artículo 74, en cuanto el anticipo en él establecido se aplique a rentas provenientes de salarios de trabajadores dependientes.

El artículo 75, en cuanto se refiere al anticipo sobre rentas provenientes de salarios de trabajadores dependientes.

El artículo 89, en la parte que dice: "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 86 de este Decreto" y en cuanto deroga el artículo 24 de la Ley 52 de 1977.

Tercero. Declárase exequibles las demás normas del Decreto número 3803 de 1982, así como las partes no afectadas por las declaraciones de inconstitucionalidad hechas en el punto segundo de esta decisión.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco C., Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Roza* (con salvamento parcial de voto), *Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (con salvamento de voto); *Juan Hernández Sáenz* (disiento parcialmente); *Alvaro Luna Gómez* (salvo el voto); *Carlos Medellín.* (salvamento de voto); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén* (salvo el voto); *Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica. (con aclaración de voto); Jorge Salcedo Segura* (con salvamento parcial); *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (salvamento parcial); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

ACLARACIÓN DE VOTO

Debo aclarar mi voto, para exceptuar del mismo los siguientes aspectos:

1ª En relación con el artículo 5º, el cual estimo constitucional porque reitero la tesis de que sí, entre los hechos invocados por el Gobierno para implantar la emergencia económica, está el de una situación deficitaria de extrema gravedad, como es la del presente caso, el artículo 122 lo autoriza para modificar el régimen tributario de manera que se incremente el producido de las rentas públicas. Por tanto, aumentar y rebajar tarifas impositivas o los descuentos tributarios en tal situación, es ejercicio constitucional de aquellos poderes.

2ª No comparto la tesis mayoritaria sobre la afectación de los derechos sociales de los trabajadores ni por eliminación de descuentos tributarios ni por variar la forma de pago de los impuestos. Aquella protección no impide que los trabajadores sean gravados en sus rentas, como los demás rentistas ni porque se varíe el modo de cobrar los tributos. Además, el artículo 74 no distingue entre los contribuyentes y les da un trato igual. Lo que tutela la prohibición del artículo 122 es el régimen salarial y prestacional de los trabajadores, y

3ª El artículo 79 es constitucional, pues busca mejorar los sistemas de cobro judicial de los impuestos, por lo cual es conexo con las causas de la emergencia.

Luis Carlos Sáchica.

Salvamento de voto

Me permito adicionar mi salvedad de voto con las siguientes consideraciones:

1. Artículo 7º - Inciso 4º

Considero que únicamente la primera frase del inciso es exequible, a saber: "La Administración Tributaria desconocerá los costos, deducciones, pasivos y descuentos cuyos beneficiarios no correspondan a cédulas que estén vigentes".

El resto del artículo es claramente inexequible, a mi modo de ver, y no únicamente la última frase como lo decidió la mayoría de la Sala. Ella dice: "En tal evento la carga de la prueba incumbe al contribuyente o responsable y ésta deberá ser plena para su aceptación".

Y esto es así por la clarísima razón de que en la parte del texto hallada exequible por la Sala se repite expresamente el mismo mandato inconstitucional que equivale a presumir la mala fe del contribuyente que tuvo el infortunio de realizar operaciones con una persona que luego falleció. Dice el artículo, en su parte declarada exequible, que "... a menos que el contribuyente o responsable pruebe que la operación se realizó antes del fallecimiento de la persona cuya cédula se acreditó...". Se viola así el derecho de defensa.

2. Artículo 74

Estimo que es exequible pues de ningún modo puede entenderse que exista "el derecho social de los trabajadores" a no pagar anticipos de impuestos. "Los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores", que el texto del artículo 122 de la Carta prohíbe desmejorar durante la emergencia económica, son aquellos "derechos sociales" propiamente dichos, que corresponden a los trabajadores como tales.

La norma no cubre, a mi modo de ver, pretendidos derechos de los trabajadores como contribuyentes, o como compradores o vendedores, o como propietarios o usuarios o adquirentes de bienes y servicios. En cuanto tales pueden resultar lícitamente gravados por normas de emergencia económica, a menos que se quiera

consagrar un absurdo hueco que nada tiene que ver con el campo laboral, específicamente.
Fernando Uribe Restrepo.

SALVAMENTO DE VOTO

Con todo respeto discrepo del fallo recaído en el asunto de la referencia por las siguientes razones:

El Decreto número 3803 de 1982 fue expedido en ejercicio de las facultades de excepción que otorga al Ejecutivo el artículo 122 de la Carta, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982, declaratorio de la emergencia económica. Su materia es la tributaria: "se revisan algunas normas en materia de procedimiento tributario y se dictan otras sobre control a la evasión de impuestos". Este Decreto constituye un verdadero y completo estatuto legal en su materia, integrado por ocho capítulos y noventa artículos, así: Capítulo I "Declaración Tributaria"; Capítulo II, "Pruebas"; Capítulo III "Determinación del Tributo"; Capítulo IV, "Recursos"; Capítulo V, "Notificaciones y Términos"; Capítulo VI, "Sanciones"; Capítulo VII, "Cobro"; Capítulo VIII, "Disposiciones varias".

Reformado el sistema tributario del país por otros decretos simultáneos, se comprende que sus normas sustantivas exijan para su efectividad la modificación de las disposiciones procedimentales correspondientes. Pero éstas, no por tener tal carácter, dejan de pertenecer a la misma materia de aquéllas, que es la tributaria, la misma que corresponde a la parte relacionada con la evasión de impuestos.

El sistema tributario del país tiene relación directa, ordinaria y constante, con el orden económico en todos sus aspectos: en lo individual, en lo social, en lo financiero, en lo fiscal, etc. Dicho sistema ostenta sus propias características internas, utiliza sus procedimientos para realizarse y está expuesto a factores distintos que pueden determinar su eficacia o producir su ineficacia, y que, en conjunto, constituyen una fenomenología resultante de hechos más o menos constantes, más o menos regulares, que inciden sobre su operación habitual. En cuanto tales hechos y circunstancias formen parte ordinaria del sistema tributario (incluido, claro está, su aspecto procedimental) y, a través suyo, del orden económico del país, su tratamiento legislativo debe ser de la misma naturaleza, ordinario también, por las vías comunes que la Constitución establece y por el órgano del poder público que regularmente tiene tal finalidad, a la luz del artículo 76 de la Carta.

Es, pues, el legislador ordinario quien tiene la vocación constitucional necesaria para introducir cambios y reformas en el sistema tributario tendientes a controlar, encauzar y regular los hechos y fenómenos que corresponden a su realización ordinaria y normal. En esta materia es él quien tiene "el poder del querer", según afortunada expresión.

Fecha *ut supra*.

Carlos Medellín.

SALVAMENTO DE VOTO

Dice el artículo 79 del referido Decreto lo siguiente:

"Sin perjuicio de la continuación de las ejecuciones por deudas fiscales a través de sus funcionarios investidos de jurisdicción coactiva, la Dirección General de Impuestos Nacionales podrá demandar el pago por la vía ejecutiva ante los Jueces Civiles de Circuito. Para este efecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o la respectiva autoridad competente, podrán otorgar poderes a funcionarios abogados de la citada dirección, o contratar apoderados especiales".

A su vez, las consideraciones 5ª, 6ª, 8ª y 14 del Decreto Legislativo número 3742 de 1982, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, rezan así:

"5ª Que la situación fiscal por la que atraviesa el país se ha menoscabado paulatinamente por un debilitamiento generalizado de los ingresos de la Nación, de los departamentos, de los municipios y de las entidades descentralizadas, frente a un gasto oficial en permanente expansión como resultado del fenómeno inflacionario.

"6ª Que el debilitamiento de los ingresos y el incremento de los gastos públicos han conducido a una caída pronunciada del ahorro nacional que, a su turno, ha afectado el nivel de inversión y de actividad económica en general. La recesión resultante ha intensificado el daño producido por una evasión fiscal y tributaria de proporciones gigantescas.

"8ª Que el fenómeno de evasión y elusión tributario ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso en la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones.

"14. Que la situación descrita en los considerandos anteriores debe corregirse a la mayor brevedad y, además de los ajustes de tipo normativo necesarios en el campo fiscal y presupuestal, exige la revisión del régimen procedimental y la modificación apropiada de los mecanismos, instrumentos y órganos que requiere una moderna y ágil administración, principalmente en los aspectos a los cuales se refiere este Decreto".

La lectura de los textos transcritos deja en evidencia la conexión inmediata que existe entre lo preceptuado por el dicho artículo 79 y varios de los móviles de aquella declaratoria de emergencia: agilizar el cobro compulsivo de los créditos a favor de la Nación por concepto de impuestos.

Esta conexidad ostenta, así mismo, que el aludido artículo 79 no infringe en modo alguno el 122 de la Constitución.

De otra parte, no infringe tampoco ninguna norma constitucional que este precepto le atribuya competencia a los jueces civiles del circuito para conocer de las ejecuciones por créditos de origen tributario. Antes bien, logra por este medio agilizar los recaudos sin aumentar el número de servidores nacionales, con el consiguiente ahorro presupuestario, e implica un principio de renuncia ejemplarizante del privilegio exorbitante que tiene el Fisco para hacer efectivos sus créditos a través del sistema de la jurisdicción coactiva, donde un funcionario de la Rama Ejecutiva, llamado juez de ejecuciones fiscales, tiene a la vez el papel de impulsador del proceso y de representante de los intereses de la parte ejecutante.

El simple cambio o ampliación de competencias para conocer de procesos judiciales dispuestos por la ley no causa agravio a la Constitución, así como tampoco lo infieren motivos de mera conveniencia o inconveniencia prácticas que surjan de aplicar una norma, por más respetables y conspicuos que llegan a ser tales motivos.

Las reflexiones anteriores explican nuestro disentimiento absoluto de la declaración de inexequibilidad, adoptada mayoritariamente en este fallo, respecto del artículo 79 del Decreto Legislativo número 3803 de 1982, revisado por la Corte.

Fecha *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz, Luis Enrique Aldana Rozo, Jorge Salcedo Segura, Fernando Uribe Restrepo,

ACLARACIÓN DE VOTO

El voto de inexequibilidad que he manifestado en relación con este Decreto, encuentra una motivación distinta a la que se indica en esta sentencia. Sobre el particular me remito a lo expresado respecto del Decreto número 3746 de 1982.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO

1. Compartimos los enunciados primero y segundo de la parte resolutiva del fallo, mediante los cuales se declararon inexequibles, del Decreto número 3803 del 1982, en forma total los artículos 5º, 10, 16, 36, 53, 54, 55, 65, 66, 79, 81 y 86, y de manera parcial los artículos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 11, 17, 21, 28, 32, 59, 60, 70, 74, 75, y 89. Igualmente, somos partícipes de las específicas razones señaladas como causas de inconstitucionalidad para cada uno de los preceptos aludidos, en la parte correspondiente de la motiva de la sentencia.

2. Sin embargo, discrepamos del enunciado tercero de la resolutiva de la misma y de lo que la sustenta en la respectiva parte genérica de la motiva, por el que se declaró exequible el resto del Decreto número 3803, por estimar nosotros que frente a

lo sostenido en el propio fallo de la Corte de 23 de febrero de 1983, y en armonía con lo indicado en uno de los salvamentos de voto de dos de los magistrados que aquí suscriben éste, durante el control oficioso a la emergencia de 1974, no queda asidero lógico posible a la tesis ambivalente que resulta de afirmar, de una parte, como ya lo decidió la Corte, que el Gobierno, no puede válidamente, frente a la Constitución, decretar por la vía excepcional de los Decretos de emergencia económica una modificación general y de vocación permanente al régimen ordinario de tributación, y de la otra, sostener que sí puede hacerlo cuando se trata de regular su procedimiento.

Frente a la Constitución, es el Congreso, por medio o por mandato de la ley, el que de manera esencial, común, ordinaria y permanente, ejerce no sólo la facultad sustantiva de regulación del régimen tributario e impositivo, sino además, obviamente, la de expedir las normas procedimentales sobre la misma materia. Dado que el Decreto número 3803 de 1982 se refiere en forma primordial a la revisión "de algunas normas en materia de procedimiento tributario", y que, vistas todas, hacen referencia a dicho procedimiento, no queda fácil para nosotros comprender las razones de la incongruencia, tanto más si se tiene en cuenta que lo que en gran medida justificaba para el Gobierno la expedición del estatuto en examen, era el propósito obvio de adecuar las normas de procedimiento a los nuevos Decretos sustantivos de regulación números 3743 y 3746, los cuales, ambos, como se sabe, fueron ya declarados inexequibles íntegramente por la Corte.

3. Invocamos entonces como razones de nuestro salvamento, de manera fundamental, las mismas que nos motivaron a sustentar y suscribir las de las sentencias de 23 de febrero de 1983, por la cual se declaró inexequible el Decreto número 3743 de 1982, y de marzo 3 de 1982, ambos de revisión sobre impuestos a la renta y complementarios.

4. Aclaramos nuestra reserva acerca de la constitucionalidad del artículo 86 del Decreto número 3803, que a nuestro juicio es exequible por cuanto que desarrolla el Decreto número 3747 de 1982, sobre amnistía, que fue declarado exequible por la Corte en la reciente sentencia que hemos suscrito, de febrero 28 de 1983. Siendo aquel Decreto constitucional, lo es su normación procesal, sin olvidar que a juicio de la Corte tal estatuto se halló exequible por no haber modificado el régimen impositivo y tributario, ordinario, por responder en forma específica y directa a la finalidad de morigerar la crisis fiscal y estar acorde con la exigencia del artículo 122 de responder a situaciones exógenas, crónicas o sobrevinientes.

Fecha *Ut et Supra.*

Manuel Gaona Cruz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén.

EMERGENCIA ECONOMICA. IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO EN ESTADO DE EMERGENCIA.

Inexequible el Decreto número 3746 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 11.

Referencia: Expediente número 1018(11S-E) Revisión constitucional del Decreto de Emergencia Económica número 3746 de 1982, "por el cual se revisan algunas de las normas en materia del impuesto sobre la renta y complementarios".

Magistrados Ponentes: Doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada según Acta número 15 de marzo 3 de 1983.

Bogotá D.E., marzo tres (3) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Oportunamente fue enviado el Decreto de la referencia por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para la revisión de constitucionalidad que debe practicar la Corte Suprema, a lo cual se procede en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 122 y 214 de la Constitución.

I. El texto del decreto

Es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 3746 DE 1982
(diciembre 29)

Por el cual se revisan algunas de las normas en materia del impuesto sobre la renta y complementarios.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Doble Tributación

Artículo 1º Las personas naturales, nacionales o extranjeras, residentes en el país, que sean accionistas de sociedades anónimas abiertas tendrán derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta el mayor de los siguientes valores:

a) El veinte por ciento (20%) de los primeros doscientos mil pesos ($200.000.00) que les sean pagados o abonados en cuenta por concepto de dividendos, más el diez por ciento (10%) del exceso sobre dicho valor;

b) El valor que resultare de aplicar a los dividendos pagados o abonados en cuenta, el procentaje que figure frente a su renta líquida gravable como tarifa del promedio del intervalo, en la tabla del impuesto sobre la renta.

Cuando los dividendos provengan de sociedades anónimas diferentes de las abiertas, el descuento será del veinte por ciento (20%) sobre los primeros doscientos mil pesos ($200.000.00) más el diez por ciento (10%) del exceso sobre dicho valor.

Sociedades anónimas abiertas

Artículo 2º el artículo 5º de la Ley 19 de 1976, quedará así:

"Artículo 5º Por los años gravables de 1982 y 1983, las sociedades anónimas abiertas tendrán derecho a un descuento tributario especial del diez por ciento (10%), el cual se calculará, así: Del impuesto básico de renta se restan los demás descuentos a que haya lugar y a este resultado se le aplicará el diez por ciento (10%)".

Artículo 3º Para los efectos previstos en los artículos anteriores, se considera sociedad anónima abierta, aquella que cumpla los siguientes requisitos.

1. Tener un número de accionistas no inferior a cien (100).

2. Que por lo menos el cincuenta y cinco por ciento (55%) de las acciones suscritas de la sociedad, pertenezca a accionistas que individualmente no posean más del dos por ciento (2%) del total de las acciones.

3. Que ningún accionista posea más del (20%) del total de las acciones.

Parágrafo. En las sociedades anónimas abiertas, las acciones de entidades públicas se computarán dentro del cincuenta y cinco por ciento (55%) a que se refiere el numeral 2º de este artículo.

Presunciones

Artículo 4. Para efectos tributarios, se presume que la renta líquida del contribuyente para los años gravables de 1982 y 1983 no es inferior al seis por ciento (6%) de su patrimonio líquido en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior,

o al uno y medio por ciento (1-1/2%) de los ingresos netos obtenidos en el respectivo año gravable, si este último valor fuere superior. Para el año gravable de 1984 estos porcentajes serán del siete por ciento (7%) y del dos por ciento (2%), respectivamente, para los años gravables de 1985 y siguientes, estos porcentajes serán del ocho por ciento (8%) y dos y medio por ciento (2-1/2%), respectivamente.

Esta presunción se reducirá proporcionalmente sobre aquella parte de los ingresos netos y del patrimonio líquido vinculada a empresas en período improductivo, o afectada por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, siempre que se demuestre la existencia de estos hechos y la proporción en que influyeron en la determinación de una renta líquida inferior. Al resto de los ingresos netos y del patrimonio líquido se aplican los respectivos porcentajes establecidos en el inciso anterior.

La reducción proporcional también se hará en los siguientes casos, debidamente comprobados:

1. Cuando se trate propiedades urbanas afectadas por prohibiciones de urbanizar o por congelación de arrendamientos.

2. Cuando la actividad económica del contribuyente se encuentre afectada por disposiciones legales o administrativas relativas a control de precios, a conservación de sitios históricos o de recursos naturales.

Parágrafo. Cuando en un sector específico de la actividad económica se establezca una situación de anormalidad económica que afecte gravemente la rentabilidad normal de las empresas del sector, en una anualidad fiscal, el Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y mediante decreto motivado, podrá señalar una tasa de rentabilidad mínima para dicho sector, la cual se adoptará para el año gravable correspondiente como renta presuntiva. Para tal efecto se recurrirá a la información estadística disponible en entidades públicas.

Artículo 5° Cuando dentro del patrimonio del contribuyente se encuentre una casa o apartamento de habitación de su propiedad, para efectos del cálculo de la renta presuntiva, solamente se tendrá en cuenta la parte del avalúo catastral o del costo fiscal, que exceda de cuatro millones de pesos ($4.000.000.00). Sin embargo, la suma indicada anteriormente se disminuirá aplicándole el porcentaje que resulte de comparar el pasivo total con el patrimonio bruto del contribuyente.

Artículo 6° Para efectos fiscales, se presume de derecho que todo préstamo o crédito activo, cualquiera que fuere su naturaleza o denominación, genera a favor del acreedor un rendimiento mínimo anual y proporcional al tiempo de posesión equivalente a la tasa que para tales fines señale el Gobierno Nacional.

Se excluyen de esta presunción los siguientes créditos:

a) Los otorgados por sociedades a sus trabajadores en virtud de pactos o convenciones colectivas;

b) Los originados en la venta de activos movibles;

c) Los que estén a cargo de personas que se encuentren en concordato judicialmente aceptado o que se encuentren en quiebra.

La presunción a que se refiere este artículo, no limita la facultad de que dispone la Administración Tributaria para determinar los rendimientos reales, cuando éstos fueren superiores.

Pérdidas

Artículo 7° Para efectos fiscales, no se aceptarán enajenaciones de derechos sociales o acciones de sociedades de familia por un precio inferior al valor del aporte inicial, o al costo de adquisición, si las acciones o derechos fueran adquiridos.

Artículo 8° Sin perjuicio de la aplicación de la renta presuntiva, las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas podrán deducir las pérdidas sufridas en cualquier año o período gravable, de las rentas que obtuvieren en los cinco (5) años siguientes. Las pérdidas no podrán distribuirse a los socios en el año de su ocurrencia, pero afectarán las participaciones de éstos en cuanto la sociedad tenga derecho a compensarlas.

Artículo 9° Cuando una sociedad de cualquier naturaleza registre pérdidas en un período fiscal, sin que ellas sean causal de disolución, deberá adjuntar a la declaración de renta certificado expedido por la Superintendencia a cuya vigilancia esté sometida, sobre la existencia de dicha pérdida. Las sociedades no vigiladas deberán adjuntar certificación del Contador o Revisor Fiscal sobre el monto de la pérdida. El incumplimiento de lo previsto en este artículo acarreará el desconocimiento de la respectiva pérdida.

Artículo 10. Las rentas de trabajo no podrán afectarse con pérdidas, cualquiera que fuese su origen.

Patrimonio Bruto

Artículo 11. El artículo 108 del Decreto Legislativo 2053 de 1974, quedará así:

"Artículo 108. El patrimonio bruto está constituido por el total de los derechos apreciables en dinero poseídos por el contribuyente el último día del año o período gravable.

Para las personas residentes en Colombia, el patrimonio bruto incluye los bienes poseídos en el exterior. Si el residente fuere extranjero, se incluirán tales bienes a partir del quinto (5°) año de residencia continua o discontinua en el país".

Viáticos

Artículo 12. Se entiende por viáticos extraordinarios los destinados a proporcionar manutención y alojamiento al trabajador privado u oficial o al empleado público que de manera ocasional o accidental presta servicios fuera de la ciudad o municipio, sede habitual de su trabajo.

Se entiende por viáticos permanentes los destinados a proporcionar manutención y alojamiento al trabajador privado u oficial o al empleado público, que habitual

y permanentemente, de conformidad con las disposiciones vigentes, presta servicios fuera de la ciudad o municipio, sede legal o contractual de su trabajo.

Artículo 13. A partir del 1° de enero de 1983 la deducción de los pagos por concepto de viáticos, se limitará al veinte por ciento (20%) de la suma pagada o abonada en cuenta al respectivo trabajador por concepto de salarios, incluidos los viáticos.

GANANCIAS OCASIONALES

Artículo 14. La ganancia ocasional proveniente de la enajenación de activos fijos de que trata el numeral primero del artículo 6° de la Ley 20 de 1979, no estará sometida al gravamen previsto en el artículo 7° de la misma ley, cuando el costo fiscal de los bienes en la fecha de la enajenación, más el ochenta por ciento (80%) de la ganancia ocasional obtenida, se inviertan en:

a) Adquisición de activos fijos;

b) Realización de ensanches industriales o mejoras agropecuarias;

c) Suscripción de nuevas emisiones de acciones, cuotas o partes de interés social;

d) Transferencia de la ganancia ocasional a la cuenta capital mediante la emisión de acciones o cuotas de interés social

El veinte por ciento (20%) restante de la utilidad ocasional se debe suscribir en bonos del Instituto de Fomento Industrial, IFI, que para el efecto se emitarán anualmente y cuya rentabilidad y características serán fijadas cada año por el Gobierno Nacional. La adquisición de estos bonos debe hacerse mediante compra efectuada directamente al IFI o a las Instituciones Financieras autorizadas por dicho Instituto para la colocación de los bonos.

El Instituto de Fomento Industrial destinará el treinta por ciento (30%) del producto de la suscripción de bonos directa o indirectamente, a la pequeña y mediana industria; la parte restante la destinará para los fines que señale el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

La inversión podrá efectuarse en un ciento por ciento (100%) en la adquisición de bonos del Instituto de Fomento Industrial, IFI, que cumplan las condiciones establecidas en el reglamento.

La inversión de que tratan los literales a) y d) deberá conservarse por un término mínimo de dos (2) años.

Parágrafo. Las pérdidas que se registren en la venta o disposición de los bonos del Instituto de Fomento Industrial, IFI, no son compensables con renta o ganancias ocasionales de otro origen.

Artículo 15. Cuando, mediante negociación directa y por motivos definidos previamente por la ley como de interés público o de utilidad social, se transfieran bienes inmuebles que sean activos fijos a entidades públicas, la utilidad obtenida será ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional.

Artículo 16. El plazo para efectuar la inversión contemplada en el artículo 14 será el mismo de que disponga el contribuyente para presentar su declaración de renta y patrimonio. Sin embargo, cuando se trate de ensanches industriales o mejoras agropecuarias el contribuyente podrá solicitar a la Dirección General de Impuestos Nacionales, un plazo adicional para su terminación, en cuyo caso debe otorgar una garantía real, bancaria o de compañía de seguros por el valor del impuesto y sus intereses, como garantía de que efectuará el ensanche dentro del término y valor señalados por dicha Dirección.

Vencido el plazo sin que se haya efectuado la totalidad del ensanche, la Dirección General de Impuestos Nacionales hará efectiva la garantía por su valor total, menos la parte proporcional correspondiente a la ganancia ocasional cuya inversión se demuestre plenamente por el interesado, en la forma prevista en los reglamentos.

Artículo 17. Cuando las sociedades capitalicen el valor de las ganancias ocasionales obtenidas en la enajenación de activos fijos, las acciones o derechos sociales que reciban los accionistas o socios en virtud del respectivo aumento de capital, se consideran ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional.

Si sólo se capitaliza una parte, el ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional se limitará a tal valor.

Los beneficios anteriores se concederán sin perjuicio de lo establecido a favor de la misma sociedad.

Artículo 18. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las ganancias ocasionales obtenidas por sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas, se distribuirán y gravarán a los socios conservando la naturaleza que tengan para la sociedad.

RENDIMIENTOS FINANCIEROS

Artículo 19. A partir del año gravable de 1982, una parte de los ingresos correspondientes a intereses y demás rendimientos financieros no constituye renta ni ganancia ocasional. Para tal efecto, el Gobierno determinará anualmente los porcentajes no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, teniendo en cuenta lo previsto a continuación:

Se tomará la proporción que resulte de dividir la corrección monetaria vigente el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior por la tasa de interés de captación más representativa del mercado en la misma fecha, a juicio del Gobierno.

Del valor obtenido se tomarán los siguientes porcentajes:

1° Para personas naturales ahorradoras que declaren intereses y otros rendimientos financieros del sistema UPAC, el sesenta por ciento (60%) por el año gravable de 1983 y el ochenta por ciento (80%) por el año gravable de 1984 y siguientes.

2° Para personas naturales ahorradoras que declaren intereses y otros rendimientos financieros diferentes del sistema UPAC, el treinta por ciento (30%) por el año gravable de 1982, el cuarenta por ciento (40%) por el año gravable de 1983 y el sesenta por ciento (60%) por el año gravable de 1984 y siguientes.

3º Los demás contribuyentes ahorradores, distintos de personas naturales, que declaren intereses y otros rendimientos del sistema UPAC, el cuarenta por ciento (40%) por el año gravable de 1983 y 1984, el sesenta por ciento (60%) por el año gravable de 1985 y el ochenta por ciento (80%) por el año gravable de 1986 y siguientes.

4º Los demás contribuyentes ahorradores, distintos de personas naturales, que declaren intereses y otros rendimientos financieros diferentes al sistema UPAC, el diez por ciento (10%) por el año gravable de 1983, el veinte por ciento (20%) por el año gravable de 1984, y el cuarenta por ciento (40%) por el año gravable de 1985 y el sesenta por ciento (60%) por el año gravable de 1986 y siguientes.

Parágrafo 1º Se exceptúan de lo previsto en este artículo, las Instituciones Financieras que indique el Gobierno, cuyos ingresos continuarán rigiéndose por las normas vigentes.

Parágrafo 2º La parte gravable de conformidad con el presente artículo constituye renta gravable.

Parágrafo 3º Los rendimientos que declaren los ahorradores del sistema UPAC, se regirán para el año gravable de 1982, por las normas actualmente vigentes.

Artículo 20. No serán deducibles los intereses y demás gastos financieros, en la proporción que anualmente determine el Gobierno para el efecto; tal proporción será la que resulte de dividir la corrección monetaria vigente en 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, por la tasa de interés de captación más representativa del mercado en la misma fecha, a juicio del Gobierno. Del valor obtenido se tomarán los siguientes porcentajes:

El diez por ciento (10%) por el año gravable de 1983, el veinte por ciento (20%) por el gravable año de 1984; el cuarenta por ciento (40%) por el año gravable de 1985 y el sesenta por ciento (60%) para el año gravable de 1986

Parágrafo 1º Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, las Instituciones Financieras, que indique el Gobierno, cuyos pagos de intereses y demás gastos financieros seguirán constituyendo costos y deducciones, de conformidad con las normas vigentes.

Parágrafo 2º Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 47 del Decreto número 2053 de 1974 en relación con los préstamos para adquisición de vivienda del contribuyente, con la limitación contemplada en el artículo 29 de la Ley 20 de 1979.

Artículo 21. Sin perjuicio de lo dispuesto en las normas vigentes para las empresas industriales y comerciales del Estado, no se consideran contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, las empresas industriales y comerciales del Estado cuya finalidad exclusiva sea la financiación de los servicios de energía y educación.

Artículo 22. Sólo en lo relacionado con el impuesto sobre la renta y complementarios, derógase la exención de que trata el artículo 6º de la Ley 67 de 1979.

Artículo 23. Las actuaciones que el presente Decreto establece para ser ejercidas por o ante funcionarios y dependencias de la Dirección General de Impuestos Nacionales, se realizarán ante los funcionarios o dependencias que en el futuro hagan sus veces conforme a las disposiciones en ese momento vigentes.

Artículo 24. Este decreto rige desde la fecha de su promulgación y deroga el artículo 11 de la Ley 54 de 1977 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá, D. E., a los 23 días del mes de diciembre de 1982».

De conformidad con el Decreto número 432 de 1969, se ordenó la fijación en lista para efectos de la intervención ciudadana prevista en el artículo 214 de la Constitución, y dentro del respectivo término presentaron impugnaciones los ciudadanos Lucio Enrique Manosalva Afanador, Pablo Enrique Convers, Rafael Germán Castillo, Héctor Gallego Osorio, Carmen Alicia Díaz Díaz, Héctor Raúl Corchuelo Navarrete, Alvaro Gama Beltrán, Helena Clemencia Lanao, Orlando Castellanos Poveda y Juan Rafael Bravo Arteaga.

El Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicita que se declaren inexequibles el parágrafo del artículo 4° del Decreto en mención, el artículo 6°, "en cuanto faculta al Gobierno para fijar la tasa de rendimiento mínimo anual aplicable sobre el valor de los préstamos o créditos activos", el parágrafo 1° del artículo 19 y el parágrafo 1° del artículo 20, y que se declaren exequibles los demás artículos de dicho estatuto.

Las razones son las que siguen:

"En tales disposiciones, a juicio del Despacho, se trasladan al Gobierno, permanentemente, atribuciones que por su naturaleza sólo corresponde ejercer al Congreso (o al Gobierno habilitado transitoriamente).

"Lo anterior, porque, en mi criterio, el poder impositivo (que es una clásica reserva del legislador) se manifiesta directamente en la determinación de los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, en la definición de su hecho generador, en la precisión de la base gravable y en la fijación de las tarifas y descuentos aplicables". En cuanto a esto último solo cabe, como excepción al principio de reserva del legislador, la hipótesis explícitamente consagrada en el ordinal 22 del artículo 120 C.P., que faculta al gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las leyes a que se refiere el Ordinal 22 del artículo 76.

"Por ello estimo que los preceptos mencionados alteran con afectación directa de los artículos 76 y 55 de la Carta, la precisa distribución de competencias entre los órganos del poder público, dispuesta por el ordenamiento superior, pues el artículo 6° (en la parte aludida) y el parágrafo del artículo 4° permiten que, a su discreción, el Gobierno incida en la determinación de la base gravable de los contribuyentes pues, en el primero (sin sujeción a ningún criterio cierto) y en el segundo (ante una

hipótesis de emergencia de subsectores económicos) se le faculta para que fije las tasas de rentabilidad o rendimiento presuntivo aplicables sobre los ingresos netos o el valor de los préstamos o créditos activos (bases para la aplicación de la denominada renta presuntiva); y en los parágrafos 1° del artículo 19 y 1° del artículo 20 se le faculta permanentemente para que, igualmente incida, a su discreción, en la determinación de la base gravable de los contribuyentes mediante el señalamiento de las instituciones financieras a las cuales exceptúa del régimen de ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional (artículo 19), o exceptúa de la hipótesis de desconocimiento, de intereses y demás gastos financieros como deducciones, que contempla el artículo 20.

"No puede sostenerse, válidamente a mi juicio, que en tales disposiciones simplemente se le está reiterando la potestad reglamentaria al Gobierno porque, el ejercicio de dicha potestad no puede suponer, como en este caso, que se introduzcan restricciones o limitaciones al alcance de los preceptos legales"

Adiciona su concepto el Procurador sugiriendo que la Corte modifique su jurisprudencia sobre el alcance absoluto de sus fallos, contrayendo los efectos de la cosa juzgada a los cargos de inconstitucionalidad que efectivamente se examinen, tanto si son planteados por el actor o por la Procuraduría o que procedan de la misma Corte, como lo admitió la Corte en fallo de 6 de mayo de 1971.

Al respecto expone:

"Es cierto que la Honorable Corte puede plantear, examinar y acoger o desestimar, cualquier posible vicio de inconstitucionalidad distinto al que señala el actor, pero que tenga la facultad legal para hacerlo no significa, en criterio de este Despacho, que realmente la alta Corporación pueda siempre agotar la dilatada órbita de los eventuales cargos de inconstitucionalidad planteables frente a una disposición legal. Respetuosamente estimo que, ante el amplio y profundo universo de los principios fundamentales, no cabe sostener que en todos los casos el estudio de la Honorable Corte Suprema supere en tal grado las limitaciones cognoscitivas del hombre, que agote de manera 'absoluta' el examen de las posibilidades de violación del ordenamiento superior".

Y agrega:

"..... Los efectos propios de la cosa juzgada, deben contraerse a las cuestiones de constitucionalidad que efectivamente se examinen, bien que hayan sido propuestas por los impugnantes o defensores del decreto, bien que hayan sido planteados por la Procuraduría, o bien que procedan de la misma Corte.

"Una precisión en tal sentido conviene a la técnica del control judicial de constitucionalidad, y evita el eventual error (innegablemente posible en circunstancias como la presente) de asegurar por manera definitiva y absoluta de constitucionalidad de múltiples disposiciones para cuyo examen siempre debe ser esmeradamente meditado no se ha dispuesto del tiempo necesario".

IV Consideraciones de la Corte

Primera. La competencia.

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Segunda. Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea, en este caso, el Decreto de Emergencia Económica 3746 de 1982, sobre revisión de algunas de las normas en materia de impuestos sobre la renta y complementarios.

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al Ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Tercera. Los elementos configurativos del artículo 122.

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. El elemento causal.

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, SOBREVENGAN. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzca alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aun de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía toman el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. El elemento objetivo.

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se

requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. El elemento instrumental.

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el Gobierno en función legislativa excepcional.

Tales son concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido);

b) Decretos legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2º y 6º).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia. Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al Ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el Gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Cuarta. Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de Estado de Sitio 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del Estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no sólo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales sólo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el Gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la Reforma Constitucional de 1968 y de

hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atane a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del Ejecutivo por medio de decretos leyes, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al Ejecutivo aun por el mecanismo de los decretos leyes originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no sólo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el Ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos leyes que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4° del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no sólo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara integralmente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy-76-12), de la Constitución"

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el Gobierno no podría intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el Ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (ar-

ticulos 121 y 214 Constitución Nacional), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos leyes (artículo 32), otorgándole al Ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del Ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al Ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el Ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al Ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se inundó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Quinta. El alcance de las atribuciones del Gobierno en estado de emergencia.

1. Nuestro sistema capitalista, que no es lo mismo que "modelo económico", de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y conyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable

por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12, 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el Ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el Gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Sexta. El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes, "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la Cámara Parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indefectible de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento represen-

tativo o de la voluntad soberana (artículo 4° C.C.C.) de la Nación entera (artículo 105 Constitución Nacional).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206.

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente, sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no sólo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal sino, además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes.

1ª Cuando a juicio del Gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previo dictamen favorable del Consejo de Estado (Constitución Nacional artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la

tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que la exige aun al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3° Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del Gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino como máximo igual a la que el propio Constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el Ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional.*

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el Ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4. Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el Ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedaría abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3746

de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en el se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el Ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5ª En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aun en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del Ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el Gobierno decretar específicos y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o en época de emergencia declarada, para superarla, con la precisa finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, desbordar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6ª Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el Gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el Gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleo; establecer empréstitos forzosos; disponer moratorias en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributos preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómica.

No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7. Arguméntase como antecedente indicativo de que el Gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate sobre la Reforma Constitucional de 1968 (sesión de noviembre 27 de 1968, Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El Gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del Ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

¿Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la pena capital en ningún caso, solo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su anecdotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quien argumentara aun que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de legislación sólo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento, más casual que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el Ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8ª La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del Gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no solo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del Ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Séptima. La inconstitucionalidad del Decreto número 3746 de 1982.

1. Formalmente el Decreto se ajusta a las exigencias constitucionales, porque invoca las atribuciones excepcionales del artículo 122 y se sustenta en el 3742 de 1982 que declaró la emergencia y que fue hallado exequible, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y ha sido expedido dentro del término señalado en aquél para la emergencia.

2. Sinembargo, desde el punto de vista material o de su contenido, habida consideración de los razonamientos precedentes, y de que tanto el encabezamiento como las disposiciones del Decreto número 3746 se refieren a la modificación del régimen tributario general y ordinario vigente, la Corte encuentra que éste es en su totalidad contrario a la Constitución, ya que, conforme a lo examinado, viola, los artículos 43, 76-1 y 122 de la Constitución y resulta, además, incompatible con lo prescrito en los artículos 55, 76-14 y 105 del mismo estatuto.

Octava. El juzgamiento de la Corte sobre disposiciones de un decreto de emergencia que hayan sido derogadas, subrogadas o modificadas por otras.

Adviértase que, aunque al momento de emitir este fallo han entrado a regir diversos preceptos de un nuevo decreto de emergencia económica, a saber, el 399 de 1983, que modificó y adicionó el 3746 que se examina, sin embargo, esta Corporación decidirá en el fondo sobre la totalidad de las disposiciones del último decreto citado, así algunas de ellas se hallen derogadas, subrogadas o modificadas por las de aquél, sin que opere para el caso la tesis de la inhibición para decidir sobre normas no vigentes al momento de fallo por carencia de objeto.

La razón del pronunciamiento de mérito en este caso radica en la inaplazable obligación de la Corte de decidir de manera oficiosa o forzosa, por mandato del parágrafo del artículo 122 de la Constitución, acerca de la constitucionalidad de los preceptos del decreto de emergencia que se analiza, sin necesidad de examinar la vigencia de sus disposiciones, pues el Constituyente es especialmente exigente en la guarda integral de la Constitución frente a las normas excepcionales. Antecedente jurisprudencial de igual naturaleza; respecto de los decretos legislativos expedidos con fundamento en el artículo 121, es el del fallo de esta Corporación de 20 de octubre de 1977 (Gaceta Judicial Tomo CLVI páginas 260 y siguientes).

DECISION

A mérito de lo expresado, y por las razones anotadas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo el estudio de su Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación y en ejercicio de sus atribuciones consagradas en los artículos 122 y 214 de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE, por ser contrario a la Constitución, el Decreto número 3746 del 29 de diciembre de 1982, "por el cual se revisan algunas de las normas en materia del impuesto sobre la renta y complementarios".

Comuníquese, publíquese, infórmese al Gobierno y al Congreso, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el Expediente.

José E. Gnecco Correa Presidente (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* (con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Luis E. Aldana Rozo, Jerónimo Argaez Castello* (con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *Manuel Enrique Daza A.* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto), *Germán Giraldo Zuluaga* (con salvamento de voto); *Héctor Gómez Uribe* (con salvamento de voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto), *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (salvo el voto); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

Salvamento de Voto

No compartimos la decisión adoptada en el asunto de la referencia por las razones que expusimos en el Salvamento de Voto que hicimos al fallo del Decreto número 3743 fechado el 23 de febrero, y además, por las siguientes consideraciones:

El decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan sistemáticamente a combatir el "deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos", atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2°, 5° y 6° de la parte motiva de aquel decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8ª del mismo estatuto, "la evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental, y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

Sentados estos criterios, procede adelantar el análisis de los cargos formulados por los impugnantes, así:

a) A los artículos 1°, 2° y 3° se les tacha de inconstitucionales porque, si estas normas se enderezan a corregir la evasión tributaria, el carácter de los accionistas de las sociedades anónimas nada tiene que ver con dicho fenómeno, ni está clara la razón del tratamiento diferencial entre tales sociedades según sean o no abiertas ni tampoco el descuento establecido en el artículo 2°, motivos en que se pretende fundar una violación del artículo 122.

No asiste razón a los impugnadores en este aspecto, ni está bajo la jurisdicción constitucional tal planteamiento, porque el artículo 3° se limita a definir qué se entiende para efectos tributarios por sociedad anónima abierta, y el 1° y el 2° conceden descuentos del impuesto sobre la renta a los accionistas de sociedades anónimas de una y otra clase, abiertas o no, y a las sociedades mismas, cuando son abiertas, medida que el gobierno considera adecuada para disminuir la evasión tributaria y porque, como ya se dejó sentado, la Corte no puede ocuparse de la conveniencia ni de la eficacia de los mecanismos que adopte el gobierno porque tales aspectos nada tienen que ver con la constitucionalidad de los preceptos acusados;

b) Respecto del artículo 4°, los impugnadores sostienen que viola los artículos 16, 17, 29 y 122 y porque desprotege el trabajo, el patrimonio y el ingreso de los contribuyentes con las presunciones que establece, al suponer que todo ingreso neto genera una renta gravable.

La verdad es que el artículo que se estudia deja a salvo todas las situaciones no atribuibles al contribuyente, en tanto permite la reducción proporcional de los procentajes señalados sobre aquella parte de los ingresos netos y del patrimonio líquido vinculado a empresas en período improductivo, o afectada por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, reducción proporcional que también se aplica a las propiedades urbanas sujetas a congelación de arrendamientos o a prohibiciones de urbanizar, así como al caso de la actividad sometida a control de precios, conservación de sitios históricos o de recursos naturales. Además, el parágrafo del artículo acusado prevé la posibilidad de señalar tasas de rentabilidad mínima para sectores específicos de la actividad económica, cuando se presenten situaciones de anormalidad que afecten gravemente la rentabilidad normal de las empresas del sector, para la respectiva anualidad fiscal. No se ve cómo, existiendo estos mecanismos, se produzcan las violaciones alegadas, pues ellas permiten eximirse de los efectos de las presunciones de que se trata en las situaciones en que no se genera renta o no alcanza los niveles señalados en aquéllas.

Sin embargo, el parágrafo de este artículo, por los principios enunciados en el punto 11, así como por lo que anotó el Procurador, resulta inconstitucional, ya que pospone y defiere al propio Gobierno el señalamiento de la tasa en él prevista;

c) En relación con el artículo 6° los impugnantes hacen los siguientes reparos:

1. Que el Gobierno se auto-prorroga en el tiempo las facultades del artículo 122, pues señalar tasas de rendimiento para fijar un impuesto equivale a fijar el mismo impuesto, con violación no solo de aquel artículo sino del 55, desconocimiento de la separación de funciones entre las ramas del poder público, y del 43, en lo tocante a la legalidad del impuesto, principio que implica que las bases de los gravámenes estén contenidas en la propia ley tributaria y,

2. Que se infringen los artículos 16 y 20, en tanto la conducta y los bienes de las personas están protegidos constitucionalmente mientras aquélla no implique violación ni de la Constitución ni de la ley, violaciones que se sustentan citando el fallo de la Corte en el cual se revisó el Decreto número 2053 de 1974, fechado el 31 de octubre del mismo año.

En este aspecto, asiste la razón a los demandantes, porque los poderes derivados de la emergencia son ejercicio temporal limitado al término fijado en el decreto que la declara y solo pueden desarrollarse mediante los decretos con fuerza de ley previstos en el artículo 122, ya que la potestad reglamentaria presidencial no envuelve capacidad legislativa. Luego, el artículo 6º, acusado es inexequible;

d) En cambio, el artículo 7º es constitucional, ya que no está afectado por los reparos hechos al artículo 6º, como lo pretende uno de los impugnantes, pues en su preceptiva sí están exactamente determinados todos los elementos necesarios para determinar el tributo y, entre ellos el aspecto cuantitativo de las enajenaciones a que se refiere, sin que se defiera aspecto alguno a una posterior regulación gubernamental. Por otra parte, no se presenta desprotección alguna, pues sus disposiciones son de elemental sentido común y justicia tributaria, ni puede darse al artículo 20 de la Constitución el sentido de que las actividades económicas de las personas por el hecho de no ser violatorias de la Constitución ni de la ley escapan a las prescripciones fiscales;

e) En relación con el artículo 10 los impugnantes lo atacan porque consideran que al disponer que las rentas de trabajo no podrán afectarse con pérdidas, se viole el artículo 122, ya que aquel precepto implica desmejora de los derechos sociales de los trabajadores. Uno de ellos afirma que:

"Impedir restar costos o deducciones reales, posiblemente genere por lo menos teóricamente nuevos recaudos, pero estos gravámenes no estarán castigando la renta, sino un concepto distinto: un ingreso que no llegó a ser renta nunca.

"Y si de los negocios del año resultó una pérdida porque los costos y deducciones sumaron más que los ingresos, y se prohíbe tener estos fracasos, pues el gravamen así se le llame impuesto sobre la renta es un impuesto sobre las pérdidas".

Lo que plantean los impugnantes es una simple variación de carácter técnico en el tratamiento fiscal de las rentas de trabajo, que busca mejorar los ingresos del erario, y que no afectan los derechos sociales de los trabajadores, porque con tal criterio no habría posibilidad de gravar sus rentas ni de aumentar los gravámenes existentes, lo cual constituiría un privilegio, ese sí inconstitucional;

f) Contra los artículos 12 y 13 los impugnantes aducen lo siguiente: que sus disposiciones afectan los derechos sociales de los trabajadores, porque disminuyeron las exenciones tributarias concedidas en materia de viáticos.

Como en el caso del artículo 10, es necesario repetir que la prohibición constitucional de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante disposiciones de emergencia económica, no quiere decir que estén exentos de impuestos, pues esto rompería el principio de la igualdad ante las cargas públicas, ni tampoco que se impida aumentar los impuestos que vienen pagando o variar el trato tributario que les señale la ley anterior. Las normas acusadas no hacen otra cosa que redefinir, para efectos fiscales, el concepto de: "viáticos" y señalar la reducción a que se tiene derecho en los pagos por este concepto.

Además, como lo afirma el Procurador, estos artículos no derogan los ordinales 10 y 11 del artículo 72 del Decreto número 2053 de 1974, por lo cual no se ha vulnerado ninguna garantía de derechos sociales;

g) Los artículos 19 y 20 del Decreto número 3746 son impugnados porque desconocen el principio de legalidad del impuesto, ya que dejan al juicio del Gobierno la determinación de la tasa de interés de captación más representativa del mercado en la correspondiente anualidad, como factor de la exención que conceden y de la limitación de la reducción que reconocen.

No es fundado este cargo porque, si bien la fijación de aquel factor queda a juicio del Gobierno, la facultad de éste no es discrecional ni puramente subjetiva, puesto que no puede escoger arbitrariamente aquella tasa, sino que está obligado a elegir la "más representativa del mercado en la misma fecha", criterio objetivo que elimina la posibilidad de una fijación caprichosa de tal elemento;

h) En relación con el parágrafo 1° del artículo 19, según atinada observación del Procurador, se presenta una inexequibilidad indiscutible, al dejar pendiente el Gobierno para determinar, en tiempo posterior a la emergencia qué instituciones financieras quedan exceptuadas de lo dispuesto en la primera parte de este artículo, cuestión que no se puede definir por vía reglamentaria sino legislativa;

i) En lo tocante al parágrafo 1° del artículo 20 se encuentra igualmente fundado el reparo del Procurador, en coincidencia con los criterios anteriormente fijados en esta providencia, pues por razones iguales a las acabadas de exponer también resulta inconstitucional, pues deja a la decisión posterior del Gobierno la determinación de cuáles instituciones financieras quedan exceptuadas de lo prescrito en la primera parte del artículo, en lugar de hacerlo directamente en este decreto, lo cual entraña violación del artículo 122;

j) Uno de los impugnantes, el ciudadano Juan Rafael Bravo, al analizar los efectos de la derogatoria general que trae el artículo 24 del Decreto número 3746, hace la siguiente petición:

"Esta disposición deroga todas las normas legales vigentes que sean contrarias al decreto en referencia.

"Como las normas declaradas inexequibles por la Corte Suprema carecen de la idoneidad jurídica para derogar normas legales, solicito que se declare inexequible el mencionado artículo 24, en cuanto por medio de él se hayan derogado disposiciones legales contrarias a las disposiciones que en esta oportunidad sean declaradas inexequibles.

Nótese cómo no indica qué norma constitucional es incompatible con la acusada y, adviértase, además, que si el gobierno está facultado para expedir normas tributarias nuevas y modificatorias de las existentes, no se ve cómo no puede también derogar las del anterior régimen

Revisadas las demás disposiciones del Decreto número 3746 de 1982, la Corte no encuentra violaciones de la Constitución distintas a las anotadas, por lo cual debió ser declarado exequible, con excepción de: el parágrafo del artículo 4°; el artículo 6°, en cuanto faculta al Gobierno para fijar la tasa de rendimiento mínimo anual aplicable sobre el valor de los préstamos o créditos activos; el parágrafo 1° del artículo 19 y el parágrafo 1° del artículo 20 del Decreto número 3746 de 1982 y declarar exequibles las demás disposiciones del mismo Decreto.

Luis Carlos Sáchica, Ismael Coral Guerrero, José Eduardo Gnecco Correa, Alberto Ospina Botero, Fabio Calderón Botero, Manuel Enrique Daza Alvarez, José María Esguerra Samper, Héctor Gómez Uribe, Jerónimo Argáez Castello.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Consejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibídem), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibídem), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibídem), y aun acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibídem), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aun así, es el Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz.

ACLARACIÓN DE VOTO

Apoyando como apoyo la declaratoria de inexequibilidad del Decreto número 3746 de 1982 debo repetir, al menos en la primera parte, lo manifestado en el fallo de inconstitucionalidad del Decreto número 3743 de 1982, explicación suscrita en ese entonces con el M. Jorge Salcedo Segura:

"TIEMPOS DE GUERRA Y TIEMPOS DE PAZ"

1.1 Juzgamos que el concepto constitucional de falta de paz no puede ser la situación crítica que da lugar al estado de emergencia económica o social o por calamidad, indicado en el artículo 122, como tampoco la conmoción interior del artículo 121. Es algo más profundo, desde el punto de vista histórico, semántico y constitucional. No puede asimilarse a disturbio, desorden, desbarajuste, desorganización, perturbación, desestabilización, desajuste y similares denominaciones. La Carta reserva esta noción para oponerla a la de la guerra, extrema desgracia que explica la razón de ser del artículo 43 de la Constitución.

1.2 Si el concepto de no paz correspondiese a la conmoción interior del 121, se estaría auspiciando el traslado de facultad tan propia, exclusiva y permanente como la que tiene el Congreso de señalar las rentas y fijar la tributación, por obra de sucesos secundarios; y si la no paz correspondiese al estado de emergencia del artículo 122, se facilitaría el amordazamiento de la prensa libre (artículo 42) o la reunión de poderes políticos, civiles, judiciales y militares, en una misma persona, no siendo imposible prever, por esta vía, la conformación de una justicia económica administrativa o castrense (artículo 61). Y así podrían mencionarse otros muchos riesgos y contrasentidos.

1.3 Interesa, fundamentalmente, advertir que la definición de paz no puede ser otra, para estos fines, que 'pública tranquilidad y quietud de los estados, *en contraposición a la guerra*' (acepción dos), la cual cobra mayor vigor cuando se advierte que el artículo 28 de la Constitución, en su primer inciso se refiere a la 'guerra' y en el segundo a la 'paz', mención conjunta que hace plena luz sobre la correlación específica de estas dos básicas ideas. Por eso nos aferramos a la rígida interpretación del artículo 43, máxime al advertir que, en esta clase de materias, no son dables apreciaciones extensivas. Valoración diferente solo puede venir con la reforma de textos tan categóricos como los mencionados".

No está por demás agregar las siguientes glosas:

2.1 No pocos, aun los que en época pasada tuvieron la nítida concepción doctrinaria de sustraer del campo de la emergencia económica la posibilidad de establecer impuestos o contribuciones o aumentarlos indefinidamente en el tiempo (proposición número 160, Anales del Congreso, septiembre 10/71 y Proyecto de Acto Legislativo número 68 de 1966), estiman ahora que el gobierno posee esta amplísima atribución. Este modo de pensar deja en el olvido la evolución histórica de la

institución, la cual demuestra que las exposiciones de motivos, los informes de comisiones, o los cambios recomendados no procuraron una precisión de esta índole. Resulta extraño que teniéndose el propósito de conceder tal atribución al Gobierno no se redactase un texto con esta claridad ni se modificase al artículo 43 de la Constitución Nacional. No puede estar equivocado quien piensa, entonces, que otra muy distinta fue la idea, sobre todo si se recuerda que así opinaba y sigue opinando el Presidente de la República que creó y animó la Reforma de 1968. También sorprende la radicalización en torno al artículo 122, en el sentido de concentrar sus efectos en el aspecto impositivo, como si institución tan importante sólo pudiera servir, de modo absorbente, para este fin. Igualmente conmueve la impermeable actitud que impide distinguir entre crear o aumentar un impuesto o contribución y realizar una reforma tributaria, sustituyéndose así todo un sistema fiscal e impidiéndose, en cierta forma, la labor legislativa consagrada en el artículo 122, parte final del inciso tercero, y las censuras señaladas en su quinto inciso.

2.2 La negativa dada a la proposición número 160 ("El Gobierno no podrá establecer impuestos en uso del estado de emergencia") se ha querido presentar no solo como argumento decisivo sino como elemento de estudio olvidado por la Corte. Por eso tal vez se aludió en el Informe Presidencial sobre la Emergencia de 1974, a una feliz empresa de histórica búsqueda ("... Fue necesario que alguien rastreara en los Anales del Congreso un ejemplar del viernes 10 de septiembre de 1971... para que quedara claramente establecido que no había sido voluntad del constituyente prohibir el establecimiento de impuestos en uso del estado de emergencia...") y que en el Informe Presidencial de la Segunda Emergencia Económica de 1982, se insistiera en la cuestión.

Pero la situación es bien distinta. La Corte en el año de 1974, conoció este antecedente. Los fallos de esa época, sobre estos decretos, para nada se refieren a este incidente de trámite, sobre el cual sus autores debieron explicar que no se trataba, con la presentación de asunto tan embarazoso, de *entorpecer* la discusión y aprobación de la Reforma. Actitud tan desentendida solo se explica si se acepta la ninguna importancia jurídica concedida por la Corte a esta comentada proposición. De haberse tenido opinión contraria, la Sala Plena no habría descartado razón de tanto mérito en su primer pronunciamiento sobre el artículo 122.

De otro lado, en ese año de 1974, el Magistrado Germán Giraldo Zuluaga, quien compartió el asentimiento general sobre la emergencia económica de 1974, escribió: ... "La circunstancia de que hubiera sido negada la proposición de algunos constituyentes, encaminada a precisar que por la vía de la emergencia no se podía hacer una reforma tributaria, o la de que no había sido acogida la de que sí se pudiera, no tiene la trascendencia que ha querido dárseles. En mi sentir, modesto, tales episodios en nada comprometen la voluntad del Congreso o del constituyente, pues estos órganos superiores del Estado solo manifiestan su voluntad por medio de mandatos, de normas concretas en una palabra de preceptos legales que manden, permitan, prohíban o castiguen. La voluntad soberana del constituyente, ni la del legislador pueden inferirse de la negativa dada a determinados proyectos. Una cosa es que cierta iniciativa sea derrotada y otra muy distinta que el órgano soberano torne en ley, es decir, en mandato obligatorio, un precepto que contenga la voluntad opuesta. Si un proyecto de acto legislativo o de ley expresamente propone que durante el

estado de emergencia no se pueda legislar sobre impuestos y el proyecto es negado, tal suceso no equivale a que se hubiera aprobado el precepto que permita la imposición".

"La declaración de la voluntad soberana solo puede manifestarse en la forma prevenida en la Constitución Nacional, según lo impera diáfanamente el artículo 4° del Código Civil, donde se agrega que el carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar. Por tanto, negar un proyecto de ley, no equivale a darle fuerza obligatoria a una tácita norma opuesta al mismo".

"Cuando el legislador quiere algo, su voluntad soberana debe expresarse en una norma legal que mande, prohíba, permita o castigue..." (Ver El Orden Público Económico II, Anexos, Jaime Castro, Ediciones del Banco de la República, Talleres Gráficos, 1976, páginas 533 y 534, Decreto número 1988 de 1974, Impuesto sobre las ventas)

3.3 Cuando la Constitución asigna al Congreso, como atributo propio, natural, permanente y de constante control, una función tan básica como la relacionada con el régimen impositivo, su ejercicio excepcional por parte del Gobierno (artículo 122), no debe interpretarse en forma laxa sino de manera rígida, al punto que la falta de categóricas previsiones no se arbitre como facultad implícita, que no existe en la Carta, sino como su rotundo rechazo. Es más, la posible situación dudosa, y éste no es el caso examinado, debe definirse en favor de quien la ostenta como facultad exclusiva y no en provecho de quien la discute ocasionalmente. Así, cuando se trata de prerrogativa jurisdiccional o legislativa, su ejercicio por parte del Gobierno, no debe mirarse en el proceso de constitucionalidad en beneficio de éste sino de aquéllos; y, si corresponde al Ejecutivo, la valoración devendrá en gracia de éste y no en ampliación de competencias de una de las otras dos ramas del Poder Público.

3.4 La interpretación de los artículos 43 y 122 de la Constitucioón Nacional, prohijada por la mayoría, se critica por formalista. Así califican algunos el desvelo por cumplir con la obligación impuesta en el artículo 214: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la *integridad* de la Constitución". Lástima grande que los mismos silencien toda crítica a tesis tan insólitas como la sustentada en el Consejo de Estado, en el año de 1974, sobre la legitimidad de transferir las atribuciones del Congreso al Ejecutivo, por razón de la representatividad popular del Presidente, que se estimó superior a la de los congresistas, o la de explicar como "ventajas de la nueva institución la de relevar a los Gobiernos de la necesidad de configurar, mediante regateos y contraprestaciones, una determinada mayoría parlamentaria" (ver Mensaje Presidencial sobre la Emergencia).

EMERGENCIA ECONOMICA. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS DE VEHICULOS Y AUTOMOTORES. CONEXIDAD DIRECTA Y ESPECIFICA CON LA SITUACION QUE DETERMINA EL ESTADO DE EMERGENCIA.

Inexequible el Decreto número 3744 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 12.

Referencia: Número 1016 (116-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 3744 de 1982, "por el cual se modifica parcialmente una tarifa del impuesto sobre las ventas".

Magistrados Ponentes: doctor *Manuel Gaona Cruz*, doctor *Carlos Medellín*, doctor *Ricardo Medina Moyano*.

Aprobada por Acta número 15 de marzo 3 de 1983.

Bogotá, D.E., marzo tres (3) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Mediante oficio número 17712 de fecha diciembre 24 de 1982 la Presidencia de la República remitió a la Corte Suprema de Justicia el Decreto Legislativo número 3744 de 1982 (diciembre 23), "Por el cual se modifica parcialmente una tarifa del impuesto sobre las ventas", expedido en virtud de las facultades que concede el artículo 122 de la Constitución Política de Colombia. Según lo ordenan el Parágrafo de este artículo y 214 del mismo estatuto superior, la Corte procederá a revisar el Decreto Legislativo en referencia y a decidir sobre su constitucionalidad.

El texto del Decreto objeto de la presente providencia es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 3744 DE 1982
(diciembre 23)

Por el cual se modifica parcialmente una tarifa del impuesto sobre las ventas

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º La tarifa del impuesto sobre las ventas de vehículos automóviles incluidas las motocicletas, fabricados o ensamblados en el país, con motor hasta de 1.300 c.c., cuyo peso vehicular (C.V.W.), sea hasta de 3.000 libras americanas, para el transporte de personas, distintos de los taxis, será del veinticinco por ciento (25%).

Artículo 2º La tarifa del impuesto sobre las ventas de camperos, distintos de los taxis, será del veinticinco por ciento (25%).

Artículo 3º Este decreto rige desde la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 23 de diciembre de 1982.

Belisario Betancur (fdo.); el Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia* (fdo.); el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo (fdo.)*; el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha* (fdo.); el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro* (fdo.); el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes* (fdo.); el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett* (fdo.); el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López* (fdo.); el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez* (fdo.); el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría* (fdo.); el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahán* (fdo.); el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez* (fdo.); el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez Rodríguez* (fdo.); el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza* (fdo.)».

El presente negocio fue fijado en lista en la Secretaría de la Corte por el término tres días, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 214 de la Carta y del 14 del Decreto número 432 de 1969. No se presentaron impugnaciones.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación, en concepto que fue recibido en la Corte el día 31 de enero próximo pasado, a tiempo que transcribe fragmentos de los fallos de esta corporación de fechas 31 de octubre de 1982 y 23 de octubre de 1974, relacionados con decretos de emergencia económica, sostiene:

1º Los límites precisos de la facultad extraordinaria de dictar decretos con fuerza de ley son "los que se desprenden del carácter exceptivo del artículo 122". Aparte de ellos, "la disposición constitucional no permite postular, a priori, cuáles instrumentos de la política económica pueden emplearse para enfrentar la perturbación del orden económico o social del país".

2º "El ejercicio cabal de las facultades propias de la situación de emergencia, supone, entonces, que las medidas que se expidan puedan hallarse racionalmente

relacionadas en forma directa y específica con los factores que configuran el estado de perturbación y finalísticamente inspiradas en su remoción o control para conjurar la situación de crisis o impedir la prolongación de sus efectos".

3ª El decreto que se revisa introduce modificación de las tarifas del impuesto sobre las ventas legalmente fijadas con respecto a los vehículos automóviles fabricados o ensamblados en el país, con ciertas especificaciones, y a los "camperos distintos de los taxis". Dicho Decreto fue expedido en ejercicio de las facultades del artículo 122 de la Carta y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982. En sus disposiciones "el poder impositivo se ejerce, más que como arbitrio fiscal, como mecanismo en función de otros objetivos de la política económica, a saber: el apoyo a la industria nacional, la reducción de giros al exterior por la adquisición de vehículos importados y el consecuente estímulo a la generación de empleo.

4ª Estas medidas tienen conexión directa y específica con los hechos determinantes del estado de emergencia en el propósito de conjurar la crisis de la economía nacional. En consecuencia, sus normas no son violatorias de la Constitución y deben ser declaradas exequibles.

Consideraciones de la Corte

Primera. El Decreto número 3744 de 1982 (diciembre 23) es, según se ha dicho, de los legislativos que el Gobierno Nacional ha expedido "en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982", como se advierte en su encabezamiento. La materia sobre que versa este decreto es el impuesto sobre las ventas de vehículos automóviles. Esta noticia previa brinda ocasión para que la Corte Suprema de Justicia, al proceder a revisar las normas correspondientes en ejercicio de su deber constitucional, comience por el estudio de las facultades mismas con que el Gobierno afirma haber actuado al expedirlas, y por el juicio sobre la materia en ellas tratada, en cuanto se refiere a su indispensable conexidad "directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia", según lo ordena la Constitución.

Segunda. La competencia

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Tercera. Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del

comportamiento humano, que nunca se suponte unitario, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea en este caso, el Decreto número 3744 de 1982, sobre modificación parcial de una tarifa del impuesto sobre las ventas.

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Cuarto. Los elementos configurativos del artículo 122.

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. *El elemento causal.*

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el

orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos, a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía tornan el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. *El elemento instrumental*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el Gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido);

b) Decretos Legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2º y 6º).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que

tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Quinta. Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de Estado de Sitio número 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del Estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no sólo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales sólo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la Reforma Constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del ejecutivo por medio de decretos-ley, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos-ley originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no sólo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por

el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos-ley que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no sólo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76-12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76 12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (artículos 121 y 214 Constitución Nacional), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos-ley (artículo 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14); y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el ejecutivo no ha vuelto

a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Sexta. El alcance de las atribuciones del gobierno en estado de emergencia.

1. Nuestro sistema capitalista de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12, 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Séptima. El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la cámara parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (artículo 4º C. C.C.) de la Nación entera (artículo 105 Constitución Nacional).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representantivo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206.

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y

permanente, sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no sólo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal sino, además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1ª Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previa consulta al Consejo de Estado (Constitución Nacional artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que le exige aun al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3ª Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino por lo menos igual a la que el propio constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto,

ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional.*

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4. Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedó abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3743 de 1982 modifica otra de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5. En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicos y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o para superar una emergencia económica declarada, con la precisa

finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, superar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6. Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleo; establecer empréstitos forzosos; disponer moratorias en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributos preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómica. No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7. Arguméntase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate a la reforma constitucional de 1968 (Sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El Gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la pena capital en ningún caso, ¿sólo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su anecdotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quien argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la proposición número 160, porque en éste, a

diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte, pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de legislación sólo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento, más casual que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8. La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del Gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no sólo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Octava. El Decreto número 3744 de 1982.

En oportunidad fue expedido este Decreto y con los requisitos formales que exige la Constitución para los de su clase. Lo fue, así mismo, en ejercicio de las facultades de excepción que concede al Gobierno el artículo 122 de la Carta, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982, declaratorio de la emergencia económica. Su materia es la tributaria: "se modifica parcialmente una tarifa del impuesto sobre las ventas".

El sistema tributario del país tiene indudablemente relación directa, pero ordinaria y constante, con el orden económico en todos sus aspectos: en lo individual, en lo social, en lo financiero, en lo fiscal, etc. Dicho sistema ostenta sus propias características internas y externas, utiliza sus procedimientos para realizarse y está expuesto a factores distintos que pueden determinar su eficacia o producir su ineficacia y que, en conjunto, constituyen una fenomenología resultante de hechos más o menos constantes, más o menos regulares, que inciden sobre su operación habitual. En cuanto tales hechos y circunstancias formen parte ordinaria del sistema tributario y, a través suyo, del orden económico del país, su tratamiento legislativo debe ser de la misma naturaleza, ordinario también, por las vías comunes que la Constitución establece y por el órgano del poder público que regularmente tiene tal finalidad, a la

luz del artículo 76 de la Carta Política. Es, pues, el legislador ordinario quien tiene la vocación constitucional necesaria para introducir cambios y reformas en el sistema tributario tendientes a controlar, encauzar y regular los hechos y fenómenos que corresponden a su realización ordinaria y normal. En esta materia es él quien tiene "el poder del querer", según afortunada expresión.

No obstante, existe la posibilidad de que sobrevengan, esto es, que ocurran sobre esos hechos otros nuevos, graves, de gravedad indubitable, inminentes, accidentales (emergencia es "ocurrencia, accidente que sobreviene"), para perturbar o amenazar con hacerlo, el orden económico o social, o lo que es lo mismo, para alterarlo y trastornarlo, en su normalidad gravemente, hasta constituirse en hechos anormales determinantes de fenómenos extraordinarios que sólo se pueden controlar o corregir mediante instrumentos legislativos que el artículo 122 del Código Superior autoriza sólo en esos eventos, y únicamente para casos así de extraordinarios.

De otra parte agrégase que el mandato del artículo 43 de la Constitución, según el cual en tiempo de paz no es posible al Ejecutivo imponer contribuciones, se refiere no sólo al hecho de imponerlas sino que también la modificación de ellas, o su rebaja, quedan comprendidas en tal prohibición, por cuanto lo que el precepto constitucional significa es que la materia tributaria está reservada al legislador, salvo excepciones expresamente establecidas en la Carta. Las leyes ordinarias sobre impuestos, expedidas regularmente por el Congreso, y cuyo conjunto constituye el sistema tributario del país, en cuanto partes de la estructura de las finanzas públicas, con sus imperfecciones y debilidades, no deben ser modificadas con oportunidad o pretexto de una emergencia económica cuyos hechos determinantes han de ser sobrevinientes, es decir, distintos de los frecuentes y ordinarios que caracterizan el funcionamiento habitual de ese sistema y el orden económico sobre el cual opera.

Tampoco resulta muy claro, por último, que la mejor manera de resolver el problema del déficit fiscal agravado a que alude el Gobierno en el Decreto número 3742 de 1982, sea disponiendo rebajas como las que se determinan en el Decreto que se revisa. El Procurador opina que éste puede ser un mecanismo en función de objetivos de la política económica como serían el apoyo a la industria nacional, la reducción de giros al exterior por la importación de vehículos y el estímulo a la generación de empleo. Tales consecuencias, sin embargo, pertenecen a meras posibilidades de algo que puede ocurrir o no, a efectos hipotéticos, a algo que puede suceder o no. Lo único cierto y seguro es que la rebaja de los impuestos que en este caso se ordena produce necesariamente como resultado inmediato la consiguiente disminución del ingreso fiscal por ese concepto, lo cual no se compadece con la consideración del déficit a que alude el gobierno en la declaratoria de emergencia.

Adviértese que, aunque al momento de emitir este fallo han entrado a regir diversos preceptos de un nuevo decreto de emergencia económica, a saber, el 391 de 1983, que modificó y adicionó el número 3744 que se examina, sin embargo, esta Corporación decidirá en el fondo sobre la totalidad de las disposiciones del último decreto citado, así algunas de ellas se hallen evidentemente derogadas, subrogadas o modificadas por las de aquél, sin que opere para el caso la tesis de la inhibición para decidir sobre normas no vigentes al momento del fallo por carencia de objeto.

Porque en el presente caso la Corte tiene la inaplazable obligación de pronunciarse de manera oficiosa o forzosa, por mandato del parágrafo del artículo 122 de la Constitución, acerca de la constitucionalidad de los preceptos del decreto de emergencia que se analiza, sin necesidad de examinar la vigencia de sus disposiciones, pues el Constituyente es especialmente exigente en la guarda integral de la Constitución frente a las normas excepcionales.

DECISIÓN

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

ES INEXEQUIBLE el Decreto número 3744 de 1982.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Luis Enrique Aldana Rozo, Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (con salvamento de voto); *Manuel F. Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe* (salvo voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración de voto); Juan Hernández Sáenz (aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (aclaración de voto); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (salvo el voto); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disentimos del fallo que antecede, por las siguientes consideraciones, fuera de las expuestas en nuestro salvamento de voto de 23 de febrero sobre el Decreto número 3743 de 1982.

Compartimos las apreciaciones del Procurador General de la Nación, no sólo en cuanto hace notar que las medidas de este Decreto tienen carácter impositivo y, por lo mismo, están relacionadas en forma directa y específica con los factores que configuraron la presente turbación del orden económico, sino en cuanto advierte que tales medidas son, a la vez que un arbitrio fiscal tendiente a conjurar la crisis, un

mecanismo que cumple otros objetivos de la política económica, "a saber: el apoyo a la industria nacional, la reducción de giros al exterior por la adquisición de vehículos importados y el consecuente estímulo a la generación de empleo".

Y, ciertamente, estas medidas tienen conexión inmediata con los hechos invocados para declarar la emergencia, tales como la crisis de las inversiones, el estancamiento y receso económico, simultáneos con el desempleo de la fuerza de trabajo y la inflación, fenómenos que hacen urgente el reajuste de las normas fiscales que permitan recuperar la normalidad en este campo.

Además, debe notarse que las disposiciones que se juzgan no "imponen" contribuciones que es lo que, según la mayoría de la Corte, considera atribución reservada al Congreso en tiempo de paz por el artículo 43 de la constitución, sino que se limitan a modificar, rebajándolas, las tarifas de impuestos ya existentes, lo que es distinto a la previsión de aquél artículo.

De lo cual se deduce que ha debido declararse la exequibilidad de todas las disposiciones del Decreto número 3744 de 1982.

Luis Carlos Sáchica, Alberto Ospina Botero, Jerónimo Argáez Castello, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza Alvarez, José María Esguerra Samper, Héctor Gómez Uribe, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco Correa, Fabio Calderón Botero.

ACLARACIÓN DE SU VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibídem), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibídem), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibídem) y aun acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibídem), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aun así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que éllas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz, Jorge Salcedo Segura (adhiero).

ACLARACIÓN DE VOTO

El voto de inexequibilidad que he manifestado en relación con este Decreto, encuentra una motivación distinta a la que se indica en esta sentencia. Sobre el particular me remito a lo expresado respecto del Decreto número 3743 de 1982.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. REGIMEN DE CATASTRO. ESTA CLASE DE DECRETOS LEGISLATIVOS DEBEN TENER COMO UNICO FIN, "CONJURAR LA CRISIS E IMPEDIR LA EXTENSION DE SUS EFECTOS". ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO EN ESTADO DE EMERGENCIA.

Inexequible el Decreto número 3745 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 13.

Referencia: Expediente número 1017 (117-E).

Norma revisada. Decreto Legislativo número 3745 de 1982, por el cual se dictan normas sobre Catastro y otras disposiciones.

Magistrados Ponentes: doctor *Manuel Gaona Cruz*, doctor *Carlos Medellín*, doctor *Ricardo Medina Moyano*.

Aprobada según Acta número dieciséis (16) de siete (7) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Bogotá, D.E., marzo siete (7) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Revisión

La Presidencia de la República ha remitido a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo número 3745 del 23 de diciembre del año próximo pasado de 1982, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 122 de la Carta Fundamental respecto a la constitucionalidad del mismo.

Repartido el negocio correspondiente, la Corte de conformidad con el trámite previsto para tales casos, dispuso que aquél se fijara en lista para los efectos de la intervención ciudadana, ordenando así mismo el traslado de rigor a la Procuraduría General de la Nación.

Cumplido lo anterior y devuelto en consecuencia el proceso por el Ministerio Público, cumple a la Corte tomar la decisión correspondiente.

II. La norma revisada

El texto del Decreto, comprendidos los acápites respectivos es del siguiente tenor:

«DECRETO NUMERO 3745 DE 1982
(23 de diciembre)

Por el cual se dictan normas sobre Catastro y otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º El avalúo catastral de todos los inmuebles se actualizará para la vigencia de 1983. Para este efecto, el último avalúo vigente, se reajustará en un diez por ciento (10%) anual que se acumulará año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha. El período del reajuste no podrá exceder de 15 años.

El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y las Oficinas de Catastro de Cali, Medellín y Antioquia, incorporarán dichas modificaciones en los registros catastrales.

Artículo 2º Para los predios rurales, el reajuste previsto en el artículo anterior surtirá efectos fiscales, así: para 1983, el 50% de su valor; para 1984, el 100%, que se tendrá en cuenta igualmente para los efectos del artículo siguiente.

Artículo 3º El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y las Oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales a partir del 1º de enero de 1984.

El Gobierno establecerá el porcentaje de ajuste para cada año, previo concepto del CONPES, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

a) Los índices del valor de la tierra;

b) La política de estabilización;

c) El rendimiento de la productividad y la situación de los mercados internacionales.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno integrará una Comisión que elaborará índices del valor de las tierras para las principales regiones del país.

Hasta tanto se establezcan los índices previstos en este artículo, el Gobierno determinará el porcentaje de ajuste por cada año, el cual no podrá ser inferior al 50% ni superior al 100% del incremento porcentual que haya fijado para fines tributarios en el año inmediatamente anterior.

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los catastros formados o actualizados en el año inmediatamente anterior, según lo previsto en los artículos 5°, 6° y 7° del presente decreto.

Artículo 4° Los avalúos establecidos de conformidad con el artículo anterior, entrarán en vigencia el 1° de enero de cada año.

El propietario o poseedor podrá solicitar su revisión en la Oficina de Catastro correspondiente, durante los dos primeros meses del respectivo año, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral y contra la decisión sólo procederá el recurso de reposición en la vía gubernativa.

Artículo 5° El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y las Oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, continuarán adelantando las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

Artículo 6° Las labores técnicas de formación o de actualización del catastro, a las cuales se refiere el artículo anterior, se adelantarán prioritariamente en los municipios o zonas del país que no tengan catastros, y en aquellos que los tenga, de acuerdo con las prioridades que fijen las autoridades catastrales, con base en la antigüedad de los mismos.

Artículo 7° La vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, para todos los efectos, empezará a partir del 1° de enero del año siguiente a aquél en que fue notificado y concluido el proceso de reclamos.

Artículo 8° Las labores catastrales de que trata el presente decreto se sujetarán en todo el país a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

Artículo 9° El Gobierno nacional, a solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, por especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o a zonas de estos últimos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año, plazo que podrá ampliarse hata por un (1) año más, si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento.

Igualmente, por los mismos hechos y bajo las mismas condiciones previstas en el inciso anterior, en octubre de cada año, para la vigencia catastral siguiente y para determinados municipios o zonas de estos últimos, podrá fijar reducciones en el porcentaje de la variación del índice que se adopte para reajustar los avalúos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de este decreto.

Artículo 10. El Gobierno Nacional a solicitud fundamentada del Ministerio de Agricultura, por variaciones en el precio de los productos agropecuarios de determinados municipios, podrá fijar los correspondientes cambios en el porcentaje de la variación del índice que se adopte para reajustar los avalúos de los predios rurales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de este decreto.

Artículo 11. En ningún caso, los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral.

Cuando se trate de predios afectados con mejoras agropecuarias, éstas sólo se tomarán en cuenta para efectos de los avalúos catastrales elaborados por formación o actualización, cuatro (4) años después de su realización.

Artículo 12. Antes del 30 de junio de cada año, los propietarios o poseedores de inmuebles o de mejoras podrán presentar ante la correspondiente Oficina de Catastro, la estimación del avalúo catastral. En los municipios donde no hubiere Oficina de Catastro, su presentación se hará ante el Tesorero Municipal.

Dicha estimación no podrá ser inferior al avalúo vigente más el reajuse que corresponda al año en el cual se hace la correspondiente estimación y se incorporará al Catastro con fecha 31 de diciembre del año en el cual se haya efectuado.

Artículo 13. Los propietarios o poseedores que se acojan a la estimación del avalúo, deberán presentar con la declaración de renta y patrimonio del año correspondiente copia del mismo, sellada por la Oficina de Catastro o por la Tesorería ante la cual se haya presentado.

Artículo 14. En caso de expropiación de inmuebles, el Estado no podrá pagar sino hasta un treinta por ciento (30%) más, sobre el avalúo catastral vigente a la fecha de la negociación o expropiación, según el caso.

Artículo 15. Para fines de negociaciones crediticias o de cualquiera otra operación financiera adelantada con organismos vigilados por la Superintendencia Bancaria, el valor de los inmuebles no podrá ser inferior al avalúo catastral vigente.

Artículo 16. Las estimaciones catastrales que haga los propietarios, se tomarán en cuenta para los fines señalados en los artículos 14 y 15 del presente decreto.

Artículo 17. A partir del 1º de enero de 1983, la tarifa del impuesto predial podrá ser fijada por los Concejos Municipales, entre un cuatro (4) y un diez (10) por mil (1.000).

Artículo 18. Para el año gravable de 1983, la renta de goce consagrada en el artículo 70 del Decreto número 2053 de 1974, se estimará en un seis por ciento (6%) de avalúo catastral o del costo del inmueble, cuando éste fuere superior, en la parte que exceda de $4.000.000. Este porcentaje será del siete por ciento (7%) para el año gravable de 1984 y del ocho por ciento (8%) para el año gravable de 1985 y siguientes.

Artículo 19. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán descontar del impuesto de patrimonio, una parte del impuesto predial equivalente a la misma proporción que tenga el inmueble sobre el patrimonio bruto, así: por el año gravable de 1983, el treinta por ciento (30%) de la suma a descontar; por

el año gravable de 1984, el sesenta por ciento (60%); por el año gravable de 1985, el ochenta por ciento (80%); y a partir del año gravable de 1986, el ciento por ciento (100%).

Este descuento no podrá exceder del monto del impuesto de patrimonio atribuible a los bienes inmuebles.

Artículo 20. Para los sujetos pasivos del impuesto de patrimonio, la deducción por concepto del impuesto predial pagado por el respectivo año, de que trata el artículo 18 del Decreto número 2053 de 1974, será el setenta por ciento (70%) por el año de 1983, del cuarenta por ciento (40%) para el año de 1984, del veinte por ciento (20%) por el año de 1985, y no operará a partir de 1986.

Artículo 21. En el caso de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, cuando el avalúo catastral de los bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos fuere superior al costo fiscal, dicho avalúo catastral se tomará en cuenta para determinar:

a) La renta o ganancia ocasional obtenida en su enajenación;

b) La renta presuntiva;

c) El patrimonio bruto, líquido y gravable;

d) El avalúo de los bienes relictos.

Parágrafo 1º Para los predios rurales el avalúo catastral señalado en el inciso anterior, sólo se tomará en el 90% de su valor.

Parágrafo 2º Cuando el avalúo catastral previsto en este artículo corresponda a la auto estimación o al avalúo formado o actualizado del respectivo bien y fuere superior al costo fiscal, para efectos de determinar la utilidad en el caso de enajenación del respectivo inmueble, únicamente se tendrá en cuenta dicho valor al finalizar el segundo año de vigencia de la respectiva estimación, formación o actualización.

Artículo 22. Cuando las tarifas de servicios públicos se determinen con fundamento en los avalúos catastrales, las escalas para dichas tarifas deberán reajustarse anualmente en los mismos porcentajes con que se reajusten los avalúos, de conformidad con el artículo 3º de este Decreto.

Artículo 23. Los avalúos elaborados con los procedimientos señalados en este decreto, no se aplicarán para la determinación del valor de bienes inmuebles en casos de compra-venta, permuta o donación en que sean parte las entidades públicas, eventos en los cuales se continuarán aplicando las normas vigentes

Artículo 24. Los propietarios o poseedores de predios o mejoras no incorporados al Catastro, tendrán la obligación de comunicar a las Oficinas Seccionales del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o a las Oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia o a las Tesorerías Municipales en donde no estuvieren establecidas dichas Oficinas, tanto el valor como la fecha de adquisición de estos inmuebles o mejoras con el fin de que las entidades catastrales incorporen dicho valor con los ajustes correspondientes como avalúo oficial del inmueble.

A los propietarios o poseedores de predios que dentro del término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de este Decreto, no cumplieren con la obligación prescrita en este artículo, se les establecerá de oficio el avalúo catastral tomando en cuenta el valor de la escritura, que se reajustará, en un ciento por ciento (100%) del incremento porcentual del índice de precios al consumidor que indique el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo período.

Artículo 25. Los impuestos dejados de pagar, según la liquidación que establece el artículo anterior, se cobrarán al propietario actual con intereses moratorios equivalentes al doble del interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 26. Para protocolizar cualquier acto sobre transferencia, constitución o limitación de dominio de bienes inmuebles, el Notario o el que haga sus veces, exigirá a los otorgantes y lo insertará en el instrumento, el Certificado catastral expedido por la correspondiente Oficina de Catastro o por el Tesorero Municipal.

El Notario se abstendrá de otorgar escritura sobre inmuebles cuyo precio de enajenación sea inferior al avalúo catastral vigente.

Artículo 27. Antes de registrar los instrumentos sobre transferencia, constitución o limitación del dominio de bienes inmuebles, los Registradores de Instrumentos Públicos deberán cerciorarse si los Notarios han cumplido en cada caso con el requisito exigido en el artículo anterior.

Los Registradores deberán abstenerse de inscribir en sus libros cualquier acto o instrumento sobre transferencia, constitución o limitación del dominio de inmuebles si en tales instrumentos no apareciere inserto el certificado catastral a que se refiere el artículo precedente o, si la enajenación se hubiere efectuado por un precio inferior al avalúo catastral vigente.

Artículo 28. Los Registradores de Instrumentos Públicos estarán obligados a enviar a la Oficina de Catastro correspondiente, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, la información completa sobre las modificaciones de la propiedad inmueble ocurridas durante el mes anterior.

Artículo 29. La actualización del avalúo catastral prevista en el artículo 1° de este decreto, no rige para los predios del Distrito Especial de Bogotá, cuyo avalúo catastral ya hubiere sido reajustado, en desarrollo de las disposiciones vigentes.

Artículo 30. Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 23 de diciembre de 1982».

La Corte observa que este Decreto se encuentra firmado por el Presidente de la República y la totalidad de sus Ministros.

III. Impugnaciones

Fijado en lista el negocio en la Secretaría de la Corporación, según lo dispuesto por el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, a fin de hacer efectiva la intervención de la ciudadanía en el control constitucional de este tipo de Decretos, se presentaron las siguientes impugnaciones.

1ª Impugnación de los ciudadanos Lucio Enrique Manosalva Afanador, Pablo Manrique Convers y Rafael Germán Castilo Triana (f. 22). Tales ciudadanos estiman como inconstitucional el artículo 3º del Decreto número 3747 por encontrarlo opuesto a lo dispuesto por la Carta Política en los artículos 76.22 y 122 de la misma.

Con el propósito de fundamentar su aserto, los impugnantes alegan que el artículo en cuestión establece unas normas generales que hacen de ella en la práctica, una verdadera ley marco respecto de las materias en ella contenidas, las cuales sin embargo no se encuentran comprendidas en el ordinal 22 del artículo 76 de la Constitución.

Al efecto, expresan los impugnantes que:

"La norma acusada establece la facultad permanente para que el Gobierno Nacional desarrolle, previo concepto del COMPES los factores para aplicar los ajustes de los avalúos catastrales. Al hacerlo, la norma acusada está dictando normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos no previstos en el artículo 76 ordinal 22 de la Constitución Nacional. El artículo 122 de la Carta Magna no permite expresamente que los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo de las facultades de emergencia económica tengan el carácter de ley marco, carácter que pretende tomar el artículo 3º del Decreto Legislativo número 3745 de 1982".

2ª Impugnación del ciudadano Raimundo Mendoza Medina (f. 25 y siguientes). Este impugnante considera que el Decreto número 3745 es inexequible "en su integridad", toda vez que viola los artículos 2º, 55, 30 y 122 de la Constitución.

A fin de explicar su posición, el impugnante analiza en primer término las atribuciones del Ejecutivo frente al Congreso de la República como consecuencia de la declaración del Estado de Emergencia Económica, para concluir que en razón de tales atribuciones:

"Se convierte el ejecutivo en agente que realiza operaciones de salvamento normativas, y no en subrogador absoluto del Congreso de la República, como infortunadamente se ha venido sosteniendo por la Doctrina y la Jurisprudencia Nacionales", agregando al respecto que:

"En ningún caso, puede pretenderse como lo pretende la doctrina vigente de la posibilidad de abuso del régimen de estado de sitio, se convirtiera en posibilidad institucional de arrogarse el ejecutivo facultades de legislador permanente".

Se refiere también el impugnante a la vigencia de las normas dictadas en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 122, afirmando que se trata de norma "de naturaleza transitoria, que deben regir, mientras convocado el Congreso, éste adopta las medidas definitivas y estructurales para afrontar la crisis", y que:

"Es claro que la finalidad pretendida por el Decreto impugnado en todas y cada una de sus disposiciones, es la de introducir reformas permanentes al régimen legal referente al avalúo catastral de inmuebles, fijando criterios de evaluación no solo para una vigencia fiscal sino para el futuro, asignando competencias, fijando requisitos para la enajenabilidad de inmuebles, y llegando incluso a legislar sobre materias totalmente ajenas a la situación de déficit fiscal determinante de la emergencia, como es el caso de la expropiación de inmuebles y de operaciones de crédito con entidades financieras".

Termina el impugnante aludiendo específicamente al artículo 15 del Decreto en el cual se consagran normas en materia de expropiación de bienes inmuebles, el cual estima contrario a la Constitución, toda vez que:

"La limitación que el artículo 14 hace del monto de la indemnización, limita de manera evidente el concepto de la indemnización al de daño emergente, dejando por fuera el lucro cesante (que ninguna relación hace con el avalúo catastral en el derecho vigente), lo que constituye de por sí flagrante violación del tenor y espíritu de la Carta".

3º Impugnación del ciudadano Alfonso Isaza Moreno (f.18 y siguientes).

También este impugnante estima inconstitucional el Decreto número 3745 en su integridad. Solicita a la Corte que se tenga en cuenta lo dispuesto por la Ley 74 de 1968 en materia de Derechos Humanos, el artículo 48 de la Ley 153 de 1887, el artículo 17 del Código Civil, y el artículo 4º de la Ley 169 de 1896 referente a lo que debe entenderse por jurisprudencia de la Corte "como Tribunal de Casación".

Seguidamente cita el impugnante conceptos de José María Samper y Carlos Lleras Restrepo y enfatiza su opinión, según la cual:

"Considero violados, en su letra y espíritu, por el decreto que impugno, los cánones 2º, 43, 20, 55, 76 ordinales 12, 76 inciso primero, 120 atribución 3, 121, 122 inciso 2º y 215 de la Constitución. Considero violados igualmente todos aquellos 'principios constitucionales' a que se refiere la Ley 96 de 1936, distintos de los invocados por el suscrito impugnador, pues si bien es cierto que no se trata de la acción general de inexequibilidad establecida por el artículo 214 de la Carta, esa ley debe aplicarse por analogía a la presente revisión".

4º Extemporáneamente presentó un escrito de impugnación el ciudadano Luis E. Mendoza (f. 57), en el cual estima como inconstitucionales los artículos 26 y 27 del Decreto número 3745, toda vez que a su juicio "violan flagrantemente el artículo 30 de la Constitución Nacional, ya que cortan o impiden el ejercicio del derecho de propiedad".

IV. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Mediante el concepto número 613 (folio 30 y siguientes) del 31 de enero del presente año, el señor Jefe del Ministerio Público, solicita a la Corte que:

"declare exequibles las disposiciones que conforman el Decreto número 3745 de 1982, con excepción del artículo 14 que considero violatorio de lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 30 de la Carta Constitucional".

Conviene destacar los siguientes aspectos del concepto.

a) El Ministerio Público inicia su estudio con la transcripción del Decreto revisado y una suscinta glosa sobre las impugnaciones presentadas;

b) Seguidamente la Procuraduría se preocupa por fijar el marco teórico adecuado para el estudio ulterior del Decreto revisado. Al efecto cita lo expresado por la Corte en los fallos de octubre 31 de 1982 y octubre 23 de 1974, precisa cuáles son los límites al ejercicio de las facultades del Ejecutivo en el ámbito del artículo 122 de la Carta Fundamental, concretando así su pensamiento:

"La naturaleza, magnitud y características de la crisis, y los hechos que la generan, quedan expresados en el acto-condición que constituye la declaración del estado de emergencia y, ante cada decreto con fuerza de ley que se expida en desarrollo de las facultades extraordinarias propias de dicha situación, corresponde examinar, sin formulaciones a *priori*, si se ha expedido dentro de los precisos límites materiales y temporales que se desprenden del decreto matriz. Los límites materiales aludidos, corresponden a la conexidad lógica, directa y específica que la medida debe guardar con la situación que determine el estado de emergencia y con el preciso y exclusivo propósito de 'conjurar la crisis' y de impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio cabal de las facultades propias de la situación de emergencia, supone entonces, que las medidas que se expidan puedan hallarse racionalmente relacionadas en forma directa y específica con los factores que configuran el estado de perturbación y finalísticamente inspiradas en su remoción o control para conjurar la situación de crisis o impedir la prolongación de sus efectos".

c) A continuación la Procuraduría detalla cuidadosamente las diversas disposiciones contenidas en el Decreto número 3745, para concluir al respecto que:

"Es evidente que los preceptos que conforman el Decreto en revisión, envuelven el ejercicio del poder impositivo al modificar las reglas para la determinación del avalúo catastral, que constituye la base gravable en el impuesto predial.

Con base en las tesis expuestas, este Despacho no descarta *a priori*, que en uso de las facultades excepcionales propias del estado de emergencia económica se ejerza el poder impositivo por el legislador extraordinario, si por otra parte, se reúnen las exigencias constitucionales enunciadas al iniciar estas consideraciones".

Luego de analizar el Ministerio Público tales medidas en cuestión a la luz de las razones invocadas por el Ejecutivo para declarar el Estado de Emergencia Económica, vaticina que de tales medidas "puede esperarse además racionalmente, que produzcan un efecto positivo en la superación del déficit fiscal de la Nación" y deduce la constitucionalidad de aquéllas, como quiera que a su juicio:

"Se encuentran en conexión directa y específica con la situación que determinó la declaración del estado de emergencia y se hallan finalísticamente inspiradas, de manera inequívoca, en el propósito de conjurar la crisis de la economía nacional, pues permiten enfrentar el deterioro de los ingresos municipales, uno de los factores de crisis expresado en el Decreto Matriz número 3742".

"Por otra parte, las facultades que en el Decreto se otorgan a los Concejos Municipales, corresponden al poder de imposición derivado, que dichas corporaciones administrativas de elección popular tienen, conforme a lo previsto en los artículos 43 y 197-2 de la Carta Constitucional".

ch) Consagra el Ministerio Público un acápite especial al estudio del artículo 14 del Decreto, en el cual se determina la suma límite, mas allá de la cual el Estado no puede pagar la indemnización respectiva, en los casos de expropiación de inmuebles, disposición cuya inexequibilidad solicita, precisando así su pensamiento:

"Para la determinación del monto de dicha indemnización puede el legislador fijar pautas, orientaciones, criterios, pero no limitar por manera definitiva el valor máximo o mínimo que pueda reconocerse, pues sólo en presencia del caso concreto resultan adecuadas las valoraciones para determinar el precio del bien y la magnitud de los perjuicios derivados de su traspaso forzoso al Estado.

"Por ello estimo que el artículo 14 del Decreto en revisión resulta violatorio del inciso 3°, artículo 30 de la Constitución, pues, al fijar un límite máximo al monto del reconocimiento por concepto de indemnización en caso de expropiación, excluye para el particular afectado la opción de demostrar el precio cierto de su inmueble y la magnitud de los perjuicios causados".

Plantea así mismo la posibilidad de que se considere el pago previsto en el citado artículo 14 como precio del bien, sin excluirse la ulterior determinación en juicio de la cuantía de los perjuicios; posibilidad frente a la cual responde igualmente con una conclusión de inconstitucionalidad. Para fundamentar dicha conclusión manifiesta su desacuerdo con lo decidido por la Corte en los fallos de 4 de noviembre de 1927 y 30 de noviembre de 1956 (Gaceta Judicial, Tomo XXXIV, página 113 y Tomo LXXXIII, Página 727) y su conformidad con lo afirmado en fallo del 10 de agosto de 1954, y explica que:

"Entonces la Corte Suprema precisó, a nuestro juicio muy acertadamente, que si 'el propietario sólo tiene derecho al valor señalado a la propiedad en el catastro, los juicios mismos carecen de objeto' y advirtió con fortuna, modificando (sin decirlo explícitamente) el criterio sostenido en los fallos antes citados, que: 'la expropiación no es una especie de venta pues no puede hablarse de este contrato cuando la forma que habría de revestir constituiría en vender una cosa que no deseamos o no necesitamos vender, antes al contrario, el procedimiento expropiatorio nos obliga a ello forzosamente. En el contrato de compraventa el comprador paga un precio, pero no daños y perjuicios por la entrega de la cosa que el vendedor le hace voluntariamente. Lo que se paga al expropiado no juega como precio de la cosa expropiada, sino como indemnización. Indemnizar es resarcir un daño o perjuicio. Precio es el valor pecuniario en que se estima una cosa. Y observando dicho criterio declaró inexequible el inciso 2° del artículo 1°, Decreto número 2460 bis, una disposición muy semejante a la que ahora se examina y cuyo texto era el siguiente: 'El valor de las zonas a que se refiere el Decreto número 1659 de 14 de agosto de 1951, será el del avalúo catastral en la fecha del citado Decreto, sea que su adquisición por la Nación se haga por arreglo amigable, o mediante expropiación' ".

e) Por último, concluye su concepto la Procuraduría planteando dentro de la teoría del control de constitucionalidad, un trascendental y delicado problema, consistente en el alcance o efectos de los fallos proferidos respecto de los Decretos dictados con base en el artículo 122 de la Constitución frente a la cosa juzgada.

A este propósito la Procuraduría toma apoyo en lo dispuesto por la Corte en la sentencia del 6 de mayo de 1971, relativa a la constitucionalidad del Decreto número 1.400 de 1970 y en la sentencia del 27 de mayo de 1982, en la cual se estudió la Ley 25 de 1981, concretando así sus puntos de vista:

"En el mismo orden de ideas, este Despacho se permite solicitar a la Corte Suprema que modifique su jurisprudencia en relación con el alcance de los fallos que profiera al ejercer la revisión de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley que el Gobierno dicte en uso de las facultades propias del estado de emergencia económica, y así, sin desmedro del carácter 'definitivo' que la constitución atribuye a dichos pronunciamientos, se precise que éstos no tienen carácter 'absoluto', pues no agotan todas las cuestiones de constitucionalidad que pudieran plantearse.

En este entendimiento, los efectos propios de la cosa juzgada, deben contraerse a las cuestiones de constitucionalidad que efectivamente se examinen, bien que hayan sido propuestas por los impugnantes o defensores del Decreto, bien que hayan sido planteadas por la Procuraduría, o bien que procedan de la misma Corte.

Una precisión en tal sentido, conviene a la técnica del control judicial de constitucionalidad, y evita el eventual error (innegablemente posible en circunstancias como la presente) de asegurar por manera definitiva y absoluta la constitucionalidad de múltiples disposiciones para cuyo examen (que siempre debe ser esmeradamente meditado) no se ha dispuesto del tiempo necesario".

V. Consideraciones de la Corte

Primera. Competencia.

Tratándose de un Decreto de los llamados Legislativos o Extraordinarios, dictado dentro de la situación de emergencia económica, y expedido por lo tanto en desarrollo de las atribuciones previstas en el artículo 122 de la Constitución, es competente para su juzgamiento la Corte Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 214 de aquélla.

Segunda. Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe mas al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines

sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentales para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea, en este caso, el Decreto de Emergencia Económica número 3745 de 1982, "por el cual se dictan normas sobre Catastro y otras disposiciones".

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Tercera. Los elementos configurativos del artículo 122.

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. *El elemento causal.*

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social,

sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía tornan el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Dirase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. *El elemento instrumental.*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido);

b) Decretos Legislativos con el único "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2º y 6º).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios

legales, no significan que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Cuarta. Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de Estado de Sitio número 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no solo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales solo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la Reforma Constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del ejecutivo por medio de decretos-ley, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos-ley originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta: otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia

interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no solo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos-ley que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no solo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76-12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, pervistas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorización que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (artículos 121 y 214 Constitución Nacional); restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos-ley (artículo 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como

legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Quinta. El alcance de las atribuciones del gobierno en estado de emergencia.

1. Nuestro sistema capitalista, que no es lo mismo que "modelo económico", de extirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agrava-

miento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12, 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Sexto. El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la Cámara Parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (artículo 4º C. C. C.) de la Nación entera (artículo 105 Constitución Nacional).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206:

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordina-

ria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no solo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal sino, además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y retringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1ª Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previo dictamen favorable del Consejo de Estado (Constitución Nacional artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, para *"cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuerza de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que la exige aún al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3ª Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino como máximo igual a la que el propio Constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto,

ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional.*

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4ª Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumentos, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedaría abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3746 de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5ª En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicas y excepcionales tributos para afrontar guerra – única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o en época de emergencia declarada, para superarla, con la precisa

finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, desbordar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6ª Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleo; establece: empréstitos forzosos; disponer moratorias en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributo preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómico.

No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7ª Arguméntase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate sobre la reforma constitucional de 1968 (sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

¿Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital!", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la pena capital en ningún caso, solo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su antecedotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quien argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de legislación solo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento, más casual que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8ª La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el Magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del Gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no solo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del Ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Séptima. Constitucionalidad del Decreto revisado.

a) *Aspectos formales.*

El Decreto número 3745 de 1982, cuya valoración constitucional se realiza, como ya se observó en la primera parte de este proveído, lleva la firma del Presidente de la República y de la totalidad de los Ministros.

A su turno, el Decreto número 3742 del 23 de diciembre del mismo año, por el cual se declaró "el estado de *emergencia económica* en todo el territorio nacional, por el término de cincuenta (50) días", también fue expedido con el lleno de los requisitos formales correspondientes, como ya lo decidió la Corte en providencia dictada el día 10 del mes de febrero de presente año.

b) *Aspectos sustanciales.*

Considera la Corte que el Decreto número 3745 de 1982 "por el cual se dictan normas sobre catastro y otras disposiciones", es contrario a la Constitución por desbordar los límites establecidos por ella para el ejercicio de las facultades otorgadas

al Ejecutivo, por el artículo 122 a los cuales se ha referido la Corte en general en los párrafos anteriores. A lo allí expresado conviene agregar las siguientes observaciones.

1ª De las numerosas disposiciones del Decreto revisado transcrito en la primera parte de este proveído, es preciso destacar las siguientes:

1ª Actualización y reajuste de los avalúos catastrales.

2ª Efectos de tal reajuste respecto de predios rurales.

3ª Factores que debe tener en cuenta el Gobierno para determinar el porcentaje anual de tal reajuste.

4ª Facultades del Gobierno para el aplazamiento de la vigencia del reajuste.

5ª El avalúo catastral y el valor de los inmuebles para efectos financieros y crediticios.

6ª Fijación por los Concejos Municipales de la tarifa del impuesto predial.

7ª Modificación por el Gobierno del porcentaje de variación del índice para el reajuste de los avalúos de los predios rurales.

8ª Los inmuebles por destinación frente al avalúo catastral.

9ª Las mejoras agropecuarias para efectos de los avalúos catastrales.

10. Los avalúos catastrales y la declaración de renta.

11 El avalúo catastral para efectos de la expropiación de inmuebles.

12. Las estimaciones catastrales de los propietarios.

13. La determinación de la renta de goce en relación con el avalúo catastral.

14. Descuento del impuesto predial del impuesto de patrimonio.

15. Tarifas para la deducción del impuesto predial.

16. Efectos del avalúo catastral de inmuebles que tengan el carácter de activos fijos.

17. Reajuste de las tarifas de los servicios públicos fijadas con base en los avalúos catastrales.

18. Casos de compraventa, permuta o donación en que no se tienen en cuenta los avalúos catastrales.

19. Avalúos de predios o mejoras no incorporados en el Catastro, liquidación e intereses moratorios.

20. El avalúo catastral y el otorgamiento de escrituras.

21. Obligaciones de los Registradores de Instrumentos Públicos y

22. Predios a los cuales no se aplica la actualización del avalúo catastral.

Ahora bien, ninguna de las disposiciones anteriores responde a la necesidad de conjurar situaciones emergentes o sobrevinientes, repentinas o intempestivas, al tenor de lo dispuesto por el citado artículo 122. Se trata por el contrario de regular fenómenos estructurales o crónicos, cuya competencia corresponde normalmente al Congreso, naturaleza ésta de tanta evidencia que se encuentra reflejada en la mayor parte de las motivaciones del Decreto número 3742 que declaró el Estado de Emergencia Económica.

2º Nada más oportuno a fin de demostrar el carácter estructural y crónico de las situaciones disciplinadas en el Decreto revisado, que su confrontación con los Planes de Desarrollo Económico que se han elaborado por los propios organismos administrativos, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1968 por la cual se introdujo en el sistema jurídico del país la planificación económica. Se menciona precisamente lo relativo a la planificación para poner en evidencia, cómo en un momento dado, el desbordamiento del ejercicio de las facultades previstas en el artículo 122 permitiría la aberración constitucional de adoptar en todo o en parte todo un plan de desarrollo económico, o desarticular éste en el caso de existir, con la violación correspondiente de las normas de la Constitución sobre la materia.

Resultaría dispendiosa la mención de los múltiples informes y estudios de orden económico, que en el citado marco de la Planeación se han elaborado en el país por entidades públicas o privadas. De cualquier modo todos ellos ponen en evidencia como ya se ha expresado el carácter estructural y crónico de los problemas que pretende solucionar el Decreto revisado. De todas maneras conviene mencionar, en atención a su importancia, su origen oficial y su actualidad el informe emitido por la Misión de Finanzas Intergubernamentales, publicado por el Departamento Nacional de Planeación y conocido como el 'Informe Wiesner Bird'

Y ya se ha visto que la problemática económico social del país no tiene el carácter de sobreviniente, inusitado o intempestivo, que impida la búsqueda de soluciones a través de una acción eficaz de los órganos correspondientes y dentro de los cauces previstos por la Carta Constitucional. La violación de la Constitución, así sea con la recta intención de realizar de inmediato un programa de orden económico social, al perturbar el orden jurídico cristalizado principalmente en aquélla, seguramente ocasionará en el futuro males mucho mayores al crearse dentro de dicho contexto un atentado a la seguridad jurídica y a la estabilidad institucional presente y futura del Estado.

En relación con los artículos 26 y 27, podría pensarse a primera vista que no tratan específicas materias tributarias y que, en consecuencia, no quedarían cobijados por los razonamientos precedentes según los cuales las normas anteriores, sobre impuestos, devinieron inconstitucionales. Empero, es preciso advertir que cuando se imponen prohibiciones a los notarios y a los registradores para que los primeros autoricen los instrumentos y los segundos los registren, lo que en el fondo se está haciendo es obligar a todas las personas para que en relación con los múltiples efectos tributarios que se derivan de la determinación del precio, se tengan como mínimo el avalúo catastral. Pero cuando tal se hubiese podido decir con claridad, los artículos glosados consagraron, en procura de lo buscado, una serie de principios que resultan inconstitucionales, como pasa a demostrarse.

Dispone el artículo 26 que cuando quiera que las partes hayan pactado un precio inferior al avalúo catastral, el Notario se abstendrá de autorizar el instrumento. Esa disposición contraría lo establecido en el artículo 6º del Decreto número 960 de 1970, Estatuto del Notariado, según el cual el Notario no puede negarse a autorizar el instrumento, salvo cuando sea otorgado por persona absolutamente incapaz (artículo 35 del Decreto número 2163 de 1970), pese a que advierte irregularidades, las cuales puede y debe poner de presente a los otorgantes. Cuando el Notario se niega a autorizar el instrumento impide a los particulares su celebración, coarta la libertad contractual, y, lo que es más grave, se convierte de funcionario administrativo en juez que determina por sí y ante sí, sin proceso, la eventual nulidad de un negocio jurídico; de donde la norma que así lo autorice está contrariando el artículo 55 de la Constitución que consagra la separación de los poderes públicos, porque en virtud de ella el referido funcionario entraría a formar parte de la Rama Jurisdiccional con poderes aún superiores a los que tienen los jueces ordinarios, toda vez que éstos pueden declarar nulidades pero mediante proceso, y si se trata de las absolutas, pueden hacerlo de oficio pero mediando una serie de requisitos que la jurisprudencia de la Sala Civil tiene establecidos en obsequio del principio que garantiza el derecho de defensa. De otra parte, el Decreto Civil patrio tiene consagrado que no existe actos nulos de pleno derecho, sino anulables bajo ciertas condiciones, y que antes de ser anulados por los jueces son "ley para los contratantes" (artículo 1602 del Código Civil). Tal principio quedaría radicalmente modificado y con él toda una doctrina centenaria en Colombia, pero varias veces milenaria en todas las naciones que en una u otra forma hunden las raíces de su origen en el derecho romano. Es de averiguar, entonces, si tamaña reforma tiene congruencia con la emergencia económica, vale decir si cambiándola se va a remediar el mal que nos aflige. De donde las normas analizadas son inconstitucionales por no tener la menor relación con las causas de la emergencia, lo cual contraría el artículo 122 de la Carta, especialmente el inciso 2º, parte final, que dice: "Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

En relación con la prohibición a los registradores para registrar los instrumentos en que figure un precio inferior al avalúo catastral pueden hacerse comentarios similares a los consignados para los notarios, aunque con variantes, que pasan a precisarse. También, es de insistir, los registradores carecen de facultades jurisdiccionales para declarar oficiosamente nulidades sin proceso, los registradores no pueden, en modo alguno, abstenerse de practicar el registro. Si llegaren a advertir en el título alguna nulidad o que, por ejemplo, no provenga de quien figure con anterioridad como titular del derecho real registrado, caso en el cual la tradición, como pago que es, sería inválida a la luz de lo establecido en el artículo 1633 del Código Civil, no podría de ninguna manera abstenerse de hacer el registro, no obstante que su advertencia lo lleve al convencimiento de la invalidez del modo, tradición que se perfecciona por el registro; en tal evento tendría que hacer la inscripción en la columna o sección sexta del folio de matrícula inmobiliaria, destinada a "la llamada falsa tradición", de que trata el artículo 7º del Decreto número 1250 de 1970, sobre registro de instrumentos públicos. La inscripción en esta columna no cumple en el fondo papel distinto de advertir a los terceros sobre el criterio del registrador respecto

de la validez del título de donde ha surgido la obligación de hacer la tradición. Igual ha debido ordenarse si se piensa que el título de venta en que se estipula un precio por debajo de avalúo catastral constituye una nulidad, pero nunca facultar al registrador para que falle sobre aspecto tan delicado, sin fórmula de juicio.

Consiguientemente encuentra la Corte como ya se afirmó que el Decreto número 3745 de 1982, sujeto a la revisión constitucional de la misma es en su integridad contrario a la Carta Fundamental y particularmente a los artículos 43 y 122 de la misma.

VI. Decisión

A mérito de lo expuesto, la –Corte Suprema de Justicia–, previo estudio de la Sala Constitucional, escuchada la Procuraduría General de la Nación, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Declárase inexequible por ser contrario a la Constitución el Decreto número 3745 del 23 de diciembre de 1982 "por el cual se dictan normas sobre catastro y otras disposiciones".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Jerónimo Argaez Castello* (con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Luis Enrique Aldana Rozo, Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (salvo voto); *Manuel E. Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe* (salvo voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración de voto); *Juán Hernández Sáenz* (aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (Uso de licencia); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

Salvamento de voto

Disentimos de lo decidido en el caso de la referencia, además de las razones que expusimos en el salvamento de voto del fallo sobre el Decreto número 3743, de fecha 23 de febrero de 1983, por las siguientes:

a) En este Decreto no es establecen impuestos y, por tanto, no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 43 de la Constitución, según la interpretación que la mayoría de la Corte ha hecho sobre tal disposición en éste y en otros fallos de la

presente emergencia económica, ya que sus disposiciones tienden solamente a organizar el régimen catastral, el cual tiene relaciones indirectas con la tributación, pero no es, en rigor, parte de las normas impositivas;

b) Las disposiciones de este Decreto, en tanto inciden indirectamente en la tributación municipal para fortalecerla, tienen conexidad específica y directa con los motivos alegados por el Gobierno para establecer la emergencia, pues entre ellas está enunciado el grave déficit fiscal de los municipios y estas medidas contribuyen de modo reflejo a subsanar esa situación y a conjurar, a la larga, sus efectos;

c) Las obligaciones impuestas a los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos no implica decisiones sobre la validez de las actuaciones de los particulares, ya que se trata de simples controles administrativos para impedir la evasión fiscal;

d) Debe tenerse en cuenta que la libertad contractual de los particulares no es absoluta, como no lo es ninguna libertad, ya que hoy está limitada por el interés social y la utilidad pública, como lo proclama el primer inciso del artículo 30 constitucional, y la intervención del Estado en la economía, todo lo cual justifica las restricciones que este Decreto establece respecto de aquel principio.

Se analiza así los cargos hechos por los impugnantes:

a) Pretenden algunos de ellos que el artículo 3° del Decreto número 3745 viola los artículos 76-22 y 122 porque creen que al establecer normas generales sobre catastro y Otorgar "facultad permanente para que el Gobierno Nacional desarrolle, previo concepto del COMPES los factores para aplicar los ajustes de los avalúos catastrales", prácticamente se está dictando una ley marco, lo cual no es posible ya que esta materia no está enunciada entre las susceptibles de este tipo de legislación, según la enunciación que hacen el ordinal 22 del artículo 76 de la constitución y el ordinal 22 del artículo 120 del mismo estatuto.

Aunque no parece que el intento del Gobierno sea el indicado por los impugnantes, el mencionado artículo está afectado de inconstitucionalidad porque todas las facultades en él previstas están sometidas a un ejercicio posterior al término de la emergencia, lo que es contrario a la transitoriedad de las que le confiere el artículo 122, el cual no permite ni que sea delegadas ni que se pospongan o transfieran, debiendo ser utilizadas directamente y dentro del plazo señalado en el Decreto que implantó esa excepcional situación;

b) Otro impugnante considera que la totalidad de éste Decreto es inexequible pues viola los artículos 2°, 55, 30 y 122 al introducir reformas permanentes al régimen de avalúos catastrales de inmuebles, determinando los criterios de evalnación, fijando competencias, señalando requisitos sobre enajenación de inmuebles, y dictando normas ajenas a la emergencia y su motivación, como las referentes a la expropiación de tal clase de bienes y a las operaciones de crédito con entidades financieras.

Asiste razón al impugnante en cuanto a las disposiciones que no tienen conexión con la deficitaria situación fiscal de los municipios invocada para declarar la emergencia, como sucede con el artículo 14 que da la fórmula de la cuantía de la indemnización en el caso de las expropiaciones y también con el 15, el que

determina que en las negociaciones crediticias y, en general, en las operaciones financieras con entes vigilados por la Superintendencia Bancaria, el valor de los inmuebles no podrá ser inferior al avalúo catastral vigente. Materias ambas completamente extrañas a la situación económica crítica que se pretende superar con las medidas de emergencia.

Obviamente, al declararse inconstitucionales los artículos 14 y 15 debe extenderse tal pronunciamiento al 16, pues su preceptiva está referida y depende totalmente de la de los dos primeros con los cuales forma una unidad normativa inseparable;

c) Igualmente, es impugnado en su integridad el Decreto número 3745 por estimarlo violatorio de tratados públicos sobre derechos humanos, y porque viola los artículos constitucionales 2º, 43, 20, 55, 76-12, 76 inciso primero, 120-3, 121, 122 inciso segundo y 215, básicamente porque legislar sobre catastro es legislar sobre impuestos, para lo cual no está autorizado el Gobierno por el artículo que regula la situación de emergencia.

En los criterios señalados para enmarcar la institución de la emergencia, se plantea un enfoque distinto de la cuestión tributaria que fue el centro de los motivos y las medidas de la presente situación de excepción y, en el otro aspecto, bien sabido es que la Corte no acepta la confrontación entre normas constitucionales e internacionales, pues los problemas de inconstitucionalidad son de derecho interno;

d) Por las mismas razones expuestas en el literal a) es inconstitucional el artículo 10;

e) No lo son en cambio los artículos 26, 27 y 28 referentes a mecanismos de control para hacer efectivo el pago del impuesto predial, pues todos ellos confluyen en el propósito de impedir la evasión fiscal, invocada en los motivos de la emergencia declarada, sin que ninguno de aquellos mecanismos llegue a afectar la facultad de libre disposición de los dueños de inmuebles, de modo que no se presenta violación del artículo 30.

Con las salvedades acabadas de reseñar, las demás disposiciones del Decreto número 3745 son constitucionales.

Luis Carlos Sáchica, Jerónimo Argáez Castello, Alberto Ospina Botero, Manuel Enrique Daza Alvarez, Héctor Gómez Uribe, José Eduardo Gnecco C., Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Germán Giraldo Zuluaga, José María Esguerra Samper.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibídem), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibídem), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibídem), y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibidem), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indicar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aún así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que éllas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juán Hernández Sáenz.

Firma ilegible (adhiero).

ACLARACIÓN DE VOTO

Como fundamento de la declaratoria de inexequibilidad de este Decreto, me permito dar por reproducidas las razones expuestas en la explicación de voto de la sentencia proferida en el Decreto número 3746 de 1982.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. NORMAS SOBRE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TALLERES. ORIGEN DELIBERATIVO Y PARLAMENTARIO DEL TRIBUTO O DEL IMPUESTO.

Inexequible el Decreto número 3815 de 1982.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 14

Revisión del Decreto Legislativo número 3815 de 1982 "por el cual se dictan normas sobre los impuestos de industria y comercio, y de avisos y tableros y otras disposiciones".

Magistrados ponentes: *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano.*

Bogotá, D. E., marzo siete (7) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada por Acta número 16 del 7 de marzo de 1983.

I. Revisión

La Presidencia de la República por medio de la Secretaría Jurídica, ha remitido a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo de la referencia para su revisión constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 122 de la Carta Fundamental. Repartido el negocio, la Corte, de acuerdo con el trámite establecido para tales casos, dispuso su fijación en lista a fin de hacer efectiva la intervención ciudadana y su envío ulterior a la Procuraduría General de la Nación para su pronunciamiento.

Cumplido lo anterior y emitido por el Procurador el concepto número 617 del 31 de enero de este año, se procede a tomar la decisión.

II. El texto del Decreto

Es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 3815 DE 1982
diciembre 20

Por el cual se dictan normas sobre los impuestos de Industria y Comercio, y de avisos y tableros, y otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA.

Artículo 1º El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Artículo 2º Este impuesto se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior.

A dicho promedio se aplicará el tanto por mil mensual que determinen los Concejos Municipales.

Artículo 3º Para los fines de este Decreto, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

Artículo 4º Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por este Decreto, como actividades industriales o de servicios.

Artículo 5º Son actividades de servicio las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicios de restaurantes, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos; formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría,

construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y video, y negocios de montepíos.

Artículo 6º El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913, se liquidará y cobrará en adelante, como complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa de un tanto por ciento sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.

Artículo 7º Los Municipios sólo podrán otorgar exenciones de Impuestos Municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

Artículo 8º No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, continuarán vigentes:

1. Las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que haya celebrado o celebre en el futuro, y las contraídas por la Nación, los Departamentos o los Municipios mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

2. Las prohibiciones que consagran las leyes 26 de 1904, 20 de 1946 y el artículo 4º de la Ley 29 de 1963. Además, subsisten para los departamentos y municipios las siguientes prohibiciones:

a) La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola ganadera, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea.

b) La de gravar los artículos de producción nacional destinados a la exportación.

c) La de gravar las zonas francas industriales y comerciales que se constituyan como establecimientos públicos.

d) La de gravar plazas de mercado.

Artículo 9º Este Decreto se aplicará también al Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 10. Este Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Bogotá, D. E., a 30 de diciembre de 1982.

BELISARIO BETANCUR.

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* El Ministro de Relaciones Exteriores (E), *Julio Londoño Paredes;* El Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha;* El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* El Ministro de Defensa Nacional, Gral. *Fernando Landazábal Reyes;* El Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* El Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* El Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* El Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan;* El Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* El Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez;* El Ministro de Obras Públicas, *José Fernando Isaza Delgado*».

III Impugnaciones

De acuerdo con lo ordenado en el Decreto número 432 de 1969, se dispuso la fijación en lista del negocio por el término de tres días para efectos de la intervención ciudadana prevista en el artículo 214 de la Constitución, el cual transcurrió sin que se hubiera presentado impugnación alguna. Extemporáneamente el ciudadano Oscar Villa Zea presentó un escrito de impugnación (fl. 25 y s.) solicitando a la Corte la declaración de inconstitucionalidad del "artículo 5º del citado Decreto en cuanto se refiere a las salas de cine".

IV. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Mediante el concepto número 617 del 31 enero del presente año (fl. 10 y ss.), la Procuraduría emitió el concepto ordenado por la Constitución, en el cual solicita a la Corte "que declare exequibles las disposiciones que conforman el Decreto número 3815 de 1982" por estimar que "no advierte que ninguna de las disposiciones examinadas resulte violatoria de los preceptos contenidos en el ordenamiento superior".

Para fundamentar su solicitud la Procuraduría empieza por determinar cuáles son los límites constitucionales existentes para el ejercicio de las facultades atribuidas al Ejecutivo en los casos de perturbación del orden público económico al tenor de lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Nacional, apoyándose para ello entre otras consideraciones, en lo afirmado por la Corte en providencia de octubre 31 de 1982 y 23 de octubre de 1974.

Hecho lo anterior entra el Ministerio Público en el estudio concreto del Decreto revisado y luego de precisar los requisitos formales del mismo y su contenido normativo, afirma que:

"Este Despacho no descarta *a priori*, que en el uso de las facultades excepcionales propias del Estado de Emergencia Económica se ejerza el poder impositivo por el legislador extraordinario si, por otra parte, se reúnen las exigencias constitucionales enunciadas al iniciar estas consideraciones".

A continuación estudia lo relativo a la conexidad del Decreto número 3815 con la situación que determinó la declaración del Estado de Emergencia Económica para

lo cual describe las diversas motivaciones enunciadas en el "decreto matriz, que es el 3742 de 1982", concluyendo que:

"Las medidas adoptadas se encuentran en conexión directa y específica con la situación que determinó la declaración del Estado de Emergencia Económica y se hallan finalísticamente inspiradas, de manera inequívoca en el propósito de conjurar la crisis de la economía nacional, pues lógicamente puede esperarse de ellas un efecto positivo en la superación de las penurias fiscales de los municipios, factor que fue señalado como uno de los hechos generadores de la situación de crisis descrita en el Decreto número 3742.

"De tales medidas también es dable esperar racionalmente, que produzcan un efecto positivo en la superación del déficit fiscal de la Nación (señalado por el Gobierno) entre otras razones porque, si los municipios incrementan sus ingresos, tendrán menos necesidad de acudir en peticiones de apoyo a la Nación para la financiación de los servicios a su cargo.

"Por su parte, las facultades que en el Decreto se otorgan a los Concejos Municipales y al Concejo del Distrito Especial de Bogotá, corresponden al poder de imposición derivado, que dichas corporaciones administrativas de elección popular tienen, conforme a lo previsto en los artículos 43 y 197-2 de la Carta Constitucional".

Termina la Procuraduría su concepto, solicitando a la Corte que "modifique su jurisprudencia sobre el alcance absoluto de sus fallos desestimatorios" recaídos en los procesos de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos dictados con el artículo 122 de la Constitución. Cita al efecto la decisión de la Corte dictada al estudiarse la exequibilidad del Decreto número 1400 de 1969, lo mismo que la sentencia de mayo 27 de 1982, para concluir que:

"En ese entendimiento, los efectos propios de la cosa juzgada, deben contraerse a las cuestiones de constitucionalidad que efectivamente se examinen, bien que hayan sido propuestas por los impugnantes o defensores del Decreto, bien que hayan sido planteadas por la Procuraduría, o bien que procedan de la misma Corte.

"Una precisión en tal sentido, conviene a la técnica del control judicial de constitucionalidad, y evita el eventual error (innegablemente posible en circunstancias como la presente) de asegurar por manera definitiva y absoluta la constitucionalidad de múltiples disposiciones para cuyo examen (que siempre debe ser esmeradamente meditado, no se ha dispuesto del tiempo necesario)".

V. Consideraciones de la Corte

Primera. *La competencia.*

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento, en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Segunda. *Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.*

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el sellejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea, en este caso, el Decreto de Emergencia Económica 3815 de 1982, por el cual se dictan normas sobre los impuestos de industria y comercio, y de avisos y tableros.

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Tercera. *Los elementos configurativos del artículo 122.*

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. *El elemento causal.*

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden

público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos, a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía toman el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de

desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. *El elemento instrumental.*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (términos para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido).

b) Decretos legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (art. 122, incisos 2° y 6°).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma

clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al Ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el Gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Cuarta. *Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.*

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de estado de sitio número 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del Estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no sólo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales sólo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la Reforma Constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del Ejecutivo por medio de decretos-ley, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua

polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al Ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos leyes originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no sólo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos leyes que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4° del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no solo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76-12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes y facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el Ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio, amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atemperar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (arts. 121 y 214 C. N.), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (art. 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos leyes (art. 32), otorgándole al Ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (art. 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión en el ahorro privado (art. 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del ejecutivo para expedir decretos con

vocación de vigencia permanente en materia económica y social (art. 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el Ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al Ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Quinta. *El alcance de las atribuciones del gobierno en estado de emergencia.*

1. Nuestro sistema capitalista que no es lo mismo que "modelo económico", de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la

competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 53, 76, ordinales 12 y 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Sexta. *El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.*

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la Cámara parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (artículo 4° C. C. C.) de la Nación entera (artículo 105 Constitución Nacional).

Y, además, la historia de nuestra patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberatorio y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206:

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no solo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal sino, además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1ª Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previo dictamen favorable del Consejo de Estado (Constitución Nacional artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que le exige aún al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3ª Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia

de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino como máximo igual a la que el propio constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional.*

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4ª Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedaría abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no puede hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3815 de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5ª En materia impositiva o tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su

competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicos y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o en época de emergencia declarada, para superarla, con la precisa finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, desbordar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6ª Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleo; establecer empréstitos forzosos; disponer moratorias en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributo preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómica.

No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7ª Arguméntase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate sobre la Reforma Constitucional de 1968; (Sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria o impositiva ordinaria vigente.

¿Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la

pena capital en ningún caso, sólo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su anecdotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quien argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de legislación sólo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la Proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento, más casual que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8. La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no solo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Séptima. *Constitucionalidad del Decreto revisado.*

1. *Aspectos Formales*

El Decreto número 3815 de 1982 "por el cual se dictan normas sobre los impuestos de industria y comercio, y de avisos y tableros y otras disposiciones", cuya valoración constitucional se realiza en el presente proceso, lleva la firma del Presidente de la República, lo mismo que la totalidad de las firmas de los ministros del Despacho.

Por otra parte, el Decreto número 3742 del 23 de diciembre del mismo año, por el cual se declaró "el Estado de *Emergencia Económica* en todo el territorio nacional,

por el término de cincuenta (50) días", también fue expedido con el cumplimiento de los requisitos formales de rigor, como ya tuvo oportunidad de decidirlo la Corte en providencia de 10 de febrero del presente año.

2. *Aspectos sustanciales.*

Considera la Corte que el mentado Decreto número 3815 de 1982 es contrario a la Constitución y singularmente a sus artículos 43, 55, 76 ordinales 1º, 14 y 122, e incompatible con sus artículos 105 y 206, cuyo alcance ha sido precisado en las consideraciones anteriores, ya que las normas revisadas constituyen un claro desbordamiento de las facultades otorgadas al ejecutivo en el marco de la declaración de emergencia económica y social. Aunque lo advertido en las precedentes consideraciones es suficiente para justificar la declaración de inexequibilidad del Decreto Legislativo en cuestión, sin embargo no resulta inoportuno añadir las observaciones siguientes:

1ª El contenido de los diez artículos que conforman el decreto, comprende las siguientes materias:

1. Actividades sobre las cuales recae el impuesto de industria y comercio.

2. El promedio mensual de ingresos brutos, como base para la liquidación del impuesto y la intervención al respecto de los Concejos Municipales.

3. Qué se entiende por actividades industriales, por actividades comerciales y por actividades de servicios.

4. Liquidación y cobro del impuesto de avisos y tableros, como complemento del de industria y comercio.

5. Requisitos para que los Municipios puedan otorgar exenciones de impuestos municipales.

6. Obligaciones del Gobierno, la Nación, los Departamentos y los Municipios, que continúan vigentes.

7. Prohibiciones a los Departamentos y Municipios en materia de gravámenes. Otras prohibiciones que continúan vigentes y,

8. Aplicación de las normas del Decreto al Distrito Especial de Bogotá.

Uno de los más antiguos gravámenes existentes en el país se encuentra constituido por el Impuesto de Industria y Comercio; según los especialistas se remonta al año de 1826, oportunidad en la cual se creó una "contribución industrial", la cual ulteriormente se convirtió en el impuesto de Industria y Comercio como renta municipal mediante la Ley 97 de 1913.

La problemática propia de este impuesto no corresponde por ningún aspecto a situaciones que se puedan considerar como emergentes o sobrevinientes o intempestivas y repentinas, según lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución. La regulación de los diversos aspectos de tal gravamen corresponde al Congreso, o al ejecutivo previo el otorgamiento de precisas facultades por parte de aquél, como quiera que ella se encuentra encaminada a la solución de problemas estructurales.

2º Encuentra la Corte que uno de los marcos de referencia para evidenciar el carácter estructural de una determinada institución económica, es el tratamiento que se le haya dado a la misma en los diversos Planes de Desarrollo Económico elaborados en el país. Ciertamente, dada la naturaleza de dichos planes instituidos en la Constitución Nacional, luego de un largo y complejo proceso histórico político, en la enmienda de 1968, que hace de ellos una auténtica meta nacional basada en un amplio diagnóstico de la economía del Estado y que habitualmente comprende un número indeterminado de programas, resulta difícil encontrar, como ya se expresó, un fundamento más idóneo para entender mejor el perfil estructural de una determinada institución económica.

A partir de tal momento constitucional, han sido elaborados diversos planes de desarrollo económico y social, entre los cuales cabe mencionar el Plan de Desarrollo de 1968, el de 1969, el de 1971 formulado bajo el nombre de las "Cuatro Estrategias" y el de 1979, conocido como el Plan de Integración Nacional (PIN), y por supuesto todos ellos abundan en la búsqueda de soluciones de diversa índole a los aspectos tributarios de la economía nacional.

El Plan de Desarrollo de las "Cuatro Estrategias" hacía énfasis particular en la productividad agraria, el incremento de las exportaciones, el desarrollo urbano y la redistribución del ingreso.

Y, en el Plan de Integración Nacional de 1979 al hacerse el diagnóstico de tales problemas, se expresa entre otras cosas lo siguiente:

"De lo que se trata no es tanto de redistribuir los recursos existentes sino de captar parte de ese inmenso potencial de recursos regionales y municipales que está implícito en los *bajos catastros*, por ejemplo, en las valorizaciones que apenas si se cobran, en los subsidios, en los servicios públicos, en los peajes, en las tarifas, en los impuestos de industria y comercio, y en las regalías. Hasta ahora se ha considerado que, como norma general, es la Nación la que debe redistribuir y aunque ello es así, en una gran medida, eso no significa que el esfuerzo de financiamiento no debe extenderse a todo lo largo y ancho del país en la misma forma que lo deben hacer los dividendos del desarrollo. Todo esto porque se parte del supuesto, confirmado por las estadísticas, de que la actual captación fiscal general no alcanza ni alcanzará a financiar todos los requerimientos financieros del desarrollo. Además, la actual estructura de distribución de responsabilidades fiscales contribuye poco a poco a que se logre la necesaria vigilancia que debe existir a todos los niveles del gasto sobre la eficiencia en la asignación de recursos, sobre la evaluación de los resultados y sobre los efectos realmente obtenidos de la erogación pública (Plan de Integración Nacional 1979-1982 Departamento Nacional de Planeación. Edic. Redactores Asociados. Bogotá 1980. Página 81 Tomo I).

Todo lo anterior indica que los hechos regulados por el decreto que se revisa no pueden considerarse como sobrevinientes. Consiguientemente, al no ser regulados tales hechos por los canales normales previstos al respecto por la Constitución, sino por aquellos otros extremos propios de los estados de excepción, se está violando el propio artículo 122 de la Carta Fundamental con la consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de dicho decreto.

VI. Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su –Sala Constitucional–, escuchada la Procuraduría General de la Nación y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Declárase inexequible por ser contrario a la Constitución, el Decreto número 3815 del 23 de diciembre de 1982, "por el cual se dictan normas sobre los Impuestos de industria y comercio, y de avisos y tableros y otras disposiciones".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José F. Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* (con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Luis E. Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (con salvamento de voto); *Manuel E. Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (con salvamento de voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración); *Héctor Gómez Uribe* (solo el votó), *Juan Hernández Sáenz* (aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura* (con aclaración); *Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (uso licencia); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

Salvamento de voto

Magistrado: doctor *Luis Carlos Sáchica*

Disentimos de la sentencia precedente, por las razones que expusimos en el salvamento de voto a la sentencia del Decreto número 3743 de 1982, y por las siguientes consideraciones:

Dentro de las orientaciones generales que en aquél se enuncian, es preciso insistir especialmente en relación con este Decreto número 3815 en dos puntos, como lo hace también el Procurador General de la Nación en que:

a) Existe evidente conexidad entre las regulaciones dictadas para reestructurar el impuesto de industria y comercio y de avisos y tableros, cuyo producido siempre fue asignado por la ley a los fiscos municipales, y el grave déficit fiscal generalizado tanto de la nación como de los departamentos y municipios, que fue invocado por el Gobierno como una de las causales justificativas de la declaratoria de emergencia, las que fueron consideradas valederas o bien fundadas por el Consejo de Estado al conceptuar sobre tales hechos;

b) Como todas las disposiciones del Decreto número 3815 tienden sistemáticamente, a precisar y ampliar las bases de liquidación de tales impuestos, dejando a salvo las obligaciones derivadas de tratados y convenios internacionales y las contraídas por contrato de la nación, los departamentos y los municipios, así como las prohibiciones hechas por la Ley 26 de 1904, la 20 de 1946 y la 29, artículo 4º de 1963, su finalidad no es otra que la de mejorar el producto de los referidos gravámenes, en orden a superar la crisis fiscal de los municipios;

c) Aunque la situación deficitaria de los municipios es vieja y crónica, a causa tanto de la centralización que desequilibra al país también en la actividad comercial e industrial concentrada en las ciudades mayores, como consta en documentos oficiales sobre planeación del desarrollo y en diversos estudios sobre la cuestión tributaria, el hecho es que en el presente ese fenómeno se ha agudizado de manera que no es posible superarlo sin una drástica modificación del régimen impositivo local, pues la emergencia económica resulta precisamente de la evolución de un fenómeno preexistente que se agrava hasta tornarse en amenaza de perturbación del orden económico, y no, salvo el caso de las calamidades públicas, de accidentes sorpresivos e imprevistos.

En consecuencia, a nuestro parecer, ninguna de las disposiciones del Decreto número 3815 era violatoria de preceptos constitucionales.

Luis Carlos Sáchica, José María Esguerra Samper, Jerónimo Argáez Castello, Alberto Ospina Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza Alvarez, Héctor Gómez Uribe, José Eduardo Gnecco C., Germán Giraldo Zuluaga, Fabio Calderón Botero.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que la atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibídem), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibídem), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibídem), y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibídem), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas

sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aún así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del Estado de Emergencia Económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de Emergencia Económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

ACLARACIÓN DE VOTO

Como fundamento de la declaratoria de inexequibilidad de este Decreto, me permito dar por reproducidas las razones expuestas en la explicación de voto de la sentencia proferida en el Decreto número 3746 de 1982.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. SUJETOS DEL IMPUESTO MUNICIPAL DE INDUSTRIA Y COMERCIO. EL CONGRESO COMO LEGISLADOR ORDINARIO.

Inexequible el Decreto número 3816 de 1982, por el cual se modifica la Ley 57 de 1981.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 15.

Referencia: Expediente número 1022 (122-E).
Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 3816 de 1982 "Por el cual se modifica la Ley 57 de 1981".

Magistrados Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* y *Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada por Acta número dieciséis (16) de siete de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Bogotá, D. E., marzo siete (7) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Antecedentes

En cumplimiento de lo que dispone el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, por conducto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y dentro del término previsto en aquella disposición, llegó a la Corte para su revisión el Decreto número 3816 de 1982, cuya copia aparece firmada por el Presidente y todos los ministros.

Su texto dice:

«DECRETO NUMERO 3816 DE 1982

Por el cual se modifica la Ley 57 de 1981.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º Los Bancos, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones Financieras, Almacenes Generales de Depósitos, Compañías de Seguros de Vida, Compañías de Seguros Generales, Compañías Reaseguradoras, Compañías de Financiamiento Comercial, Sociedades de Capitalización y los demás establecimientos de crédito que defina como tales la Superintendencia Bancaria e Instituciones Financieras reconocidas por la ley, son sujetos del Impuesto Municipal de Industria y Comercio de acuerdo con lo prescrito en este Decreto.

Artículo 2º La base impositiva para la cuantificación del Impuesto regulado en el presente Decreto se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente manera:

1º Para los bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A - Cambios: Posición y certificados de cambio.

B - Comisiones: de operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera.

C - Intereses: de operaciones con entidades públicas, de operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera.

D - Rendimiento de inversiones de la Sección de Ahorros.

E - Ingresos Varios.

F - Ingresos en operaciones con tarjetas de crédito.

2º Para las Corporaciones Financieras, los Ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A - Cambios: Posición y certificados de cambio.

B - Comisiones: de operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera.

C - Intereses: de operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera, de operaciones con entidades públicas.

D - Ingresos Varios.

3º Para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A - Intereses.

B - Comisiones.

C - Ingresos varios.

D - Corrección monetaria, menos la parte exenta.

4° Para Compañías de Seguros de Vida, Seguros Generales y Compañías Reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.

5° Para Compañías de Financiamiento Comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A - Intereses.

B - Comisiones.

C - Ingresos Varios.

6° Para Almacenes Generales de Depósito, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

A - Servicio de Almacenaje en bodegas y silos.

B - Servicios de Aduana.

C - Servicios Varios.

D - Intereses recibidos.

E - Comisiones recibidas.

F - Ingresos Varios.

7° Para Sociedades de Capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en el valor de las cuotas recaudadas.

8° Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por la Superintendencia Bancaria, y entidades financieras definidas por la Ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la base impositiva será la establecida en el numeral 1° del artículo 2° en los rubros pertinentes.

Artículo 3° Sobre la base gravable definida en el artículo anterior, las entidades reguladas por el presente Decreto pagarán, en el año de 1983, un 4 $^{0}/_{00}$ anual sobre los ingresos operacionales anuales a 31 de diciembre de 1982; en el año de 1984 un 6$^{0}/_{00}$ anual sobre los ingresos operacionales anuales a 31 de diciembre de 1983. Para los años subsiguientes un 8 $^{0}/_{00}$ anual sobre los ingresos operacionales anuales liquidados sobre el año inmediatamente anterior al del pago.

Artículo 4° Los establecimientos de crédito, Instituciones Financieras y Compañías de Seguros y Reaseguros de que trate el presente decreto que realicen sus operaciones mercantiles en municipios cuya población sea superior a doscientos cincuenta mil habitantes sin exceder de quinientos mil, además de la cuantía que le resulte liquidada al aplicar como base gravable los ingresos operacionales, pagarán, por cada oficina comercial adicional, la suma de diez mil pesos anuales. En los municipios con una población igual o inferior a doscientos cincuenta mil habitantes, además de la cuantía que le resulte liquidada al aplicar como base gravable los

ingresos operacionales, pagarán por cada oficina comercial adicional, la suma de cinco mil pesos anuales.

Autorízase a los Concejos Municipales y al Concejo del Distrito Especial de Bogotá para elevar anualmente y con vigencia al año siguiente, los valores absolutos en pesos mencionados en este artículo hasta en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios debidamente certificado por el Dane entre el 1° de octubre del año anterior y el 30 de septiembre del año en curso.

Artículo 5° Ninguno de los establecimientos de crédito, Instituciones Financieras, Compañías de Seguros y Reaseguros de que trata el presente decreto, pagará en cada municipio o en el Distrito Especial de Bogotá, como impuesto de Industria y Comercio, una suma inferior a la válida y efectivamente liquidada como Impuesto de Industria y Comercio durante la vigencia presupuestal de 1982.

Artículo 6° Para la aplicación de las normas del presente decreto, los ingresos operacionales generados por los servicios prestados a personas naturales o jurídicas se entenderán realizados en el Distrito Especial de Bogotá o en municipio según el caso, donde opere la principal, sucursal, agencia u oficinas abiertas al público. Para estos efectos las entidades financieras deberán comunicar a la Superintendencia Bancaria el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público que operen en los municipios, o en el Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 7° La Superintendencia Bancaria informará a cada municipio y al Distrito Especial de Bogotá, dentro de los cuatro (4) primeros meses de cada año, el monto de la base gravable descrita en el artículo 2° de este decreto, para efectos de su recaudo.

Artículo 8° Este Decreto rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firmas ilegibles.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969 se ordenó la fijación en lista para efectos de la intervención ciudadana. No hubo impugnaciones.

El Procurador General de la Nación por su parte, emitió el concepto de rigor, en el cual solicita que la Corte declare exequibles todas las disposiciones del Decreto número 3816 de 1982.

II. Consideraciones de la Corte

Primera. *La competencia.*

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Segunda. *Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.*

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea, en este caso, el Decreto de Emergencia Económica número 3816 de 1982 "Por el cual se modifica la Ley 57 de 1981".

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las comidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Tercera. *Los elementos configurativos del artículo 122.*

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. *El elemento causal.*

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden

público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos, a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita,, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía toman el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico,* pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que le corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de

desarrollo, y aún en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. *El elemento instrumental.*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido).

b) Decretos legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2° y 6°).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma

clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Cuarta. *Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.*

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de estado de sitio 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no sólo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público, político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales sólo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la reforma constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del ejecutivo por medio de decretos-ley, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua

polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos leyes originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no sólo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos leyes que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no sólo "por medio de ley", sino "por mandato de ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76 12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (artículos 121 y 214 C.N.), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de decretos ley (artículo 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del

ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Quinta. *El alcance de las atribuciones del gobierno en estado de emergencia.*

1. Nuestro sistema capitalista, que no es lo mismo que "modelo económico", de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la

competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, más no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12 y 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Sexta. *El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.*

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la cámara parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (artículo 4° C.C.C.) de la Nación entera (artículo 105 C.N.).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206:

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no sólo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal sino, además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1a) Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previo dictamen favorable del Consejo de Estado (C.N. artículos 141 y 212).

2a) Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que le exige aún al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3a) Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia

de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino como máximo igual a la que el propio Constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional*.

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4. Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedaría abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3746 de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5. En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los Decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo

"impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicas y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o en época de emergencia declarada, para superarla, con la precisa finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, desbordar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6. Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleos; establecer empréstitos forzosos; disponer moratorias en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributos preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómica.

No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7. Argumentase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la Proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate sobre la Reforma Constitucional de 1968 (sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

¿Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la pena capital en ningún caso, sólo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de

estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su antecedotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quién argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la Proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de legislación sólo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la Proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento, más causal que casual, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8. La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la república, pero el magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no sólo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Importa advertir que todas las regulaciones del Decreto número 3816 se refieren al impuesto municipal de industria y comercio y a la aplicación del mismo a las instituciones financieras, establecimientos de crédito y compañías de seguros y reaseguros, toda vez que no hizo otra cosa que modificar la Ley 57 de 1981, que había reglamentado dicho gravamen. Se trata por lo tanto en su integridad de normas de carácter tributario.

III. Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, escuchada la Procuraduría General de la Nación, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 214 de la Constitución,

RESUELVE:

DECLÁRASE INEXEQUIBLE por ser contrario a la Constitución, el Decreto número 3816 de 1982 "Por el cual se modifica la Ley 57 de 1981".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (Con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (Con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero* (Con salvamento de voto); *Luis Enrique Aldana Rozo, Ismael Coral Guerrero* (Con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (Con salvamento de voto); *Manuel E. Daza Alvarez* (Con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (Con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (Con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe* (Salvo voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (Aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (Aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (Con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (Con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (Con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fanny González Franco* (Con salvamento de voto); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disentimos de la mayoría en el asunto de la referencia, por estas razones:

Entre los motivos invocados en el Decreto número 3742 de 1982 para dar fundamento a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica está el debilitamiento generalizado de los ingresos de los municipios, paralelamente a los de la Nación y los departamentos, "frente a un gasto oficial en permanente expansión como resultado del fenómeno inflacionario", e igualmente, que tales debilitamiento del ingreso e incremento del gasto público "han conducido a una caída pronunciada del ahorro nacional que, a su turno, ha afectado el nivel de inversión y de actividad económica en general".

De esto se deduce que el Decreto que se revisa tiene relación directa y específica con la situación que determinó el estado de emergencia, puesto que todas sus regulaciones se refieren al impuesto municipal de industria y comercio y su aplicación a los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguros y reaseguros.

De otro lado, debe anotarse que el Decreto de que se trata es una modificación de la reglamentación que de aquel impuesto había hecho la Ley 57 de 1981, modificaciones que se ajustan a las competencias constitucionales del gobierno en el estado de emergencia económica, ya que el artículo 122 atribuye fuerza de ley a los decretos que dicte por razón de tal estado.

Fue admitido por la Corte en la emergencia económica de 1974, que el campo tributario no es ajeno a las competencias propias del gobierno en tal situación, pues si

entre los hechos que la causan está la crisis fiscal, es viable la creación y modificación del régimen de contribuciones, sin que se infrinja el artículo 43 de la Constitución. Y ésto es así porque la situación de emergencia económica aunque no es asimilable a la de guerra, ni como conflicto internacional ni como conmoción interior, no es un estado de paz, de normalidad, en tanto el desorden económico desquicia las condiciones de estabilidad y continuidad necesarias para el cumplimiento cabal del proceso económico, hasta el punto de que su agudización puede poner en peligro el orden político y trastornarlo de manera más grave que el estallido de una guerra.

De modo que si bien es cierto que las regulaciones tributarias, según la tradición democrática, deben tener origen en los cuerpos de representación elegidos por los contribuyentes, es lógico que cuando la normalidad se ha roto, se apele a las situaciones de excepción establecidas en la constitución para subsanar esas crisis.

Además, como lo apunta el Procurador:

"... las medidas adoptadas se encuentran en conexión directa y específica con la situación que determinó la declaración del estado de emergencia y se halla finalísticamente inspiradas, de manera inequívoca en el propósito de conjurar la crisis de la economía nacional, pues lógicamente, puede esperarse de ellas un efecto positivo en la superación de las penurias fiscales de los municipios, factor que fue senalado como uno de los hechos generadores de la situación de crisis descrita en el Decreto número 3742".

A las anteriores consideraciones agrega el Procurador la de que:

"Por otra parte, las facultades que en el Decreto se otorgan a los Concejos Municipales y al Concejo del Distrito Especial de Bogotá, corresponden al poder de imposición derivado que dichas Corporaciones administrativas de elección popular tienen, conforme a lo previsto en los artículos 43 y 197-2 de la Carta Constitucional".

Así las cosas, no encontramos reparo alguno de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones del Decreto número 3816 de 1982.

Luis Carlos Sáchica, Jerónimo Argáez Castello, Alberto Ospina Botero, José María Esguerra Samper, Germán Giraldo Zuluaga, José Eduardo Gnecco C., Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza Alvarez, Fabio Calderón Botero, Héctor Gómez Uribe, Fanny González Franco.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 *ibidem*), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 *ibidem*), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 *ibidem*) y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 *ibidem*), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del Estado de Emergencia Económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho Estado de Emergencia Económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aún así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del Estado de Emergencia Económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del Estado de Emergencia Económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz.

EMERGENCIA ECONOMICA, MODIFICACION AL IMPUESTO CONSUMO DE LICORES NACIONALES Y EXTRANJEROS Y SU MONOPOLIO. IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS.

Inexequible el Decreto número 71 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 16.

Referencia: Proceso número 1024 (123-E).
Revisión constitucional del Decreto de Emergencia Económica número 71 de enero 13 de 1983, "por el cual se modifica el impuesto sobre consumo y las tarifas correspondientes a licores, vinos, y vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, y se fijan normas sobre el monopolio de licores".

Magistrados ponentes: *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada por Acta número 17 de marzo 10 de 1983.

Bogotá, D. E., marzo diez (10) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Luego de haber sido enviado oportunamente a la Corte por parte del Gobierno el Decreto de la referencia, mediante oficio número 1893 de 14 de enero del año que cursa, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, y una vez devuelto el expediente por la Procuraduría, se procede a examinar su constitucionalidad, en cumplimiento de lo prescrito en los artículos 122 y 214 de la Constitución.

I. Texto del Decreto

Es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 71 DE 1983
(enero 13)

Por el cual se modifica el Impuesto sobre consumo y las tarifas correspondientes a licores, vinos, y vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, y se fijan normas sobre el monopolio de licores.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolio de los Departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas Departamentales regularán el monopolio o gravarán esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en este Decreto.

Las Intendencias y Comisarías cobrarán el impuesto de consumo que determina este Decreto para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros.

Artículo 2º Los vinos, los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares nacionales serán de libre producción y distribución, pero tanto éstos como los importados causarán el impuesto nacional de consumo que señala este Decreto.

Artículo 3º En desarrollo del monopolio sobre la producción, introducción y venta de licores destilados, los Departamentos podrán celebrar contratos de intercambio con personas de derecho público o de derecho privado y todo tipo de convenio que, dentro de las normas de contratación vigentes, permitan agilizar el comercio de estos productos.

Para la introducción y venta de los licores destilados, nacionales o extranjeros, sobre los cuales el Departamento ejerza el monopolio, será necesario obtener previamente su permiso que sólo lo otorgará una vez se celebren los convenios económicos con las firmas productoras, introductoras o importadoras en los cuales se establezca la participación porcentual del Departamento en el precio de venta del producto, sin sujeción a los límites tarifarios establecidos en este Decreto.

Artículo 4º El impuesto de consumo que en el presente Decreto se regula es nacional, pero su producto se cede a los Departamentos, Intendencias y Comisarías.

Artículo 5º Los impuestos de consumo cuyas tarifas se determinan en el artículo 6º de este Decreto, serán pagados a los Departamentos, Intendencias y Comisarías por los productores o introductores según el caso. Las Asambleas Departamentales y los Consejos Intendenciales y Comisariales expedirán las normas pertinentes para reglamentar los aspectos administrativos del recaudo del gravamen de consumo y aquéllas que sean necesarias para asegurar su pago, impedir su evasión y eliminar el contrabando de los productos de que trata este Decreto.

En todo caso, el pago del impuesto de consumo contemplado en este Decreto, es requisito para que el producto pueda ser vendido o distribuido.

Artículo 6º El impuesto de consumo sobre licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, tendrá las siguientes tarifas por botella de 750 cc., o proporcionalmente a su volumen, así:

a) Para licores nacionales y extranjeros: el 35% del precio promedio nacional en expendio oficial de la botella de 750 cc. de aguardiente anisado nacional, según lo determine semestralmente el DANE;

b) Para vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros: el 10% del precio promedio nacional en expendio oficial de la botella de 750 cc., de aguardiente anisado nacional, según lo determine semestralmente el DANE.

Artículo 7º Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3º de este Decreto, los Departamentos, Intendencias o Comisarías no podrán establecer gravámenes adicionales sobre la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen distinto al único de consumo que determina este Decreto.

Los Departamentos, Intendencias y Comisarías podrán establecer contractualmente el servicio de bodegaje oficial, sin perjuicio de que los particulares puedan utilizar, sin que ello les implique erogaciones o cargas adicionales, su propio sistema de bodegaje conforme a las normas vigentes.

Artículo 8º Las bebidas alcohólicas destinadas a la exportación o en tránsito no serán objeto de gravamen alguno.

Artículo 9º Quedan vigentes las normas sobre impuesto a las ventas aplicables a los licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares y aquéllos relativos a la cesión de este impuesto, así como el gravamen de fomento para el deporte de que trata el literal b) del artículo 2º de la Ley 47 de 1968, y todas las normas relacionadas con el impuesto a las cervezas.

Artículo 10. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la potestad reglamentaria y teniendo en cuenta las normas técnicas del Ministerio de Salud y del Incontec, definirá que se entiende por licores, vinos, aperitivos y similares, para los efectos de este Decreto.

Artículo 11. El presente Decreto deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 13 de enero de 1983.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán*

Mahecha; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Hernando Landazábal Reyes*, el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Penzán López;* el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría*, el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan;* el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez;* el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza Delgado*».

II. Impugnaciones

El ciudadano Miguel H. González Rodríguez presentó memorial de impugnación mediante el que considera que son inconstitucionales los artículos 1º y 3º del Decreto número 71.

1º Respecto del artículo 1º fundamenta su inconstitucionalidad en que consagra el monopolio de licores extranjeros en favor de los Departamentos y faculta a las Asambleas Departamentales para regular o gravar esa industria o actividad, sin exceptuar los que proceden de países miembros del Acuerdo Subregional Andino, aprobado por la Ley 8ª de 1973, desconociendo lo previsto en ella y en las Leyes 15 de 1905, 4ª de 1913 (artículo 97), 88 de 1928 y 141 de 1961, las cuales han regulado la cesión del monopolio de licores nacionales a los Departamentos, pero no la de licores extranjeros.

No obstante, en el extenso escrito comentado, el impugnante no señala cuál o cuáles preceptos de la Carta estima violados.

2º Del artículo 3º considera inconstitucional la parte que dice "... o extranjeros...", referida a los licores, por las mismas razones descritas en el párrafo precedente, pero sin indicar tampoco como infringido precepto alguno de la Carta.

III. El Procurador

El jefe del Ministerio Público solicita a la Corte que declare exequibles las disposiciones del Decreto número 71 de 1983, con la precisión de que el fallo sólo ha de contraerse al análisis de constitucionalidad en cotejo con las facultades del artículo 122 y con las demás materias que se propongan por impugnantes o defensores, por la Procuraduría y por la misma Corte, pero dejándole opción a la posterior acción ciudadana de inconstitucionalidad contra el Decreto por otras causas.

Las razones sustanciales de su vista fiscal son las siguientes:

1ª El constituyente de 1968 tuvo como propósito evidente no excluir la posibilidad de que en estado de emergencia se introdujeran reformas al régimen impositivo, al negar explícitamente una proposición tendiente a consagrar dicha prohibición, lo cual se hizo el 26 de noviembre de 1968 en la Comisión Primera del Senado, que era la Proposición número 160, y que decía:

"Para inciso nuevo del artículo 46 (que después fue aprobado como artículo 43 del Acto Legislativo y se incorporó con el número 122 al ordenamiento constitucional):

"El Gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades de estado de emergencia".

"(Acta número 63; el texto entre paréntesis es del Despacho)".

Y agrega el Procurador que al resolverse la apelación interpuesta contra la negativa dada a la Proposición número 160, se mantuvo la decisión adoptada por la Comisión.

De lo cual el Procurador infiere que:

a) Aparte de los límites de temporalidad, de verificación de que los decretos de emergencia llevan la firma del Presidente y de todos los ministros, de que las medidas deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, de conexidad con las materias de la emergencia y de no desmejora de los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores, "la disposición constitucional no permite postular, *a priori*, cuáles instrumentos de la política económica pueden emplearse para enfrentar la perturbación del orden económico o social";

b) La negativa del constituyente de incluir en el artículo 122 la prohibición al gobierno de ejercer el poder impositivo en estado de emergencia es comprensible si se tiene en cuenta que "el instrumento tributario suele considerarse como el eje de cualquier política de redistribución, estabilidad o crecimiento del sistema económico...".

2ª Ante el argumento del impugnante de que los artículos 1º y 3º del Decreto número 71 violan disposiciones de la Ley 8ª de 1973 que aprobó el Acuerdo Subregional Andino, el Procurador discrepa del fallo que cita de la Corte, de 27 de febrero de 1975 según el cual se declaró inexequible el inciso 3º del artículo 2º de dicha ley, y manifiesta que una ley solo puede ser declarada inexequible por violación del ordenamiento superior pero no por infracción de otra ley (salvo el caso excepcional de las leyes orgánicas).

Agrega que la valoración de los términos de reciprocidad de los Estados tienen un acento político que no corresponde a los lineamientos del control judicial de constitucionalidad.

Y culmina el acápite refiriéndose a algo que él mismo reconoce como improcedente para el caso en examen:

"Lo dicho no significa que este Despacho descarte, el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales. Sobre este aspecto también discrepo del criterio expuesto reiteradamente por la honorable Corte, pero ese es un tema diferente que no se ha planteado ni cabe plantearse en este caso".

3º Analiza luego el programa de liberación del Acuerdo Subregional Andino en lo relativo a eliminación de gravámenes e importaciones de productos originarios de los países miembros de la Subregión.

4º Hace un recuento detallado del articulado del Decreto y concluye en su conexidad directa y específica con las materias de la emergencia; destaca su naturaleza impositiva, y considera que el estatuto se ajusta a lo previsto en los artículos 43 y 197-2 de la Carta.

Consideraciones de la Corte

1º Por ser el que se examina un decreto de Emergencia Económica, es competente la Corte para decidir sobre su constitucionalidad.

2º Se parte de la base de que el orden social absoluto no existe, ni es un fin en sí mismo, sino una relativa predisposición axiológica hacia la armonía, un presupuesto de la humana convivencia colectiva; de que si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico; de que el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, o sea la forma como la sociedad quiere su organización; de que el orden público es la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional; de que el desorden público es la sensible y profunda ruptura de esa correlación, y de que el orden jurídico, como expresión del orden institucional, no puede válidamente ir contra el propio orden social que lo justifica, pues si lo pudiera contribuiría al desorden público en lugar de servir precisamente de instrumento del orden.

En consecuencia, lo que aquí se juzga por la Corte es simplemente si el Decreto de Emergencia Económica número 71 de 1983, por el cual se revisan algunas normas relativas al impuesto de renta y complementarios, es una expresión válida o por el contrario violatoria del orden institucional plasmado en nuestra Carta Política.

3º En el aspecto socioeconómico, se hace énfasis en que nuestro sistema capitalista, de estirpe institucional democrática (cuyo concepto no corresponde al de "modelo económico"), asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y subdesarrollo económicos, está diseñado de tal manera que *no puede ser tomado como un estado de permanente emergencia económica o de constante o total desorden*, pues si así fuera ello supondría entonces que nuestro orden constitucional, que consagra la emergencia como una situación excepcional en su acaecer y en sus alcances, se habría convertido en el fundamento mismo del desorden y que lo normal sería lo anormal o excepcional.

Pero no es así. Nuestro sistema capitalista presupone una consistencia y flexibilidad suficiente, probada por siglos y en un amplio espectro geográfico, que ha permitido y permite que se den fenómenos cíclicos y coyunturales de tipo económico de seria trascendencia y magnitud, tales como la inflación, la recesión, el desempleo o el déficit fiscal constante, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, sin que su ocurrencia tenga carácter insólito, exógeno o sobreviniente, sino que son tenidos como consustanciales a su contextura y estructura, como un acontecer regular y propio de él, y regulables por las vías institucionales

ordinarias y democráticas que tienen asidero en la ley, como expresión del Congreso, y no por los medios excepcionales y monocráticos del estado de emergencia.

De otra parte, no se debe olvidar que la planeación estatal no es tanto y solo la fulgurante medida jurídica del momento, de pretensión eficaz, sino ante todo la ponderada previsión con la que se precave precisamente la toma de intempestivas regulaciones de excepcional cauce y de relativo resultado.

Dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse apenas como el fruto de imprevistas situaciones que alteren fundamentalmente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, más no como un mecanismo recurrente y cotidiano, o como programa de política económica, que tienda a suplantar en forma general y progresiva la competencia y la materia del orden jurídico ordinario.

4ª No es que la Corte desconozca una realidad, sino que reconociéndola tiene que decidir sobre la validez de las normas que juzga, confrontándolas con los cauces institucionales que de manera imperativa se le ordena preservar, dejando de lado ópticas menores o circunstanciales; sin atender si convienen o no al legislador o al gobernante, o si corresponden o no a una "realidad social" o "económica" reclamada por quienes ocasionalmente lo respalden o le nieguen apoyo. El magisterio institucional de control de constitucionalidad es intemporal y no de ocasión; para la Corte la regla de oro es la Constitución y sus decisiones están guiadas por ella y no pueden ir en su contra, así se considere por otros o para otros efectos que la Constitución deba cambiarse por inconveniente. Compréndese que mediante las atribuciones excepcionales de la emergencia resultarían más rápidas las reformas sociales que teniendo que ceñirse a las vías constitucionales del debate parlamentario. Pero la razón de ser de la tarea de guarda de la integridad constitucional no estriba en contingentes apreciaciones de conveniencia o aproximación a realidades defendidas o pretendidas, sino que tiene raigambre en el incólume cumplimiento y respeto de la Constitución como presupuesto del Estado de Derecho.

5ª En rigor semántico y contextual halla la Corte que el artículo 122 condiciona la validez de los decretos de emergencia económica al cumplimiento de las siguientes exigencias:

a) *Por su causa*, a la regulación de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además sobrevengan;

b) *Por su objeto*, al orden económico, propio del sistema, que se entiende afectado por hechos sobrevinientes, insólitos, impropios del mismo;

c) *Por su instrumento*, a la forma como deben ser expedidas tales normas, tanto el decreto declarativo como los que lo desarrollan, uno y otros ceñidos a requisitos de motivación, conexidad, oportunidad y cumplimiento de formalidades, y

d) *Por su finalidad*, es decir, que estén destinados de manera exclusiva a "conjurar la crisis" y a "impedir la extensión de sus efectos", teniendo además que estar referidos "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Naturalmente, como ya se tiene visto, el semántico no es el único método del que se vale la Corte para interpretar en este caso el artículo 122 de la Constitución. Señálase que dicho método tampoco corresponde al de la mera exégesis, el cual es más propio del clásico mecanismo hermenéutico declarativo del tenor literal de la norma, y solo opera cuando lo que se juzga es un hecho (*factum*) frente a ella (*ius*) para aplicarla en forma deductiva y concreta. Pero en materia de juzgamiento de constitucionalidad la tarea es diferente y algo más compleja, pues lo que en tal caso se confronta es la validez nomocrática y abstracta, y no fáctica y específica, de una disposición inferior (la ley) frente a otra de jerarquía superior (la Constitución), teniendo como fundamento no solo la máxima categoría de ésta sino su contenido normativo y su significado doctrinario y político, en cuanto Política es nuestra Constitución, y atendiendo respecto de la disposición juzgada no solo la materia sino también las formalidades de su expedición y la competencia o facultad del organismo o agente que la expide.

Como se palpa, obra aquí más la epiqueya que la exégesis, fuera de que ni la una ni la otra son la sustancia o el sustento primordial de esta providencia.

6ª Además, orientada por nuestra historia institucional, hace ver esta Corporación que el artículo 122 nace en 1968 como un instrumento normativo de excepcional implantamiento, destinado apenas a morigerar los perniciosos efectos derivados del abuso de la legislación económica que hasta entonces había soportado nuestro orden institucional y que había tenido como fuente normativa esencial a los decretos legislativos de estado de sitio. El propósito del Constituyente de 1968 al instituir el artículo 122 no fue entonces el de ensanchar el ámbito ni el de multiplicar las prácticas de los estados de excepción, sino el de encauzarlos y delimitarlos al máximo, tanto más cuanto que al quedar abolida con la Reforma Constitucional de 1968 la prohibición del artículo 32 que regía para el Gobierno desde 1945, según la cual éste no podía intervenir la economía por medio de decretos provenientes de leyes de facultades extraordinarias, quedó desde entonces cerrada la esclusa de la legislación económica sin la intervención o el mandato del Congreso.

7ª Desde antiguo, el fundamento de la validez jerárquica y de la legitimidad doctrinaria de la ley, como expresión de la voluntad soberana de la Nación, es el origen deliberativo, representativo y parlamentario del tributo o del impuesto, con sustento en la consulta y vocería del común, en todo tiempo, y más en tiempo de paz, partiendo de la base de que no todo estado de excepción corresponde siempre y necesariamente a un estado de guerra o de "no paz", y de que el artículo 122 no es la vía idónea para lo bélico.

Según nuestra Carta, es el Congreso el que en tiempo de paz impone contribuciones o decreta impuestos ordinarios (artículo 43), o sea que es el legislador común y no el de excepción o de emergencia el competente para establecer o modificar impuestos en forma general, regular, normal, impersonal, objetiva, abstracta y permanente, y el que además en tiempo de no paz o bajo circunstancias intempestivas o de necesidad, decreta también impuestos extraordinarios (artículo 76-14).

Y en época de emergencia se le reconoce al gobierno la facultad de decretar, al igual que al Congreso cuando la necesidad lo exija, impuestos extraordinarios, esto

es, de manera excepcional respecto del régimen ordinario de tributación o imposición, para responder a situaciones señaladas en la declaración de emergencia y que deban atenuarse o conjurarse, que se presenten por fuera del acontecer normal de nuestro relativo orden económico; de carácter específico, por una sola vez, con determinado fin y de naturaleza transitoria y no permanente, es decir, dentro de los marcos constitucionales señalados para similares circunstancias en el artículo 76-14 al propio Congreso.

Entiende la Corte que el Presidente de la República también tiene origen democrático y representativo, como quienes concurren al Congreso, pero que dada la investidura unipersonal y monolítica del ejecutivo, frente a la plurinominal o pluralista y por ende deliberativa o parlamentaria del Congreso, y atendida la representatividad integral o de la "nación entera" del Congreso (artículo 105), diferente de la mayoritaria o de un sector nacional del ejecutivo (artículo 114), el principio impositivo general del artículo 43, no es coextensivo con las limitadas y excepcionales competencias impositivas del ejecutivo derivadas del artículo 122.

8ª No le está permitido a la Corte interpretar precepto alguno con fundamento en lo que no es, sino en lo que es. Es así como ella no se ha valido en 1974, ni ahora, de la negativa del Constituyente de 1968 a incluir en el artículo 122 una proposición senatorial en el sentido de que no podía el gobierno durante la emergencia decretar impuestos, como fundamento para afirmar, en el primer caso, o para negar, en el segundo, la facultad impositiva del ejecutivo por la vía del artículo 122. Como tampoco, ni entonces ni ahora, la Corte ha invocado la negación de uno de los proyectos iniciales del artículo 122, conforme al cual se preveía que el gobierno solo podría decretar impuestos extraordinarios por el término máximo de un año, pasado el cual solo continuarían regiendo si los aprobaba el Congreso por ley.

En cambio, se pone de relieve que la Carta, por su texto, por su contexto y por su inspiración doctrinaria, según lo ha afirmado en fallos anteriores esta Corporación, consagra el principio de que la cláusula general implícita de legislación corresponde al Congreso y no al ejecutivo del Estado, y que para el caso en examen resulta más claro el postulado en virtud de que por mandato explícito y excluyente de la Constitución el Congreso es no solo el legislador ordinario (artículo 43), sino también extraordinario (artículo 76-14), de impuestos.

9ª Ante el eventual argumento de que el artículo 43 consagra para el Congreso apenas la facultad de "imponer contribuciones", pero no la de modificarlas ya creadas, ni tampoco la de crear cargas impositivas diferentes a las contribuciones (como los impuestos, las tarifas, las tasas, los gravámenes), reitera la Corte su jurisprudencia de abril 8 de 1981, conforme a la cual se afirmó que el Constituyente no sigue ni exige definiciones, clasificaciones, ni tipologías específicas sobre la terminología impositiva, y agrega ahora que tal afirmación daría para concluir que una vez que el Congreso creará un tributo perdería en adelante su competencia para modificarlo, la cual solo le correspondería siempre al ejecutivo y por las vías excepcionales de los artículos 121 o 122, de una parte, y para colegir, de la otra, que de ser competente el Congreso solo para crear "contribuciones", consideradas por la terminología hacendística como los gravámenes que suponen una contraprestación

en favor de quien debe soportarlos, se llegaría al contrasentido de que el régimen impositivo ordinario y general estaría en manos de la implícita y permanente competencia del ejecutivo y de que el artículo 43, en vez de ser un principio general, debiera entenderse erigido como cláusula excepcional de competencia para el Congreso en cuanto al tiempo (de paz), al tipo de gravamen (contribuciones solamente) y a la forma de su regulación (únicamente para crearlas, pero no para modificarlas). Ante tan enrevesados corolarios, lo único que puede admitirse en lógica es precisamente todo lo contrario.

10. Obviamente, las restricciones señaladas conforme a la Constitución para el artículo 122 en materia de impuestos no pueden llevar a sostener que dicho precepto haya quedado reducido a extremos impracticables. Recientes sentencias han dejado ver precisamente que la institución de la emergencia tiene su específica razón de ser, respecto de medidas económicas que no comprometan de manera general y permanente el régimen impositivo ordinario vigente, incluyendo obviamente la facultad de dictar impuestos de carácter extraordinario o excepcional.

Deja en claro la Corte que si su jurisprudencia está indicando que no todo lo relativo a la economía puede ser regulado por decretos de emergencia económica, ella misma también está dando ver que en ningún momento se ha afirmado que nada se pueda hacer por la vía del artículo 122.

11. El Decreto es básicamente un estatuto de carácter impositivo sobre materia de ordinaria ocurrencia, pues regula la cesión por parte de la Nación a los departamentos del monopolio rentístico sobre licores extranjeros y ratifica la de los nacionales. En el artículo 1° se reitera que la producción, introducción y venta de licores destilados es monopolio de los departamentos y que su regulación y gravamen corresponde a las Asambleas Departamentales y le da un tratamiento específico sobre cobro de impuesto al consumo de licores a las intendencias y comisarías. El artículo 2° establece que las diversas clases de vinos nacionales son de libre producción y distribución y que éstos y los importados causarán el impuesto nacional de consumo. El 3° autoriza a los departamentos a celebrar los contratos y convenios correspondientes a la actividad monopolística. El 4° advierte que aunque el impuesto al consumo de licores es nacional, su producto se cede a los departamentos, y, cosa curiosa, también a los territorios nacionales, o sea a las "intendencias y comisarías". El 5°, indica la forma de recaudación del impuesto y otorga facultad a corporaciones públicas deliberativas departamentales, intendenciales y comisariales para regularlo. El 6° fija las tarifas impositivas al consumo de vinos y licores nacionales y extranjeros, según estadísticas del DANE. El 7° prohíbe a los departamentos y territorios nacionales imponer gravámenes adicionales sobre licores. El 8° estipula que las bebidas de exportación o en tránsito no serán objeto de gravamen. El 9° señala cuáles normas anteriores sobre licores, vinos y cervezas quedan vigentes. El 10 deja a la potestad reglamentaria del ejecutivo, según normas técnicas señaladas, la definición de lo que se entiende por licores, vinos y similares. Y el 11 se refiere a la vigencia del decreto y a la derogatoria de normas contrarias.

Formalmente el Decreto número 71 de 1983, se ajusta a las exigencias constitucionales, por cuanto invoca las atribuciones del artículo 122 y se sustenta en el Decreto número 3742 de 1982 que declaró la emergencia y que fue hallado exequible, lleva las

firmas del Presidente y todos los ministros, y fue expedido dentro del término de 50 días señalado por el que la declaró.

No obstante, en cuanto a su contenido, el estatuto examinado modifica disposiciones que de conformidad con los artículos 43, 55, 76-1 y 122 de la Constitución solo pueden serlo por medio o por mandato de la ley, por corresponder a la competencia impositiva ordinaria, general y permanente, que es función propia de la legislación común y no de la excepcional, por lo cual es violatorio de aquellos preceptos superiores e incompatible frente a lo prescrito en los artículos 76-14 y 105.

12. Hace ver la Corte que aunque al momento de emitir este fallo han entrado a regir diversos preceptos de un nuevo decreto de emergencia económica, a saber, el 396 de 1983, que modificó y adicionó el 71 que se examina, sin embargo, esta Corporación decidirá en el fondo sobre la totalidad de las disposiciones del último decreto citado, así algunas de ellas se hallen derogadas, subrogadas o modificadas por las de aquél, sin que opere para el caso la tesis de la inhibición para decidir sobre normas no vigentes al momento del fallo por carencia de objeto, porque en el presente caso la Corte tiene la inaplazable obligación de pronunciarse de manera oficiosa o forzosa, por mandato del parágrafo del artículo 122 de la Constitución, acerca de la constitucionalidad de los preceptos del decreto de emergencia que se estudia, sin necesidad de examinar la vigencia de sus disposiciones, pues el Constituyente es especialmente exigente en la guarda integral de la Constitución frente a las normas excepcionales. Antecedente jurisprudencial de igual naturaleza ya existe en relación con el control de constitucionalidad de decretos legislativos de estado de sitio, según sentencia de 20 de octubre de 1977.

V. Decisión

A mérito de lo expuesto, y por las razones anotadas, la Corte Suprema de Justicia, en –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de sus atribuciones consagradas en el parágrafo del artículo 122 y en el artículo 214 de la Carta,

Resuelve:

Declarar inexequible, por ser contrario a la Constitución, el Decreto de Emergencia Económica número 71 de 13 de enero de 1983 "por el cual se modifica el impuesto sobre consumo y las tarifas correspondientes a licores, vinos, y vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, y se fijan normas sobre monopolio de licores".

Cópiese, comuníquese, infórmese al Gobierno y al Congreso Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el Expediente.

José Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz*, *Carlos Medellín* (con aclaración de voto); *Ricardo Medina Moyano*, *Luis Enrique Aldana Roza*, *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *Manuel Enrique Daza A.* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper*

(con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (salvo el voto); *Héctor Gómez Uribe* (salvo voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonsa Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura* (con aclaración de voto); *Pedro Elías Serrano Abadía, Fanny González Franco* (con salvamento de voto); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Discrepo del estudio de la mayoría por estas razones:

1ª Debe señalarse que las facultades de excepción que ejerce el gobierno en caso de emergencia, y precisamente por serlo de tal naturaleza excepcional, no son un traslado ni una derivación de las competencias legislativas del Congreso, pues este organismo no está constitucionalmente habilitado para afrontar situaciones extraordinarias y todas sus funciones están previstas para tiempos de normalidad y, además, porque no es la entidad estatal apta para este tipo de situaciones.

2ª De modo que las facultades del gobierno en Estado de Emergencia Económica cuyo contenido concreto, por cierto, no está enunciado en la constitución, exceptuada la general de expedir decretos con fuerza de ley, son las que resulten necesarias e idóneas para superar la crisis que motivó la declaratoria de aquélla y en relación específica con esa concreta circunstancia, sin referencia alguna a las del Congreso, o no se trataría de una verdadera situación excepcional; obviamente, las medidas gubernamentales no pueden desbordar ninguno de los preceptos constitucionales.

3ª En consecuencia, el ejecutivo no desplaza al Congreso en tiempo de emergencia económica, ya que no está ejerciendo atribuciones que a él pertenezcan ni dicha situación impide el funcionamiento pleno de tal corporación la cual, por el contrario, ensancha sus poderes ordinarios con la posibilidad de examinar, y modificar o derogar las disposiciones dictadas con ocasión de la emergencia, así como con el ejercicio de su control político cuando el ejecutivo incurra en abuso.

4ª Como la perturbación económica o la amenaza de la misma pueden ser generadas por las más disímiles y variadas causas, no se puede descartar *a priori* que una de tales causas sea la agravación del déficit fiscal, así haya sido crónico y, por lo mismo, que, para sortearlo, el Gobierno pueda dictar normas de carácter impositivo que creen o aumenten los gravámenes existentes, eliminen o reduzcan exenciones tributarias, den otro tratamiento al sistema de deducciones, afinen los procedimientos tendientes a impedir la evasión de los contribuyentes o hagan más rígido el sistema de sanciones contra los infractores del régimen de contribuciones. Si la causa que determina la implantación de la emergencia es esa, si es grave y es actual o inminente, no cabe duda de que el Gobierno puede asumir extraordinaria y transito-

namente el poder de fijar impuestos o de variar el régimen tributario vigente, por que el incremento de los ingresos públicos es un recurso adecuado para conjurar aquella crisis, atenuar sus efectos o impedir su extensión.

5ª Por consiguiente, no puede tacharse de antidemocrática a esta institución cuando, según algunos, el Gobierno se apropiaría arbitrariamente de poderes del Congreso, como por ejemplo la facultad impositiva, porque lo que hace democrático un procedimiento no es qué órgano adopta las decisiones, sino la existencia y efectividad de controles que condicionen y puedan corregir los excesos, como sucede en el presente caso con el control moderador del Consejo de Estado, el control político que ejerce el Congreso, y el jurisdiccional que compete a la Corte Suprema, por intermedio de los cuales los gobernados vigilan las actuaciones de los gobernantes.

6ª Igualmente, es necesario aclarar que, aunque la Reforma Constitucional de 1968, con muy buen criterio, distinguió el aspecto social y económico del aspecto policivo y político del orden público, en la realidad son dimensiones inseparables, pues el orden es integral, uno solo, y sus distintos aspectos son interdependientes y se influyen recíprocamente, por lo cual no obstante que en la actualidad no rige el estado de sitio no se puede considerar que haya paz, para efecto de la aplicación de los artículos constitucionales que a tal concepto se refieren, como el 43, ya que no hay orden en lo económico, es decir, hay crisis, esto es desorden, o anormalidad, que es lo que justifica los poderes de excepción del Gobierno.

7ª También se requiere hacer precisión sobre el concepto de emergencia económica y el carácter de "sobrevinientes" que el artículo 122 exige a los hechos constitutivos de aquélla, porque se ha identificado a estos conceptos con los de nuevo, insólito, sorpresivo, imprevisto, para sostener que los elementos o factores estructurales y las situaciones crónicas no están comprendidas en los poderes gubernamentales de emergencia. En sentido extricto, lo que emerge no es algo nuevo, aunque puede ser inesperado; es, por el contrario, algo preexistente, que se ha venido incubando, formando y que, en el momento de la crisis, tratándose de una anomalía, se agudizó, se agravó hasta convertirse en grave amenaza de perturbación inminente, o que ya produjo esa perturbación. De donde, la ocurrencia de crisis no implica que deba ser repentina o impredecible, pues los hechos económicos están encadenados dentro de un proceso, no son aislables, responden a unas tendencias y son de más o menos fácil o difícil diagnóstico según sus variables modos de manifestarse. Por eso, pretender que solo es emergente y sobreviniente lo accidental, lo casual, es ignorar el modo de ser de las relaciones económicas, dentro de las cuales, con una relativa permanencia de estructuras y frecuencia de fenómenos, caben no solo las sorpresas sino las catástrofes derivadas de la agravación de las anomalías crónicas.

Como lo afirmaron en 1974 algunos Consejeros de Estado "precisamente las grandes emergencias se han presentado por desequilibrios estructurales. Las grandes crisis y las grandes revoluciones no han sido eso: desequilibrios crónicos entre las estructuras económicas, políticas y sociales que en determinado momento se hacen agudos, dramáticamente agudos, y han destruido esas estructuras, los sistemas políticos y aún los Estados" (Legislación del Estado de Emergencia Económica, Imprenta Nacional, Bogotá, 1976, pág. 54). Por tanto, se repite, no es fácil separar el

orden político del orden económico, y la anormalidad económica, aunque no perturbe el orden político, no es paz.

Solo emerge o sobreviene, pues, lo que viene gestándose y desarrollándose, como lo indican las expresiones empleadas en la motivación del Decreto número 3742, declaratorio de la emergencia, cuando se refiere a un "proceso de desequilibrio" e incertidumbre en la actividad económica, a un "deterioro progresivo" de los ingresos públicos y a un menoscabo "paulatino" del fisco de las entidades estatales, fenómenos que no por ser crónicos, al agravarse, dejan de configurar una emergencia.

8ª Debe reafirmarse el criterio de que el requisito constitucional de que estos decretos tengan por finalidad exclusiva conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, es una cuestión que escapa a la jurisdicción de la Corte, porque es necesario advertir, que la evaluación de la conveniencia y la eficacia de las disposiciones de tales decretos son extraños al problema de su validez constitucional, ya que se trata de aspectos políticos que son del resorte del Congreso.

9ª Los decretos dictados con ocasión de la emergencia no tienen, *per se*, vigencia permanente, como se ha venido aseverando, pues toda situación excepcional se supone transitoria y, por tanto, las medidas dictadas para superar la crisis, si son realmente eficaces, deben dejar de aplicarse y se agotan al producir los efectos de eliminación de las causas de la crisis o neutralización de sus consecuencias. Dentro de esta idea, debe funcionar precisamente el control del Congreso o control político, cuyo objetivo es el de calificar la motivación de la emergencia y la oportunidad, conveniencia y eficacia de las medidas tendientes a conjurarla. Por eso mismo, su competencia específica en este caso lo autoriza no solo para modificar aquellas disposiciones y adicionarlas, sino para derogarlas, en cualquier tiempo y por su propia iniciativa, cuando las encuentre inconducentes o cuando crea que ya cumplieron su finalidad.

La lógica transitoriedad de la normatividad de emergencia económica queda, entonces, en un todo, dependiente de la voluntad del Congreso.

10. La revisión que de oficio debe adelantar la Corte para determinar la constitucionalidad de las medidas de emergencia económica, de acuerdo con el parágrafo del artículo 122, debe ser definitiva y total. En efecto, así lo dispone dicho parágrafo, cuando determina que los respectivos decretos serán enviados a la Corte por el Gobierno "... para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad". Por su parte, el artículo 13 del Decreto número 432 de 1969 reafirma el carácter definitivo de las decisiones que profiera la Corte, y en su artículo 29 obliga a que ésta confronte todas las disposiciones de los aludidos decretos, y no solamente las impugnadas, con la totalidad de la constitución. Es en este sentido que el examen de constitucionalidad se califica no solo de definitivo sino de total, en tanto excluye cualquier acción posterior respecto de las normas que se declaren exequibles, pues los fallos con los que concluye la revisión forzosa de la Corte tienen fuerza de cosa juzgada, a fin de eliminar cualquier incertidumbre jurídica que contribuya a complicar la situación de emergencia.

11. Es igualmente pertinente dejar en claro, y esto es esencial, que las facultades constitucionales que para el Gobierno emanen del artículo 122, son de ejercicio directo e inmediato de aquél, sin que sean admisibles por tanto ni su delegación ni su prórroga.

En consecuencia, son inconstitucionales todas las disposiciones de decretos de emergencia en los cuales el Gobierno transfiera sus potestades de excepción a otros organismos del Estado, y aquéllas en las cuales pretenda autorizar un ejercicio posterior al vencimiento del término señalado para la emergencia de la capacidad legislativa de que está investido en dicha situación, pues ello implicaría o un ensanchamiento abusivo de su potestad reglamentaria, o una autoprórroga de estas facultades, evidentemente violatorias del artículo 122.

De lo que fluye la conclusión de que el órgano exclusivo para afrontar la emergencia es el Gobierno, de que todas las medidas de emergencia económica deben tener origen directo en el Gobierno, y de que todas esas medidas deben ser emitidas dentro de la misma emergencia.

12. Finalmente, es procedente establecer que, globalmente, el Decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan sistemáticamente a combatir el "deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos", atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2°, 5° y 6° de la parte motiva de aquel Decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8ª del mismo estatuto "la evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de excepciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones". Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

En relación con la impugnación formulada por el ciudadano Miguel H. González Rodríguez respecto de los artículos 1° y 3° del Decreto número 71 de 1983, en cuanto incluyen en el monopolio que regulan el de los licores extranjeros, sin exceptuar los que procedan de países miembros del Acuerdo Subregional Andino, aprobado por la Ley 8ª de 1973, y en cuanto también contraría en este mismo aspecto las Leyes 15 de 1905, 4ª de 1913, 88 de 1928 y 141 de 1961, debe observarse que:

a) Según constante criterio de la Corte, no se pueden plantear incompatibles normativas entre disposiciones de un tratado internacional, como es el caso del Acuerdo citado, y una ley, como problemas de constitucionalidad, pues estas son cuestiones de derecho interno que escapan a la jurisdicción de un tribunal nacional, como es la Corte;

b) Las leyes que aprueban tratados públicos forman parte del tratado que aprueban; no tienen contenido normativo propio, ya que lo que se les da se forma con las mismas estipulaciones que constituyen el tratado; por esto, son simples decisiones políticas del Congreso para incorporar al orden jurídico nacional disposiciones procedentes del derecho internacional y siendo tales leyes inseparables del tratado

que aprueban y, por tanto, inmodificables por una ley común, puesto que se estaría modificando el tratado, no puede plantearse su juzgamiento ante la Corte, por que no cabe que una ley ordinaria la vulnere;

c) En lo tocante a las demás leyes que menciona el impugnante reguladoras del monopolio de licores nacionales cedido a los departamentos, el Decreto número 71 significa solamente una modificación y ampliación de tal monopolio a los licores extranjeros, ensanche que no es inconstitucional por tratarse de materia impositiva fundada en los hechos invocados para declarar la emergencia económica y enderezarla directamente a subsanar la crisis fiscal de aquellas entidades, como lo hace ver muy bien el concepto del Procurador, cuyos argumentos acojo integralmente en este aspecto.

En consecuencia, considero que debe declararse constitucional el Decreto número 71 de 1983.

Luis Carlos Sáchica, José Eduardo Gnecco C., Jerónimo Argáez Castello, Fanny González Franco, Germán Giraldo Zuluaga, Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Fabio Calderón Botero, Héctor Gómez Uribe, Alberto Ospina Botero, Manuel Enrique Daza Alvarez.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el Estado de Emergencia Económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibid.), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibid.), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibid.) y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibid.), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del Estado de Emergencia Económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho Estado de Emergencia Económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aun así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76 ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz, (adhiero), *Jorge Salcedo Segura.*

ACLARACIÓN DE VOTO

Como fundamento de la declaratoria de inexequibilidad de este Decreto, me permito dar por reproducidas las razones expuestas en la explicación de voto de la sentencia proferida en relación con el Decreto número 3746 de 1982.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. REFORMA A LOS IMPUESTOS DE CIRCULACION Y TRANSITO Y TIMBRE NACIONAL RELACIONADO CON VEHICULOS AUTOMOTORES. ELEMENTOS CONFIGURATIVOS DEL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Inexequible el Decreto número 72 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 17.

Referencia: Radicación número 1025 (124-E).

Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 72 de 1983 (enero 13), "Por el cual se reforman el Impuesto de Circulación y Tránsito y el Impuesto de Timbre Nacional relacionado con vehículos automotores".

Magistrados Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz*, doctor *Carlos Medellín*, doctor *Ricardo Medina Moyano*.

Aprobada por Acta número 17 de marzo 10 de 1983.

Bogotá, D.E., marzo diez (10) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Mediante el oficio número 1893 del 14 de enero del presente año, la Presidencia de la República envió a la Corte Suprema de Justicia el Decreto Legislativo número 72 de fecha 13 de enero de 1983, "por el cual se reforman el Impuesto de Circulación y Tránsito y el Impuesto de Timbre Nacional relacionadoa con vehículos automotores", el cual fue expedido en uso de las facultades contenidas en el artículo 122 de la Constitución Política. En cumplimiento de los mandatos del Parágrafo de dicho artículo y del artículo 214 del Código Superior, esta Corporación procederá a revisar el Decreto en referencia y a decidir sobre su constitucionalidad.

El texto completo del Decreto materia de esta revisión es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 72 DE 1983
(enero 13)

Por el cual se reforman el Impuesto de Circulación y Tránsito y el Impuesto de Timbre Nacional relacionado con vehículos automotores.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

D E C R E T A:

Artículo 1° Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa anual equivalente al 2 por 1000 de su valor comercial.

Parágrafo. Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo.

Artículo 2° Fíjanse las siguientes tarifas del impuesto de timbre nacional establecido por el numeral 2° del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976 y regulado por el numeral 2° del artículo 1° del Decreto número 3674 de 1981:

a) Vehículos automotores de servicio particular, incluidas las motocicletas con motor de más de 185 c.c. de cilindrada:

Hasta $350.000 de valor comercial: ocho por mil.

Entre $350.001 y $700.000 de valor comercial: doce por mil.

Entre $700.001 y $1.200.000 de valor comercial: dieciséis por mil.

Entre $1.200.001 y $2.000.000 de valor comercial: veinte por mil.

$2.000.001 o más de valor comercial: veinticinco por mil.

b) Vehículos de carga de dos y media toneladas o más: Hasta $350.000 de valor comercial: ocho por mil.

Entre $350.001 y $700.000 de valor comercial: doce por mil.

$700.001 o más de valor comercial. dieciséis por mil.

Artículo 3° Quedan exentos del impuesto previsto en el artículo anterior:

a) Los vehículos legalmente clasificados dentro del servicio público de transporte;

b) Los vehículos de propiedad de entidades de Derecho Público;

c) Los buses destinados exclusivamente al transporte de estudiantes, y

d) Las bicicletas, motonetas y las motocicletas con motor hasta de 185 c.c. de cilindrada.

Artículo 4º Cédese el impuesto de timbre nacional de que trata el artículo 2º de este decreto, a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá. En consecuencia, dicho impuesto será recaudado por las referidas entidades territoriales. Sin embargo, los Departamentos podrán convenir con los Municipios capitales de Departamentos y con aquellos donde existan Secretarías de Tránsito Clase A, formas de administración delegada del recaudo.

Artículo 5º Para la determinación del valor comercial de los vehículos automotores, el INTRA establecerá anualmente una tabla de valores, teniendo en cuenta los informes que le suministren los organismos que determine el Gobierno Nacional.

Para vehículos no contemplados en esta tabla, el propietario deberá solicitar el avalúo comercial al INTRA.

Artículo 6º Cuando el vehículo entre en circulación por primera vez, conforme a las regulaciones vigentes, pagará por los impuestos de que tratan los artículos 1º y 2º del presente decreto, una suma proporcional al número de meses o fracción que resten del año.

Artículo 7º No se pagará por concepto del impuesto de circulación y tránsito una suma anual inferior a $200 ni a $800 por concepto del impuesto de timbre nacional.

Artículo 8º Los Municipios donde no existan Secretarías de Tránsito de Clase A, podrán convenir con sus respectivos Departamentos el recaudo del impuesto municipal de circulación y tránsito a que se refiere el artículo 1º de este decreto.

Artículo 9º Los recaudos que los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá obtengan por el impuesto de timbre nacional previsto en el artículo 2º de este decreto, deberán destinarse, por lo menos en un 80%, a uno o varios de los siguientes fines: gastos de inversión, servicio de la deuda contratada para inversión y servicios seccionales de salud.

Artículo 10. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo del Distrito Especial de Bogotá reglamentarán lo relacionado con el recaudo del impuesto a que se refiere el artículo 2º de este decreto.

Artículo 11. El revisado de que trata el Decreto número 1344 de 1970 se realizará anualmente y su comprobante no podrá ser expedido sin la cancelación previa de los impuestos a que se refiere este decreto.

Artículo 12. En caso de mora en el pago de los impuestos de que trata el presente decreto, se aplicarán las sanciones que para el mismo efecto están establecidas respecto del impuesto de renta y complementarios.

Artículo 13. A partir del año de 1984, los valores absolutos a que se refieren los artículos 2º y 7º de este decreto, se reajustarán anualmente en el porcentaje señalado por el Gobierno Nacional, en el año inmediatamente anterior, para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 14. Deróganse el numeral 28 del artículo 26 de la Ley 2ª de 1976 y todas aquellas disposiciones contrarias al presente decreto.

Artículo 15. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dado en Bogotá, D. E., a 13 de enero de 1983.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia* (fdo.); el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo* (fdo.); el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha* (fdo.); el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro (fdo).*; el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes* (fdo.); el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonnet* (fdo.); el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López* (fdo.); el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez* (fdo.); el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría* (fdo.); el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan* (fdo.); el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez* (fdo.); el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez* (fdo.); el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza* (fdo.)».

El presente negocio fue fijado en lista en la Secretaría de la Corte por el término de tres días, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 214 de la Carta y del artículo 14 del Decreto número 432 de 1969. No se presentaron impugnaciones ni coadyuvancias.

Concepto del Procurador

El Procurador General de la Nación, en concepto recibido en la Corte el día 5 de los corrientes, sostiene:

1º Los límites precisos de la facultad extraordinaria de dictar decretos con fuerza de ley son "los que se desprenden del carácter exceptivo del artículo 122". Aparte de ellos, "la disposición constitucional no permite postular, *a priori*, cuáles instrumentos de la política económica pueden emplearse para enfrentar la perturbación del orden económico o social del país".

2º "El ejercicio cabal de las facultades propias de la situación de emergencia supone, entonces, que las medidas que se expidan puedan hallarse, racionalmente, relacionadas en forma directa y específica con los factores que configuran el estado de perturbación y finalísticamente inspiradas en su remoción o control para conjurar la situación de crisis o impedir la promulgación de sus efectos".

3º "El honorable Congreso de la República, actuando en función de constituyente derivado negó expresamente, explícitamente, la restricción que se propuso a las facultades propias del estado de emergencia, en el sentido de que: 'el Gobierno no podrá establecer impuestos'... Las disposiciones del Decreto, objeto de revisión constituyen ejercicio del poder impositivo. . este despacho no descarta, *a priori*, que, en uso de las facultades excepcionales propias del Estado de Emergencia Económica se ejerza el poder impositivo por el legislador extraordinario, si por otra parte, reunen las exigencias constitucionales enunciadas al iniciar estas consideraciones".

Luego de establecer la relación entre el Decreto número 72 de 1983 y el 3742 de 1982, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, el Procurador reafirma su tesis y pedimento anteriormente formulados ante la Corte, en el sentido de que ésta "modifique su jurisprudencia sobre el alcance absoluto de sus fallos desestimatorios y contraiga, así, los efectos propios de la cosa juzgada a los cargos de inconstitucionali-

dad que en fallo efectivamente, realmente, se examinen, bien que hayan sido propuestos por el actor, bien que hayan sido planteados por la Procuraduría o bien que procedan de la misma Corte (Concepto número 603 de noviembre 25 de 1982)".

Consideraciones de la Corte

Primera. El Decreto número 072 de 1983 (enero 13) es, como ya se dijo, de los legislativos expedidos por el Gobierno Nacional "en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982", como se advierte en su encabezamiento. La materia sobre la cual versa este Decreto es la tributaria; por él "se reforman el Impuesto de Circulación y Tránsito y el Impuesto de Timbre Nacional relacionado con vehículos automotores". Estas informaciones dan ocasión para que la Corte Suprema de Justicia, al proceder a revisar las normas correspondientes en ejercicio de su deber constitucional, comience por el estudio de las facultades mismas con que el Gobierno afirma haber actuado al expedirlas, y por el juicio sobre la materia tratada en cuanto se refiere a su indispensable conexidad "directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia", según lo ordena la Constitución.

Segunda. *La competencia.*

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Tercera. *Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.*

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo

que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea, en este caso, el Decreto de emergencia económica número 072 de 1983 (enero 13) "por el cual se reforman el Impuesto de Circulación y Tránsito y el Impuesto de Timbre Nacional relacionado con vehículos automotores".

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican remisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Cuarta. *Los elementos configurativos del artículo 122.*

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. El elemento causal.

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptible de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además, *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y

caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permita utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía toman el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el suceder las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. *El elemento instrumental.*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de

emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido);

b) Decretos Legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrá referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2° y 6°).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Quinta. *Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.*

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de Estado de Sitio número 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en

la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no solo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales solo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la reforma constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del ejecutivo por medio de decretos ley, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos-ley originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no solo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos-ley que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no solo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76-12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la Reforma Constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76 11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (artículos 121 y 214 Constitución Nacional), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de Decretos-ley (artículo 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14); y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restrictiva del ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al ejecutivo de facultades extraodinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una

vez abolida la prohibición, el Estado de Derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Sexta. *El alcance de las atribuciones del Gobierno en estado de emergencia.*

1. Nuestro sistema capitalista, que no es lo mismo que "modelo económico", de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12 y 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyectos de ley sobre ellas el Congreso no

puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Séptima. *El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.*

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la cámara parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indoclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (artículo 4° C. C. C.) de la Nación entera (artículo 105 Constitución Nacional).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representativo del "común" en la imposición de tributos.

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del Presupuesto, lo cual le confirió al parlamente el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206.

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente sólo le atañe, por medio de ley, al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no solo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal, sino, además su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en

relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1ª Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previo dictamen favorable del Consejo de Estado (Constitución Nacional artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que la exige aún al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trata de "decretar impuestos extraordinarios".

3ª Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuesto llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino como máximo igual a la que el propio Constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en Estado de Emergencia Económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76 14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional.*

Aunque no descarta entonces la corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de

emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4. Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedaría abierta definitvamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3746 de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5. En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicas y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o en época de emergencia declarada, para superarla, con la precisa finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, desbordar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6. Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleo; establecer empréstitos forzosos; disponer moratorias

en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributo preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte anticonómica. No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7. Arguméntase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, de la Proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate sobre la Reforma Constitucional de 1968 (Sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

¿Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la pena capital en ningún caso, solo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su anecdotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quien argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la Proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta Corporación, la cláusula general de legislación solo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la Proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento, más casual que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8. La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el magisterio de legitimidad electoral del Jefe del Estado y del gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no solo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Octava. *El Decreto número 072 de 1983*

En oportunidad fue expedido este Decreto y con los requisitos formales que exige la Constitución para los de su clase. Lo fue, así mismo, como ya se dijo, en ejercicio de las facultades de excepción que concede al Gobierno el artículo 122 de la Carta, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982, declaratorio de la emergencia económica. Su materia es la tributaria: "se reforman el Impuesto de Circulación y Tránsito y el Impuesto de Timbre Nacional relacionado con vehículos automotores".

El sistema tributario del país tiene indudablemente relación directa, pero ordinaria y constante, con el orden económico en todos sus aspectos: en lo individual, en lo social, en lo financiero, en lo fiscal, etc. Dicho sistema ostenta sus propias características internas y externas, utiliza sus procedimientos para realizarse y está expuesto a factores distintos que pueden determinar su eficacia o producir su ineficacia y que, en conjunto, constituyen una fenomenología resultante de hechos más o menos constantes, más o menos regulares, que inciden sobre su operación habitual. En cuanto tales hechos y circunstancias formen parte ordinaria del sistema tributario y, a través suyo, del orden económico del país, su tratamiento legislativo debe ser de la misma naturaleza, ordinario también, por las vías comunes que la Constitución establece y por el órgano del poder público que regularmente tiene tal finalidad, a la luz del artículo 76 de la Carta Política. Es, pues, el legislador ordinario quien tiene la vocación constitucional necesaria para introducir cambios y reformas en el sistema tributario tendientes a controlar, encauzar y regular los hechos y fenómenos que corresponden a su realización ordinaria y normal. En esta materia es él quien tiene "el poder del querer", según afortunada expresión".

No obstante, existe la posibilidad de que sobrevengan, esto es, que ocurran sobre esos hechos otros nuevos, graves, de gravedad indubitable, inminentes, accidentales (emergencia es "ocurrencia, accidente que sobreviene"), para perturbar o amenazar con hacerlo, el orden económico o social, o lo que es lo mismo, para alterarlo y trastornarlo, en su normalidad gravemente, hasta constituirse en hechos anormales determinantes de fenómenos extraordinarios que solo se pueden controlar o corregir

mediante instrumentos legislativos que el artículo 122 del Código Superior autoriza solo en esos eventos, y únicamente para casos así de extraordinarios.

Por lo que al Decreto número 72 se refiere, en lo que toca con su justificación constitucional, tiénese que su "relación directa y específica" con la situación determinante del estado de emergencia declarado por el Decreto número 3742 de 1982 se establece en los considerandos 1°, 2°, 3° y 5°. Pero la lectura de éstos y su cabal entendimiento permiten ver con claridad que los hechos allí invocados no son de aquellos que sobrevienen con inminencia y de manera extraordinaria para trastornar gravemente el sistema tributario y, a través suyo, el orden económico del país, ni que amenacen hacerlo de tal manera, o que alteren peligrosamente el orden social, o que constituyan calamidad pública de gravedad, sino al contrario, porque lo que allí se explica es que "la economía colombiana ha entrado en un proceso de desequilibrio" (1°); que "la crisis de inversión en Colombia tiene como causas principales el deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos" (2°); que existen "aumentos continuados y crecientes de los precios" (3°); que la situación fiscal por la que atraviesa el país "se ha menoscabado paulatinamente" (5°). Los términos "proceso", "progresivo", "continuado y creciente", y "paulatinamente", empleados por el ejecutivo para especificar y calificar los hechos relativos a la situación fiscal y tributaria, y señalados como causantes de emergencia económica, significan precisamente lo contrario de lo que sobreviene sorpresivamente, por ende de manera imprevista, insólita, extraordinaria y con fuerza perturbadora inminente sobre la normalidad institucional del orden económico. Pueden darse nuevos hechos, y generarse fenómenos distintos que afecten de alguna manera el desarrollo del sistema tributario para producir déficits de ejecución presupuestal, con detrimento de la organización fiscal, y que ello pueda afectar en una u otra forma el propio orden económico, pero mientras estos tales sucesos correspondan al habitual devenir de las distintas manifestaciones del sistema tributario, y formen parte, por ejemplo, del "proceso de desequilibrio", o del "deterioro progresivo" o del menoscabo paulatino a que aluden los considerandos del Decreto número 3742 de 1982, relacionados con la cuestión tributaria y fiscal, no se puede afirmar que sean determinantes de emergencia económica que sirva de sustentación constitucional al Decreto número 072 de 1983.

De otra parte agrégase que el mandato del artículo 43 de la Constitución, según el cual en tiempo de paz no es posible al Ejecutivo imponer contribuciones, se refiere no solo al hecho de imponerlas sino que también la modificación de ellas, o su rebaja, quedan comprendidas en tal prohibición, por cuanto lo que el precepto constitucional significa es que la materia tributaria está reservada al legislador, salvo excepciones expresamente establecidas en la Carta. Las leyes ordinarias sobre impuestos, expedidas regularmente por el Congreso, y cuyo conjunto constituye el sistema tributario del país, en cuanto partes de la estructura de las finanzas públicas, con sus imperfecciones y debilidades, no deben ser modificadas con oportunidad o pretexto de una emergencia económica cuyos hechos determinantes han de ser sobrevinientes, es decir, distintos de los frecuentes y ordinarios que caracterizan el funcionamiento habitual de ese sistema y del orden económico sobre el cual opera.

Novena. *El juzgamiento de la Corte sobre disposiciones de un decreto de emergencia que hayan sido derogados, subrogados o modificados por otras.*

Aunque al momento de emitir este fallo han entrado a regir diversos preceptos de un nuevo decreto de emergencia económica, a saber, el 392 de 1983, que modificó y adicionó el 072 que se examina, sin embargo, esta Corporación decidirá en el fondo sobre la totalidad de las disposiciones del último decreto citado, así algunas de ellas se hallen derogadas, subrogadas o modificadas por las de aquél, sin que opere para el caso la tesis de la inhibición para decidir sobre normas no vigentes al momento del fallo por carencia de objeto, porque en el presente caso la Corte tiene la inaplazable obligación de pronunciarse de manera oficiosa o forzosa, por mandato del parágrafo del artículo 122 de la Constitución, acerca de la constitucionalidad de los preceptos del decreto de emergencia que se analiza, sin necesidad de examinar la vigencia de sus disposiciones, pues el Constituyente es especialmente exigente en la guarda integral de la Constitución frente a las normas excepcionales. Antecedente de similar naturaleza es el consagrado respecto del control de decretos legislativos de estado de sitio, en la sentencia de la Corte, de octubre 20 de 1977.

DECISIÓN

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Es INEXEQUIBLE el Decreto número 072 de 13 de enero de 1983.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Luis E. Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (con salvamento de voto); *Manuel E. Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (con salvamento de voto); *Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe* (salvo voto); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fanny González Franco* (con salvamento de voto); *Darío Velásquez Gaviria*.

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disentimos del fallo que antecede por las razones expuestas en nuestro salvamento de voto del 23 de febrero del año en curso referente al Decreto número 3743 de 1982, y además por estas consideraciones:

Manifestamos nuestro acuerdo con el concepto del Procurador, en cuanto considera que, al negar el Congreso cuando dio trámite a la reforma constitucional respectiva la prohibición para el Gobierno de establecer impuestos mediante las atribuciones de la emergencia económica, se encuentra un antecedente que permite deducir que aquél sí goza de esa competencia, siempre que entre los hechos invocados para implantarla esté el de una crítica situación fiscal que altere gravemente el orden económico, como en el caso presente, referida tal crisis a los fiscos municipales.

Por consiguiente, el Decreto número 72 en estudio no es otra cosa que una modificación de la Ley 48 de 1968, en lo tocante con el impuesto de circulación y tránsito de vehículos automotores, y de la Ley 2ª de 1976 en lo referente al impuesto de timbre nacional que pagan aquellos vehículos, para determinar en ambos casos las tarifas y en el segundo, además, ceder su producido a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Especial de Bogotá.

Las restricciones y exenciones que se establecen son constitucionales, ya que la capacidad impositiva de los departamentos y los municipios es derivada y, por tanto, condicionada por la ley.

En consecuencia, habiéndose establecido la conexidad de las medidas tributarias que se adoptaron en el Decreto número 72 con los hechos justificativos de la emergencia y su directa relación con la remoción de las causas que dieron origen a aquella situación, estimamos que ha debido declararse su exequibilidad total.

Luis Carlos Sáchica, Jerónimo Argáez Castello, Ismael Coral Guerrero, Fanny González Franco, Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Enrique Daza Alvarez, Alberto Ospina Botero, José María Esguerra Samper, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Fabio Calderón Botero.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el Estado de Emergencia Económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibídem), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibídem), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibídem), y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibídem), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del Estado de Emergencia Económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho Estado de Emergencia Económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aun así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del Estado de Emergencia Económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en el artículo 20 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz.

ACLARACIÓN DE VOTO

El voto de inexequibilidad que he manifestado en relación con este Decreto, encuentra una motivación distinta a la que se indica en esta sentencia. Sobre el particular me remito a lo expresado respecto del Decreto número 3746 de 1982

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. CARENCIA DE PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. COSA JUZGADA FORMAL PERO NO MATERIAL.

La Corte se inhibe de dictar sentencia de mérito o de fondo.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 18.

Referencia: Expediente número 999 artículos 338, numeral 3 y 686, num. 2, parcialmente del Código de Procedimiento Civil.

Demandantes: Gustavo Figueroa C., Germán Valenzuela V., y Gerardo Osorio D.

Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*.

Aprobada por Acta número 17 de diez de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Bogotá, D. E., 10 de marzo de 1983.

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Gustavo Figueroa Castillo, Germán Valenzuela Valbuena y Gerardo Osorio Díaz, piden que se declaren inconstitucionales el numeral 3° del artículo 338 y el inciso 2° del numeral 2° del artículo 686 del Código de Procedimiento Civil, que dicen así con sus correspondientes encabezamientos:

"Artículo 338. *Oposición a la entrega*. Las oposiciones se tramitarán así:

".....

"3. Cuando la diligencia se efectúe en varios días, *sólo se atenderán las oposiciones que se formulen el día en que el juez identifique el sector del inmueble o los bienes muebles* a que ellas se refieran".

".....

"Artículo 686. *Oposiciones al secuestro.* A las oposiciones al secuestro se aplicarán las siguientes reglas:

".....

"2. .....

"Cuando la diligencia se realice en varios días, *sólo se atenderán las oposiciones que se formulen en el día en que el juez identifique el sector del inmueble a que se refieren aquéllas, o los bienes muebles de que se trate.*

".....".

Para los demandantes estas disposiciones son violatorias de los artículos 16, 20, 26 y 30 de la Constitución. Sus argumentos son los siguientes:

a) Hay violación del artículo 16, en cuanto "el Ejecutivo como legislador de excepción, a través de las normas que impugnamos, ha colocado en desmedro los derechos de las personas, en bienes, sobre los cuales tiene (sic) el derecho de posesión material (sic)";

b) Se presenta infracción del artículo 20 porque "no poder formular oposiciones a la entrega o al secuestro del bien sobre el cual se ejerce el derecho de posesión sino el día en que el juez identifique el sector del inmueble o de (sic) los bienes muebles", no implica responsabilidad, puesto que "al eventual opositor en su calidad de tercero poseedor no le es imputable estar pendiente y presente en la diligencia de entrega, embargo o secuestro...";

c) El artículo 26 resulta lesionado, porque en las disposiciones acusadas no se observa el cumplimiento de las formas propias de cada juicio, "ya que las mismas garantizan y llevan inherentes el derecho de defensa; así pues, se debería informar al tercero para que se haga presente a hacer valer su derecho en cualquier momento de la diligencia, y no tomar su ausencia como conducta concluyente"; y

d) Se vulnera el artículo 30 porque el derecho de posesión está reconocido en el Código Civil y "ello implica la existencia del derecho con justo título por parte del tercero", sin que en ninguna parte la ley sustancial civil estipule "que el derecho de posesión y consecuencialmente el derecho de retención, fenezcan o suspendan en contra de su titular cuando no esté presente en la práctica de las diligencias enunciadas en las normas que estamos impugnando".

El Procurador General de la Nación, admitida como fue la demanda por providencia del 8 de octubre de 1982, conceptuó que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 16, 26 y 30, por la consideración global de que "desconocen las condiciones mínimas que permitan asegurar el adecuado ejercicio del derecho de defensa y así hacen viable una injusta afectación del bien jurídico de la propiedad", y añadió esta argumentación específica:

"Es preciso destacar que la adecuada garantía del derecho de defensa no supone, simplemente, que se consagre un término para su ejercicio sino que se asegure la *oportunidad* de conocer las actuaciones de la autoridad, de conocer y controvertir las pruebas, de presentar explicaciones, de alegar, de allegar y hacer valer pruebas en su

favor y de cuestionar las decisiones que se adopten; y, es apenas obvio que si el afectado no se halla presente en la diligencia (lo cual es factible pues no está enterado de que se practicará porque no fue parte en el proceso en que se profirió el fallo y se expidió la orden de entrega) no dispone de oportunidad para ejercer el derecho que la Constitución tutela, y lo mismo sucede si está presente pero carece en ese momento de la prueba sumaria que exige el artículo 338 C.P.C., pues, como bien se sostiene por la H. Corte en el fallo de julio 8 del corriente, ya mencionado:

"Nadie, en su calidad de tercero poseedor, tiene la obligación de estar predispuesto ni siquiera sumariamente a una intempestiva actuación judicial de la que no es parte".

Argumenta adicionalmente que:

"Es cierto que los actos de oposición en diligencias judiciales pueden realizarse directamente por el afectado, sin que se exija su representación por abogado inscrito (ord. 4° art. 28 del Decreto número 196/71), pero ello no significa que todos los ciudadanos se encuentren en condiciones para ejercer, por sí solos, los diversos actos que envuelve la idónea defensa en tal caso, sino que, simplemente constituye una opción para que, quien se considere apto realice por sí mismo los actos propios de su defensa. Empero, de allí no puede extraerse la conclusión, que este Despacho considera equivocada, de que la sola presencia del afectado (pero, peor aún si se halla ausente) en la diligencia, permita un idóneo ejercicio de su defensa, al extremo de que su silencio le haga precluir, le prive, por manera definitiva y absoluta de la oportunidad de demostrar, siquiera mediante el trámite incidental su derecho al bien afectado".

II. Consideraciones de la Corte

1ª. El Decreto número 432 de 1969, por el cual se dictaron normas relativas al funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "y procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo", preceptúa en el artículo 16 que tratándose de leyes y decretos extraordinarios, la Corte no puede decidir sobre su constitucionalidad sino en razón de la acción pública instaurada por cualquier ciudadano, mediante escrito que debe contener, entre otros, el siguiente requisito de forma: "1º La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales".

Además, según lo establece el artículo 29 de ese mismo estatuto, la Corte Suprema, en ejercicio de esta jurisdicción, se encuentra inexcusablemente atada a lo que se demanda, sin que le sea posible fallar *extra* o *ultra-petita;* es decir, que sólo le compete confrontar la disposición o disposiciones acusadas con las normas de la Constitución para hacer la declaración correspondiente.

De esta preceptiva tiene que seguirse, como consecuencia lógica, que como a la Corte no le es dado pronunciarse acerca de la exequibilidad o inexequibilidad de normas legales no acusadas, se le impone al demandante como deber inexcusable, en los casos en que un mismo supuesto de hecho se halle regulado por número plural de disposiciones, acusar en la misma demanda todas las que tengan evidente incidencia

en el punto, o sea, integrar la unidad normativa, sin la cual la demanda no resulta idónea para que la Corte pueda resolver con fallo de fondo.

2ª. Por cuanto, en el caso que aquí se estudia, la demanda con la que se inició el proceso no plantea la indispensable proposición jurídica completa, se impone el pronunciamiento de una sentencia inhibitoria, con alcances de cosa juzgada formal pero no material. En efecto:

Sobre la consideración de que en materia civil la sentencia judicial sólo produce, en principio, efectos relativos y no absolutos, o sea que sus ordenaciones únicamente obligan a quienes fueron parte en el proceso en que se dictó, el artículo 338 del C. de Procedimiento Civil establece las reglas que, en defensa de los intereses de terceros, debe acatar el juez para admitir y resolver las oposiciones que éstos formulen a la entrega de bienes decretada en la providencia cuya ejecución se busca.

Así, en su numeral 3, que es la única parte del artículo que se demanda, dicho texto legal preceptúa que cuando la diligencia de entrega se efectúe en varios días, "sólo se atenderán las oposiciones que se formulen el día en que el juez identifique el sector del inmueble o los bienes muebles a que ellas se refieran". Y agrega el numeral 4, que "si el incidente se decide en favor del demandante, *la entrega se practicará sin atender ninguna otra oposición*, haciendo uso de la fuerza pública si fuere necesario..." (Subraya la Sala).

De la simple lectura de estos dos numerales del artículo se infiere que ambos conforman el mismo planteamiento jurídico, como que los dos consagran idéntico principio para aplicar a situaciones de hecho semejantes: evitar la dilación indefinida de la ejecución de la sentencia que puso fin al proceso, con la admisión de oposiciones sucesivas a la entrega del mismo bien. Se trata de regular, mediante los dos numerales del artículo, la misma situación fáctica, pues en rigor de verdad tanto da no admitir una segunda oposición que a la entrega se formule en día posterior y desde luego diferente a aquel en que se identificó el bien que es objeto de la diligencia, como entregar esa cosa al demandante que ya ha vencido a opositores anteriores, "sin atender ninguna otra oposición, haciendo uso de la fuerza pública si fuere necesario".

La íntima conexidad existente entre estas dos partes que, junto con otras más, integran el artículo 338 citado, es tan evidente que se hace imposible declarar la inconstitucionalidad solamente de alguna de ellas, dejando en la circulación jurídica la otra. Una decisión de ese contenido sobre el numeral 3, como lo pretende el impugnante, dejaría intacta la del numeral 4 y por ende impracticable la sentencia que así se dictase, sencillamente porque lo que se lograría con la declaratoria de inexequibilidad del primero no se alcanzaría con el obedecimiento y aplicación debidos del numeral siguiente.

3ª Suerte igual se correría frente a los incisos 1º y 4º del numeral 2 del artículo 686 de la codificación citada, que, relativamente a las oposiciones al secuestro, consagran idénticas reglas a las que gobiernan las oposiciones a la entrega en los precitados numerales 3 y 4 del artículo 338. Por lo consiguiente, idéntica argumentación procede hacer para despachar la demanda en este punto.

Dice en efecto el inciso 1° del numeral 2 del sobredicho artículo 686, que cuando la diligencia de secuestro se realice en varios días, "sólo se atenderán las oposiciones que se formulen en el día en que el juez identifique el sector del inmueble a que se refieren aquéllas, o los bienes muebles de que se trate"; y añade el inciso 4° del mencionaddo numeral 2 de ese mismo artículo, que "si el incidente se decide en contra del opositor, se practicará el secuestro entregándole el bien al secuestre, *sin que sea admisible ninguna otra oposición, y para ello se hará uso de la fuerza pública si fuere necesario*" (se subraya).

III. Decisión

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, se inhibe de dictar sentencia de mérito o de fondo en el presente caso.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Fanny González, Gustavo Gómez Velásquez* (Salvamento de voto); *Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (Con salvamento de voto); *Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

Salvamento de voto

Del magistrado *Jorge Salcedo Segura* en relación con la falta de integración de la unidad normativa como requisito para decidir en el fondo de una acción pública de inexequibilidad.

Expedientes 997 y 999. Normas acusadas: art. 338, numeral 2° del C. de P. C., en ambos; y art. 686, numeral 2° *ibidem* en el segundo.

Se ha sostenido en las sentencias dictadas en los procesos de la referencia que la Corte debe inhibirse de pronunciarse sobre la exequibilidad de una norma legal acusada con fundamento en el artículo 214 de la Constitución cuando quiera que "un mismo supuesto hecho se halle regulado por número plural de disposiciones y el demandante no cumpla como deber inexcusable con acusar en la misma demanda "todas las que tengan evidente incidencia en el punto".

Sea lo primero advertir que toda reforma procesal con fundamento en la cual un Juez se abstenga de impartir justicia debe estar precisamente consagrada en la ley,

para que el particular que ha ocurrido ante el funcionario tenga oportunidad de conocerla. El Juez que inventa las formas procesales que conducen a la abstención o inhibición está denegando justicia. Es así que la fórmula procesal de la integración de la unidad normativa no está consagrada en la ley, luego no es de aplicación en ningún proceso y el Juez que la aplica le está denegando justicia al particular que la ha recabado en su demanda.

De otra parte, el numeral segundo del artículo 214 de la Constitución Nacional comienza expresando que la Corte tendrá la facultad de "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos... cuando fueren acusadas ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano" ¿Qué es lo que se acusa? Una ley o un decreto. Y el Decreto número 432 de 1969, por el cual se establece el procedimiento constitucional, en sus artículos 3°, numeral 1°, 11, 16, 22, 29 y 30, se refiere también inequívocamente a proyectos de ley, leyes o Decretos como objeto del control de inconstitucionalidad. En consecuencia, es de entender que cuando en ejercicio de la acción pública un ciudadano considera que lo inexequible es apenas un artículo, inciso, numeral o proposición determinadas de una ley o de un Decreto, como lo acusado debe entenderse toda la ley o el Decreto, la Corte puede y debe dar su sentencia así tenga que pronunciarse sobre la constitucionalidad de otros artículos, incisos, numerales o proposiciones distintos de los citados por el demandante pero que formen parte de la norma acusada, que, se hace hincapié, es toda la ley o todo el Decreto. No habría lugar, entonces, en ningún caso a predicar la falta de integración de la unidad normativa cuando quiera que tal concepto hace referencia a un artículo, inciso, numeral o proposición de una misma norma acusada.

En tercer lugar, el numeral 3°, acusado y el 4° al cual no se refieren los actores, regulan supuestos de hecho diferentes. El primero hace relación a la oportunidad de formular oposiciones. El segundo al caso en que formuladas oportunamente, hayan dado lugar a un incidente que se decidió en favor del demandante y desde luego en contra del opositor. Lo que se predica del primer artículo, que merma la posibilidad de defensa por cuanto limita en el tiempo en forma injusta la posibilidad del tercero para oponerse, exclusivamente durante la identificación del bien, no es en manera alguna aplicable al otro, por cuanto en la medida en que regula las consecuencias de haberse formulado oposición que no prosperó, supone que fue escuchado el opositor y vencido en el incidente. Luego si el primero es violatorio del artículo 26 de la Constitución por desconocer el derecho de defensa, no así el segundo. Y tampoco podría afirmarse que se viola ese derecho constitucional cuando se le impide a un nuevo opositor formular su oposición. La oportunidad de formularlas es la primera diligencia; pero toda la diligencia; de ahí la necesidad de ser amplios en ese momento. Pero en manera alguna la constitucionalidad o inexequibilidad del numeral 3° conlleva la del 4°. Las dos normas regulan supuestos fácticos diferentes luego aún con la injurídica tesis de la Corte propiciada en las sentencias de que discrepo no sería de recibo la tesis de la integración de la unidad normativa y, en consecuencia, ha debido pronunciarse en el fondo.

Finalmente, toda nueva doctrina que en una u otra forma autolimite a la Corte en su trascendental papel de guardián de toda la Constitución la merma en su importancia ante la Nación y,. por tanto, se debe evitar propiciarla.

En la anterior forma queda explicada la razón de mi disidencia.

Bogotá, marzo 24 de 1983.

Jorge Salcedo Segura

SALVAMENTO DE VOTO

(Decreto número 1400/70 C. de Procedimiento Civil arts. 338 num. 3, y 686 num. 2°).

Doy por reproducidos los comentarios consignados en el Salvamento de voto relacionado con el Decreto número 1400/70 (C. de P. C.) art., 338.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. COSA JUZGADA FORMAL PERO NO MATERIAL. SENTENCIA INHIBITORIA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

La Corte se inhibe de dictar sentencia de fondo.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 19.

Referencia: Radicación número 997.

Normas demandadas: Artículo 338, numeral 3º del Decreto número 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil)

Actores: Enrique Benedetti Charry, José Albino Ibagué, Jorge Edison Rojas Rincón y Edgardo Villamil Portilla.

Magistrado Sustanciador: doctor *Carlos Medellín*.

Aprobada por Acta número 17 de marzo 10 de 1983.

Bogotá, D. E., marzo diez (10) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Enrique Benedetti Charry, José Albino Ibagué, Jorge Edison Rojas Rincón y Edgardo Villamil Portilla, ciudadanos colombianos en ejercicio del derecho que les da la Constitución Política de Colombia, han demandado el numeral 3º del artículo 338 del Decreto número 1400 de 1970, Código de Procedimiento Civil, por considerarlo inconstitucional.

Se transcribe el encabezamiento del artículo 338, para indicar su materia, y con subraya el texto de la norma acusada:

"*Artículo 338*. Oposición a la entrega. Las oposiciones se tramitarán así:

"(.....)

"3º *Cuando la diligencia se efectúe en varios días, sólo se atenderán las oposiciones que se formulen el día en que el juez identifique el sector del inmueble o los bienes muebles a que ellas se refieran*".

Disposiciones constitucionales

El demandante señala el artículo 26 de la Constitución como la norma lesionada por el numeral que es objeto de su acusación.

Razones de la demanda

Indica el actor varias hipótesis posibles en la aplicación del artículo 338 del Código de Procedimiento Civil: que el día de la diligencia de entrega se presente un tercero opositor o un tenedor que derive sus derechos de otra persona que a su vez obre como poseedor; que el tercero que se presente como opositor no tenga la prueba sumaria que se exige; que no conozca el derecho que tiene a oponerse, ni el juez lo ilustre al respecto; que no sepa hacer la oposición, o que no esté presente, lo cual puede ocurrir "cuando una persona tiene derechos vinculados al bien que se va a entregar pero no conoce la orden de entrega del Juzgado". Como las providencias judiciales en estos casos se notifican a las partes, el tercero que aún no ha intervenido no es notificado personalmente, luego la orden de entrega sólo es conocida por el demandante y el demandado. En cualquiera de las posibilidades enunciadas, especialmente en la de la ausencia el día de la entrega, "se le niega la posibilidad de alegar y hacer valer sus derechos en razón de que sólo son atendibles las oposiciones formuladas el día en que se identifique el inmueble". De tal manera queda negado el derecho de defensa.

Concepto del Procurador

Dice el Procurador que "comparte en lo esencial la tesis de los demandantes" porque en la disposición impugnada "es aún más ostensible la inconstitucionalidad que en el caso del numeral 6º –artículo 687 C. P. C., respecto del cual la honorable Corte Suprema de Justicia en fallo de julio 8 del corriente declaró la inexequibilidad parcial". Agrega que "en el precepto ahora acusado se pierde el derecho a promover el incidente por la mera circunstancia de que no se ejerció en el día de iniciación de la diligencia de entrega"; y que "la adecuada garantía del derecho de defensa no supone, simplemente, que se consagre un término para su ejercicio, sino que se asegure la *oportunidad* de conocer las actuaciones de la autoridad, de conocer y controvertir las pruebas, de presentar explicaciones, de alegar, de allegar y hacer valer pruebas en su favor y de cuestionar las decisiones que se adopten; y, es apenas obvio que si el afectado no se halla presente en la diligencia... no dispone de oportunidad para ejercer el derecho que la Constitución tutela, y lo mismo sucede si está presente pero carece en ese momento de la prueba sumaria que exige el artículo 338 C. P. C.".

En conclusión, el Procurador considera que la norma acusada es violatoria de los artículos 16, 26 y 30 de la Carta, este último porque, además, "hace viable una injusta afectación del bien jurídico de la propiedad", y solicita que se declare su inexequibilidad.

Consideraciones de la Corte

1ª El Decreto número 432 de 1969, por el cual se dictaron normas relativas al funcionamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "y

procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo", preceptúa en el artículo 16 que tratándose de leyes y decretos extraordinarios, la Corte no puede decidir sobre su constitucionalidad sino en razón de la acción pública instaurada por cualquier ciudadano, mediante escrito que debe contener, entre otros, el siguiente requisito de forma: "1ª La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales".

Además, según lo establece el artículo 29 de ese mismo estatuto, la Corte Suprema, en ejercicio de esta jurisdicción, se encuentra inexcusablemente atada a lo que se demanda, sin que le sea posible fallar *extra o ultra petita;* es decir, que sólo le compete confrontar la disposición o disposiciones acusadas con las normas de la Constitución para hacer la declaración correspondiente.

De esta preceptiva tiene que seguirse, como consecuencia lógica, que como a la Corte no le es dado pronunciarse acerca de la exequibilidad o inexequibilidad de normas legales no acusadas, se le impone al demandante como deber inexcusable, en los casos en que un mismo supuesto de hecho se halle regulado por número plural de disposiciones, acusar en la misma demanda todas las que tengan evidente incidencia en el punto, o sea, integrar la unidad normativa, sin la cual la demanda no resulta idónea para que la Corte pueda resolver con fallo de fondo.

2ª Por cuanto, en el caso que aquí se estudia, la demanda con la que se inició el proceso no plantea la indispensable proposición jurídica completa, se impone el pronunciamiento de una sentencia inhibitoria, con alcances de cosa juzgada formal pero no material. En efecto:

Sobre la consideración de que en materia civil la sentencia judicial sólo produce, en principio, efectos relativos y no absolutos, o sea que sus ordenaciones únicamente obligan a quienes fueron parte en el proceso en que se dictó, el art. 338 del C. de Procedimiento Civil establece las reglas que, en defensa de los intereses de terceros, debe acatar el juez para admitir y resolver las oposicinnes que éstos formulen a la entrega de bienes decretada en la providencia cuya ejecución se busca.

Así, en su numeral 3, que es la única parte del artículo que se demanda, dicho texto legal preceptúa que cuando la diligencia de entrega se efectúe en varios días, "sólo se atenderán las oposiciones que se formulen el día en que el juez identifique el sector del inmueble o los bienes muebles a que ellas se refieran". Y agrega el numeral 4, que "Si el incidente se decide en favor del demandante, *la entrega se practicará sin atender ninguna otra oposición*, haciendo uso de la fuerza pública si fuere necesario..." (Subraya la Sala).

De la simple lectura de estos dos numerales del artículo se infiere que ambos conforman el mismo planteamiento jurídico, como que los dos consagran idéntico principio para aplicar a situaciones de hecho semejantes: evitar la dilación indefinida de la ejecución de la sentencia que puso fin al proceso, con la admisión de oposiciones sucesivas a la entrega del mismo bien. Se trata de regular, mediante los dos numerales del artículo, la misma situación fáctica, pues en rigor de verdad tanto da no admitir una segunda oposición que a la entrega se formule en día posterior y desde luego diferente de aquel en que se identificó el bien que es objeto de la diligencia, como entregar esa cosa al demandante que ya ha vencido a opositores

anteriores, "sin atender ninguna otra oposición, haciendo uso de la fuerza pública si fuere necesario".

La íntima conexidad existente entre estas dos partes que, junto con otras más, integran el artículo 338 citado, es tan evidente que se hace imposible declarar la inconstitucionalidad solamente de alguna de ellas, dejando en la circulación jurídica la otra. Una decisión de ese contenido sobre el numeral 3, como lo pretende el impugnante, dejaría intacta la del numeral 4 y por ende impracticable la sentencia que así se dictase, sencillamente porque lo que se lograría con la declaración de inexequibilidad del primero no se alcanzaría con el obedecimiento y aplicación debidos del numeral siguiente.

DECISIÓN:

Por lo dispuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, SE INHIBE de dictar sentencia de mérito o de fondo en el presente caso.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Cnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Manuel E. Daza Alvarez, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe, Fanny González Franco, Gustavo Gómez Velásquez* (Salvamento de voto); *Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (Con salvamento de voto); *Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Del magistrado *Jorge Salcedo Segura* en relación con la falta de integración de la unidad normativa como requisito para decidir en el fondo una acción pública de inexequibilidad.

Expedientes 997 y 999. Normas acusadas: Art. 338, numeral 2º del C. de P. C., en ambos; y art. 686, numeral 2º *ibidem* en el segundo.

Se ha sostenido en las sentencias dictadas en los procesos de la referencia que la Corte debe inhibirse de pronunciarse sobre la exequibilidad de una norma legal acusada con fundamento en el artículo 214 de la Constitución cuando quiera que "un mismo supuesto de hecho se halle regulado por número plural de disposiciones" y el demandante no cumpla como deber inexcusable con acusar en la misma demanda "todas las que tengan evidente incidencia en el punto".

Sea lo primero advertir que toda forma procesal con fundamento en la cual un Juez se abstenga de impartir justicia debe estar precisamente consagrada en la ley, para que el particular que ha ocurrido ante el funcionario tenga oportunidad de conocerla. El Juez que inventa las formas procesales que conducen a la abstención o inhibición está denegando justicia. Es así que la fórmula procesal de la integración de la unidad normativa no está consagrada en la ley, luego no es de aplicación en ningún proceso y el juez que la aplica le está denegando justicia al particular que la ha recabado en su demanda.

De otra parte, el numeral segundo del artículo 214 de la Constitución Nacional comienza expresando que la Corte tendrá la facultad de "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos... cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano". ¿Qué es lo que se acusa? Una ley o un decreto. Y el Decreto número 432 de 1969, por el cual se establece el procedimiento constitucional, en sus artículos 3º, numeral 1º, 11, 16, 22, 29 y 30, se refiere también inequívocamente a proyectos de ley, leyes o decretos como objeto de control de inconstitucionalidad. En consecuencia, es de entender que cuando en ejercicio de la acción pública un ciudadano considera que lo inexequible es apenas un artículo, inciso, numeral o proposición determinadas de una ley o de un Decreto, como lo acusado debe entenderse toda la ley o el Decreto, la Corte puede y debe dar su sentencia así tenga que pronunciarse sobre la constitucionalidad de otros artículos, incisos, numerales o proposiciones distintas de los citados por el demandante pero que formen parte de la norma acusada, que, se hace hincapié, es toda la ley o todo el Decreto. No habría lugar, entonces, en ningún caso a predicar la falta de integración de la unidad normativa cuando quiera que tal concepto hace referencia a un artículo, inciso, numeral o proposición de una misma norma acusada.

En tercer lugar, el numeral 3º, acusado y el 4º al cual no se refieren los actores, regulan supuestos de hecho diferentes. El primero hace relación a la oportunidad de formular oposiciones. El segundo al caso en que formuladas oportunamente, hayan dado lugar a un incidente que se decidió en favor del demandante y desde luego en contra del opositor. Lo que se predica del primer artículo, que mengua la posibilidad de defensa por cuanto limita en el tiempo en forma injusta la posibilidad del tercero para oponerse, exclusivamente durante la identificación del bien, no es en manera alguna aplicable al otro, por cuanto en la medida en que regula las consecuencias de haberse formulado oposición que no prosperó, supone que fue escuchado el opositor y vencido en el incidente. Luego si el primero es violatorio del artículo 26 de la Constitución por desconocer el derecho de defensa, no así el segundo. Y tampoco podría afirmarse que se viola ese derecho constitucional cuando se le impide a un nuevo opositor formular su oposición. La oportunidad de formularlas es la primera diligencia; pero toda la diligencia; de ahí la necesidad de ser amplios en ese momento. Pero en manera alguna la constitucionalidad o inexequibilidad del numeral 3 conlleva la del 4. Las dos normas regulan supuestos fácticos diferentes luego aún con la injurídica tesis de la Corte propiciada en las sentencias de que discrepo no sería de recibo la tesis de la integración de la unidad normativa y, en consecuencia, ha debido pronunciarse en el fondo

Finalmente, toda nueva doctrina que en una u otra forma autolimite a la Corte en su trascendental papel de guardián de toda la Constitución la merma en su importancia ante la Nación y, por tanto, se debe evitar propiciarla.

En la anterior forma queda explicada la razón de mi disidencia.

Bogotá, marzo 24 de 1983.

Jorge Salcedo Segura

SALVAMENTO DE VOTO

Participo de las apreciaciones consignadas por el M. *Jorge Salcedo Segura*, en su disentimiento, y reproduzco las que sobre idéntico tema (proposición jurídica completa o unidad normativa) expresé en salvamento anterior:

Creo que el fenómeno de la "proposición jurídica completa" debe repensarse. Personalmente he iniciado este proceso de revaloración y el resultado actual, así el análisis pueda pecar de deficiente, es el de separarme de tal tesis: Brevemente anoto algunos aspectos de tan importante tema:

1. Hablar de "ortodoxia constitucional" para mantener el imperio de esta teoría, es dejar de ver lo que en el fondo ella constituye y ha constituido: el posible respeto de errores de tradición, apego a verdades aparentes y cómodas. Si se repasa su origen y sus casos de aplicación más destacados, se advertirá que definiciones difíciles por el asunto y el momento histórico en que se exigió el pronunciamiento judicial, se esquivaron con este donoso expediente.

2. Juzgo como infortunado este injerto o transplante (que está en mora de experimentar su esperado "rechazo") del campo de la casación civil, esfera en la cual no debe olvidarse que abundaron los motivos para las decisiones "inhibitorias" (¡qué no se dijo, a este respecto, de los "presupuestos procesales!"), basta el punto de haber sido propósito de la reforma del código de procedimiento civil, procurar su atenuación.

3. Ahora, en materia más trascendental y en sistema muy diferente, se pretende mantener la tendencia inhibitoria de la proposición jurídica incompleta. Conviene recordar que si en el sistema de la casación civil existe una verdadera "técnica", tanto más exigible cuanto que se prohíbe la actuación de persona no versada en la ciencia del derecho, no ocurre otro tanto en los juicios de constitucionalidad, empezando porque cualquier ciudadano, así sea el más lego en materias jurídicas y ajeno a esta especialidad, puede intentar la declaratoria de inexequibilidad de una norma. El mayor esfuerzo y compromiso, en esta labor de acierto, estará de parte de la Sala y del Procurador, que del lado del actor. La solución del problema encontrará nitidez no tanto en los términos de la acción como en los argumentos y alcances del fallo. Los destinatarios de la Constitución no quedan tranquilos y satisfechos porque se diga para mantener así sea transitoriamente la vigencia de una norma inexequible, que el demandante olvidó la proposición jurídica completa. Esta sensación de seguridad sí aparece cuando la Corte, coincidiendo con el actor o apartándose de sus opiniones,

mediante exhaustivo estudio, determina la inconstitucionalidad o constitucionalidad del precepto acusado o de los que con él se relacionan de manera inescindible. Insisto en destacar la pugna de conceptos. Al paso que la Constitución permite intervenir a quien no es experto en cuestiones jurídicas, la Corte convierte su demanda en exquisita demostración y manejo de esta ciencia, hasta el punto que debe dominar toda la legislación positiva para advertir dónde una disposición, la que cree el demandante viola la Constitución, forma unidad con otras dispersas en todo el cuadro de la legislación positiva existente en el país, requiriendo, como lo aprecia la técnica de casación civil, señalar "como vulnerados todos los textos que su estructura exige".

No se entiende muy bien que limitándose la Corte a las censuras del demandante, hasta el punto de estimarse decisión extra petita la inclusión en el fallo de normas citadas por el Procurador o recomendadas por la Magistratura, se niegue la resolución pedida, así se advierta su inconstitucionalidad, por no haber citado el complemento legislativo que forme la llamada unidad de la proposición jurídica. Si el accionante ha reducido su pretensión, porque así lo quiere o su visión jurídica no le da para más, ¿por qué no se define la constitucionalidad del precepto acusado? Si se acepta la restricción indicada, para el órgano de decisión, se impone entonces la obligación de pronunciarse sobre lo solicitado, aunque se diga que pudo y debió extender más su pedimento.

Prefiere la Corte, con esta tesis que combato dejar vigente un precepto legal que quebranta la Constitución, a quitarle de inmediato su eficacia, porque existen otros que deben correr la misma suerte. En este último caso, ¿por qué no extender la decisión a las normas estructuradas por la Corte, en su tarea de establecer la proposición jurídica completa? ¿Acaso en la técnica de casación no existe la posibilidad de ir más allá de lo demandado cuando es necesario, para la unidad o coherencia del fallo, vincular otras partes de éste que no han sido objeto de la impugnación pero que no pueden dejarse subsistentes ante la prosperidad del recurso extraordinario?

¿Qué interés, qué importancia tiene demorar la expedición del fallo con la compleja, subjetiva y aleatoria noción de la "proposición jurídica completa", si al tenerse que indicar los preceptos omitidos, se advierte de una vez cómo debe repetirse la demanda? ¿Desbordará en algo la Corte su misión de guardar la integridad de la Constitución, porque totalice el tema de decisión y cubra los varios aspectos legislativos que deben considerarse? ¿No será benéfico, plausible y propio a su función que se declare la inconstitucionalidad de todo lo que tenga que declinar en su vigencia por este vicio? ¿Qué de torpe hay en aprobar el mantenimiento, por no contrariar la Carta, de la norma acusada así como de todas aquellas llamadas a formar con la misma integridad o unidad? No alcanzo a advertir, en esta tesis, yerro, desvío, abuso o falta de técnica.

Ahora bien, si se circunscribe el fallo a lo demandado, así queden por fuera otros preceptos, sustancialmente vinculados a aquella, ¿qué defecto puede predicarse de la sentencia adoptada? Ninguno. Lo que puede suceder es que al invocarse posteriormente la aplicación de esas "otras" disposiciones, el respectivo funcionario acuda a la

excepción de inconstitucionalidad, para lo cual le servirá eficazmente la determinación tomada por la Corte.

Estas glosas, por ahora, son suficientes para disentir de la tradicional y conspicua tesis de la proposición jurídica incompleta, acatada por el fallo de mayoría.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS. FONDOS DE INVERSIONES PUBLICAS Y ESTABILIZACION CAMBIARIA. FASES INTERNA Y EXTERNA DE LA ECONOMIA NACIONAL. JUNTA MONETARIA.

Exequible el Decreto número 73 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 20.

Referencia: Expediente número 1026 (125-E).
Norma Revisada: Decreto Legislativo número 73 de 1983 "Por el cual se dictan medidas sobre la cuenta especial de cambios y se crean los fondos de inversiones públicas y estabilización cambiaria".

Ponentes: doctores *Carlos Medellín, Luis Carlos Sáchica, Juan Hernández Sáenz.*

Aprobada según Acta número 18 de marzo once (11) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Bogotá, D. E., marzo once (11) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Antecedentes

El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República envió a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo número 73 de 1983 para su revisión constitucional, en obedecimiento a lo estatuido en el Parágrafo del artículo 122 de la Carta Política.

Iniciada la tramitación correspondiente, en su oportunidad el ciudadano Darío López Ochoa compareció a impugnar ese Decreto por considerarlo totalmente contrario a la Constitución, tanto en su contenido general como específicamente en casi todos sus artículos, a los cuales les formula tachas pormenorizadas. Cree así que

desconoce los artículos 76, ordinales 3º, 4º, 11, 13, 15 y 22, 120, ordinales, 11, 122, 203, 206 a 208 y 210 de la Carta Fundamental.

A su vez, el Procurador General de la Nación conceptuó que el decreto en examen es constitucional.

Cumplida como está cabalmente la actuación previa, corresponde a la Corte decidir.

II. Texto del Decreto

Dice así el decreto que se examina:

"DECRETO NUMERO 73 DE 1983
(enero 13)

Por el cual se dictan medidas sobre la Cuenta Especial de Cambios y se crean los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º En desarrollo de sus funciones en materia de administración del sistema de cambios internacionales, del país, el Banco de la República, mediante contrato con el Gobierno Nacional, continuará manejando la Cuenta Especial de Cambios como un mecanismo de regulación cambiaria y monetaria.

Artículo 2º Constituyen ingresos de la Cuenta Especial de Cambios, los siguientes:

a) Los derivados de las operaciones de compra y venta de divisas por parte del Banco de la República, calculados de acuerdo con la metodología que establezca la Junta Monetaria;

b) Los resultantes de la inversión y del manejo de las reservas internacionales;

c) Las utilidades por concepto de la acuñación de monedas de oro de curso legal de que trata el artículo 3º de la Ley 22 de 1968, cuando la ley no haya señalado una destinación específica.

Artículo 3º Constituyen egresos de la Cuenta Especial de Cambios, los siguientes:

a) Los derivados de las operaciones de compra y venta de divisas, calculados de acuerdo con la metodología que establezca la Junta Monetaria;

b) El monto del diferencial cambiario derivado del manejo de recursos financieros externos por parte del Banco de la República;

c) Los gastos por concepto de manejo de las reservas internacionales y, en general, aquellos que sean resultado de operaciones de cambio exterior por parte del Banco de la República;

d) La remuneración que se contrate con el Banco de la República por concepto de administración de la Cuenta Especial de Cambios.

Artículo 4° Constituye utilidad de la Cuenta Especial de Cambios la diferencia positiva entre los ingresos y los egresos de que tratan los artículos 2° y 3° de este decreto.

Artículo 5° A partir de 1984, los recaudos por concepto de los impuestos *"ad valorem"* al café y complementario de remesas, previstos por los artículos 226 del Decreto-ley número 444 de 1967 y 130 del Decreto Legislativo número 2053 de 1974, respectivamente, lo mismo que los ingresos que lleguen a producirse de la aplicación del artículo 136 del decreto primeramente citado, constituirán un ingreso corriente de la Nación, el cual deberá incluirse en el presupuesto conforme a su ley orgánica.

Artículo 6° Créanse en el Banco de la República los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria, que operarán de conformidad con lo establecido en el presente decreto y en el contrato que para ese efecto se celebre entre el Banco de la República y el Gobierno Nacional.

Artículo 7° Son ingresos del Fondo de Inversiones Públicas:

a) La proporción de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios que la Junta Monetaria determine de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9° de este decreto;

b) Los intereses y la recuperación de cartera por los préstamos que realice, y

c) Los recursos adicionales que la ley o el Gobierno Nacional determinen.

Artículo 8° Los recursos del Fondo de Inversiones Públicas sólo podrán utilizarse para los siguientes fines:

a) Préstamos para financiación de los gastos de inversión del Presupuesto Nacional;

b) Préstamos a entidades públicas a través del Presupuesto Nacional, conforme lo previsto en el artículo 16 del Decreto Extraordinario número 294 de 1973;

c) Pago anticipado de deuda pública externa de la Nación para su conversión en deuda pública interna.

Parágrafo. La Junta Monetaria determinará los intereses y plazos de los préstamos que conceda el Fondo de Inversiones Públicas, los cuales se harán siempre a través del Presupuesto Nacional.

Artículo 9° Establécese la siguiente destinación para las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios:

a) Durante cada año, a partir de 1984, y mientras dure el contrato con el Banco de la República, la Junta Monetaria determinará, de conformidad con los objetivos de la política monetaria, el porcentaje máximo anual de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios que se trasladará al Fondo de Inversiones Públicas, sin que este porcentaje exceda del 75% de dichas utilidades, y

b) El saldo de las utilidades se mantendrá en el Banco de la República en el Fondo de Estabilización Cambiaria, cuyos recursos acumulados no podrán utilizarse sino para compensar las pérdidas que eventualmente produzca la Cuenta Especial de Cambios.

Parágrafo. Para el año 1983, esta norma sólo se aplicará al excedente de la utilidad de la Cuenta Especial de Cambios y de las rentas de que trata el artículo 5º de este decreto sobre lo alorado en la Ley 40 de 1982.

Artículo 10. Las pérdidas resultantes del manejo de la Cuenta Especial de Cambios deberán cubrirse con los recursos provenientes del Fondo de Estabilización Cambiaria de que trata el ordinal b) del artículo anterior.

En caso de que éstos sean insuficientes, el Banco de la República procederá a abrir un crédito a favor del Gobierno Nacional, equivalente al faltante. Las condiciones de dicho crédito serán determinadas por la Junta Monetaria y su cancelación se hará con apropiaciones del Presupuesto Nacional provenientes de ingresos ordinarios.

Artículo 11. El reavalúo contable de las reservas internacionales en ningún caso afectará la Cuenta Especial de Cambios, ni constituirá ingreso u obligación para el presupuesto nacional.

Artículo 12. El contrato para la administración de la Cuenta Especial de Cambios y los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria requerirá únicamente las firmas del Presidente de la República, del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente General del Banco de la República y su duración será igual a la del contrato de emisión existente entre el Gobierno y el Banco de la República.

Artículo 13. En el contrato que celebre el Gobierno Nacional con el Banco de la República en desarrollo de este decreto, se determinará la forma de calcular los diversos ingresos y egresos previstos en los artículos 2º y 3º.

Artículo 14. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1º de la Ley 46 de 1971, a partir de la vigencia del presente decreto, el monto del Situado Fiscal no podrá ser inferior a la cuantía prevista en el Presupuesto Nacional del año fiscal de 1983.

Artículo 15. Este decreto deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 45 del Decreto-ley número 444 de 1967 y rige desde la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a los trece (13) días del mes de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983).

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores; *Rodrigo Lloreda Caicedo;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes;* el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* el Ministro de Salud, *Jorge Gaeta Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahán;* el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez;* el Ministro de Obras Públicas y Transportes, *José Fernando Isaza.*

Es fiel copia tomada de su original.

María Angela Tavera
Subsecretaria General»

III. Estudio sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 73 de 1983

Dentro de los motivos invocados en el Decreto Legislativo número 3742 de 1982 para declarar el estado de emergencia económica figura el de que la incorporación al presupuesto nacional de recursos con efectos altamente inflacionarios ha contribuido a agravar la emergencia fiscal y presupuestaria y a dificultar el manejo de la política monetaria. Como el Decreto Legislativo número 73, que se examina, establece correctivos tendientes a eliminar aquella anomalía y sus consecuencias, fácil resulta establecer su nexo con los móviles de tal declaratoria y, de consiguiente, su constitucionalidad por ese aspecto.

Como, además, del decreto susodicho lleva las firmas del Presidente de la República y sus Ministros y fue expedido dentro del lapso de 90 días, previsto como duración del estado de emergencia económica, tampoco merece reparo en cuanto atañe a la forma y a la temporalidad.

Fue propósito del Decreto-ley número 444 de 1967 independizar el manejo monetario dentro de la economía nacional de la suerte que tuviese el peso colombiano en el ámbito de los mercados internacionales. Para ello, implantó el régimen de control de cambios, que implica la administración exclusiva por parte del Estado de las reservas en moneda extranjera que tuviese el país y de los ingresos en la misma moneda, sea cual fuere la fuente de su obtención: actividad de los particulares o gestiones oficiales. Así mismo, la regulación de los egresos en dicha moneda le incumbe al Estado en todos sus aspectos.

El resultado de aquella administración se refleja en la llamada Cuenta Especial de Cambios que es, de esta manera, un instrumento de regulación cambiaria y de evaluación de nuestra moneda derivada de la suerte del país en los mercados internacionales, de nuestro comercio exterior y de la situación colombiana frente a las entidades de crédito foráneas.

De otra parte, la diferenciación entre las fases interna y externa de la economía no es caprichosa sino que obedece a realidades objetivas. El estado de la economía

interna depende de la gestión oficial y del resultado que logre el trabajo nacional en la producción de bienes y servicios. La fase externa está subordinada, en cambio, a factores distintos: la situación en los mercados internacionales de las exportaciones colombianas, la actividad y el comportamiento de países distintos al nuestro en el ámbito de estos mercados y aun la repercusión exterior del estado de la economía interna de esos países.

Naturalmente, situaciones tan disímiles y autónomas entre sí exigen también tratamientos distintos para la una y la otra.

Sin embargo, hasta la expedición del Decreto Legislativo número 73, que se revisa, se le había dado a las utilidades resultantes del manejo de la Cuenta Especial de Cambios el tratamiento puro y simple de un ingreso fiscal aforable en el presupuesto de rentas de la Nación, siendo así que buena parte de los ingresos de dicha cuenta corresponde a la compra y venta de divisas por el Banco de la República, es decir al resultado de operaciones de cambio internacional y no de actividades desarrolladas dentro del ámbito de la economía nacional, tratamiento que llevaba a emisiones monetarias que, por no corresponder a un aumento real y efectivo de la riqueza pública o privada dentro del campo nacional, traducido en incremento de la oferta de bienes y servicios, elevaban artificialmente el medio circulante, con las consecuencias inflacionarias que sufre la Nación.

Con esta apropiación presupuestaria interna del resultado de operaciones de cambio internacional se desvanecía el sano propósito del Decreto ley número 444 de independizar radicalmente el manejo monetario criollo de la fase correspondiente a los mercados externos.

Así mismo, por virtud de lo dispuesto en los artículos 226 del Decreto-Ley número 444 y 130 del Decreto Legislativo número 2053 de 1974, 22 puntos del 26% *ad valorem* que grava las exportaciones de café y el total del impuesto del 12% sobre el monto de las remesas o transferencias al exterior de rentas o de ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, ingresaban a la Cuenta Especial de Cambios, a pesar de que constituían y constituyen un traspaso de dinero del sector privado al público, a través del impuesto, siendo así que ese dinero lo han obtenido los gobernados mediante actividades efectivamente realizadas dentro del territorio nacional. Se desvirtuaba así una vez más el móvil del Decreto-ley número 444 de independizar la economía interna de la economía externa del país.

Mientras que el producto de aquellos impuestos es efectivamente una renta o un enriquecimiento del Fisco Nacional, como lo son todos los tributos, el resultado favorable en numerario de las operaciones cambiarias indica apenas el debilitamiento del peso en el ámbito foráneo frente a monedas más fuertes, pero no significa una bonanza pecuniaria fiscal que pueda calificarse como renta.

Y así como los impuestos, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, deben incluirse necesariamente en el aforo de las rentas, los ingresos cambiarios, por tener una fuente distinta, como quedó visto, deben tener otra destinación: servir de instrumento para adelantar una política en los mercados externos y para prevenir sus contingencias.

Este preámbulo explica cómo el Decreto Legislativo número 73 de 1983 se ajusta a los dictados constitucionales.

En efecto, al separar tajantemente de otros rubros los verdaderos ingresos y egresos de la Cuenta Especial de Cambios, derivándolos de las operaciones cambiarias y de comercio exterior (artículos 2º y 3º) y disponer que esos otros factores, los impuestos que gravan las exportaciones de café y las remesas al exterior, ingresen al presupuesto general de la Nación (artículo 5º), cumple cabalmente los dictados constitucionales sobre cuestiones presupuestarias, ya que tales tributos son ingresos que indudablemente le pertenecen a la Nación y, por ende, han de colocionarse dentro de su presupuesto de rentas.

El resultado de las operaciones de cambio internacional, que se traduce en el balance de la Cuenta Especial de Cambios, tiene naturaleza distinta al de una renta nacional aforable en su presupuesto. Su fuente son operaciones mercantiles de compra y venta de monedas extranjeras, cuyos precios dependen de las fluctuaciones del peso colombiano frente a aquellas monedas, es decir, de la cotización que corresponda a nuestro signo monetario al cambiarlo por aquellas monedas, y su saldo no constituye un efectivo enriquecimiento del Fisco, o sea una renta, sino el resultado de una flaqueza paulatina del peso al establecerse su paridad con divisas más fuertes, que provienen de economías más sólidas que la nuestra.

El manejo de lo relativo al cambio y al comercio exterior le corresponde a la Junta Monetaria, conforme a la Ley 21 de 1963 y al Decreto-ley número 2206 del mismo año. Su existencia y funcionamiento ya fueron declarados exequibles mediante fallo de la Corte Suprema y, por ende, el desarrollo de sus actividades en esos campos se acomoda a la ortodoxia constitucional. A su vez, la administración de las reservas e ingresos del país le corresponde al Banco de la República, como eje del sistema bancario y financiero del país y entidad central de emisión.

Bien pudo pues el Decreto Legislativo número 73 darle una destinación al resultado en numerario de aquel debilitamiento del peso en el ámbito externo, que por su origen y causa no es un enriquecimiento o renta de la Nación presupuestable, organizando los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria (artículos 6º a 8º), no como entes nuevos sino como simples rubros contables, nutriéndolos con las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios en las proporciones que determine en cada caso la Junta Monetaria, sin que el ingreso al primero pueda sobrepasar el 75% de aquellas utilidades (artículo 9º) y dejando su administración al cuidado del Banco de la República, mediante la celebración de contratos (artículos 12 y 13), con la prescripción adicional de que el simple reavalúo contable o nominal de las reservas internacionales no puede calificarse como ingreso o egreso efectivo de la Cuenta Especial de Cambios (artículo 11), desde luego que mientras no se hayan realizado transacciones reales en moneda extranjera no habrá beneficio de que disponer ni pérdida que sufrir.

Si, además, el manejo de los dichos Fondos no queda al talante del Banco de la República sino sujeto a las destinaciones específicas que para cada uno de ellas indica el Decreto número 73, tampoco es predicable agravio a la Constitución por este aspecto.

Finalmente, observa la Corte que cuando el Decreto alude a intervenciones futuras de la Junta Monetaria (v. gr. artículos 2° y 3° en sus ordinales a), a regulaciones posteriores de ella (Parágrafo del artículo 8°) o a estipulaciones de los contratos que ha de celebrar la Nación con el Banco de la República (artículo 13), tampoco se configuran autoprórrogas de las facultades conferidas al Presidente de la República por el artículo 122 de la Constitución más allá del lapso de duración del estado de emergencia económica, lo cual quebrantaría tal precepto, sino que apenas se mencionan, para el ejercicio en casos específicos, algunas de las atribuciones que de antemano tiene aquella Junta, en virtud de sus estatutos orgánicos, y apenas se prevé que dentro de las cláusulas contractuales se apliquen las directrices impuestas por textos del susodicho Decreto número 73.

Tampoco es contrario a la Constitución que se le fije un tope mínimo al situado fiscal (artículo 14) desde luego que la penuria presupuestaria de Municipios y Departamentos fue uno de los móviles invocados por el Decreto Legislativo número 3742 de 1982 para declarar el estado de emergencia económica, y aquella medida tiende a conjurar esa penuria.

Todas las reflexiones anteriores muestran que el Decreto examinado se acomoda a la Carta Fundamental del país, y así debe declararlo la Corte.

IV. Decisión

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Política,

RESUELVE:

Declárase exequible el Decreto Legislativo número 73 de 1983, "Por el cual se dictan medidas sobre la Cuenta Especial de Cambios y se crean los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno y al Congreso Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto); *Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano* (con salvamento de voto); *Luis E. Aldana Roca, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Humberto Murcia Ballén* (salvo el voto), *Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía*, (salvo el voto); *Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (voto disidente); *Pedro Elías Serrano Abadía* (con salvamento de voto); *Fanny González Franco, Darío Velásquez Gaviria*,

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Respetuosamente me permito disentir de lo resuelto por la mayoría de los honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de la referencia, por los siguientes motivos:

1º Importa destacar en primer término las diversas materias reguladas por el dicho Decreto número 73 de 1983, "por el cual se dictan medidas sobre la Cuenta Especial de Cambios y se crean los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria". Son ellas:

Manejo de la Cuenta Especial de Cambios por el Banco de la República, como un *mecanismo de regulación cambiaria y monetaria*. Constitución de los ingresos de la misma, derivados de la compra y venta de divisas; inversión y manejo de reservas internacionales y utilidades por concepto de acuñación de moneda, Constitución de sus egresos por las operaciones de compra y venta de divisas, el monto del diferencial cambiario; operaciones de cambio exterior y remuneración por administración de la Cuenta Especial de Cambios por el Banco de la República. Determinación de los impuestos *"ad valorem"* del café y complementarios de remesas como ingresos corrientes de la Nación, incluido en el Presupuesto Nacional. Creación en el Banco de la República de los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria. Ingresos y utilización de los recursos del Fondo de Inversiones Públicas; intereses y plazos de los préstamos otorgados por dicho Fondo. Destinación de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios. Porcentaje de tales utilidades que se trasladará al Fondo de Inversiones Públicas. Compensación y cubrimiento de pérdidas producidas por la Cuenta Especial de Cambios. Efectos del reavalúo contable de las reservas internacionales sobre la Cuenta Especial de Cambios y sobre el Presupuesto. Contenido y formalidades del contrato celebrado por el Gobierno con el Banco de la República para la Administración de la Cuenta Especial de Cambios y de los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria. Situado Fiscal. Derogatoria del artículo 45 del Decreto-ley número 444 de 1967.

2º Como puede observarse de la atenta consideración de las materias comprendidas en el Decreto número 73, las cuales integran un conjunto de disposiciones de tipo cambiario impositivo presupuestal, ninguna de ellas se encuentra destinada a conjurar situaciones emergentes o sobrevinientes, de carácter intempestivo o repentino, sólo a las cuales y propiamente a las cuales se refiere el artículo 122 de la Constitución Nacional. Por el contrario nos encontramos frente a medidas encaminadas a regular situaciones preexistentes que además tienen la naturaleza ya de estructurales, ya de inalterable cronicidad, correspondiendo por lo tanto su regulación normativa ordinariamente al Congreso de la República, naturaleza ésta que, como ya ha tenido oportunidad de observarlo la Corte en otras ocasiones, se refleja incluso en muchas de las expresiones empleadas por el Ejecutivo en las motivaciones del Decreto número 3742 por el cual precisamente se dispuso el establecimiento del Estado de Emergencia Económica.

3º A fin de apreciar con mayor claridad el carácter preexistente, y preexistente de largos años de tales situaciones, conviene enfatizar que las medidas en cuestión de

algún modo complementan, desarrollan y derogan el llamado estatuto cambiario adoptado hace más de quince años por el Decreto-ley número 444 de 1967, algunas de cuyas disposiciones, especialmente la relativa a la Cuenta Especial de Cambios, fueron desde el comienzo de su vigencia, materia de cuestionamiento por diversos sectores económicos.

En el mismo orden de ideas cabe señalar que dicho Estatuto Cambiario, sin duda trascendental para la economía del Estado fue dictado mediante facultades otorgadas al Ejecutivo por el Congreso conforme a la Ley 6ª del 23 de febrero del mismo año de 1967, cuyo artículo primero, en ocho detallados ordinales, precisó cuidadosamente al Ejecutivo una serie de pautas "para regular íntegramente la materia", esto es, el régimen cambiario y el comercio exterior. En dicha ley de facultades resulta conveniente poner de resalto que su artículo 2º dispuso:

"A fin de que se pueda dictar con la urgencia que las circunstancias demandan el estatuto de cambios internacionales y de comercio exterior, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, conforme al ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, hasta el 20 de abril de 1967".

Se obró en consecuencia y pese a la "urgencia que las circunstancias" demandaban, en el marco constitucional de competencias determinado por la Carta Política, sin que se hubiera procedido, pretextando una eventual perturbación del orden público económico, según la doctrina y la jurisprudencia dominantes para ese entonces, a declarar el Estado de Sitio, al tenor de lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución Nacional

4º Para destacar aún más el carácter estructural y de vieja data de las situaciones que han dado origen al Estado de Emergencia Económica, la Corte ha mencionado en varias ocasiones el tratamiento de las mismas en los diversos Planes de Desarrollo Económico del país los cuales en razón de su propia naturaleza evidencian mejor que cualquiera otra perspectiva, el papel desempeñado por una determinada institución económica en el marco integral de la situación de la economía nacional.

A modo de ejemplo y en relación con la incorporación al Presupuesto de ciertos impuestos cafeteros, la Misión de Finanzas Intergubernamentales, conocida como la Misión Wiesner Byrd, en el Plan por ella propuesto, dice lo siguiente:

"En relación con los impuestos cafeteros, se califica como acertada su orientación hacia actividades que tengan como propósito la regulación del mercado y el beneficio de las regiones productoras; empero, no se considera apropiado destinar tales recursos a subsidiar el consumo interno de café, de manera que se propone acabar gradualmiente con este subsidio y trasladar una parte a los fondos comunes del presupuesto. Además en períodos de precios altos del grano, se sugiere traspasar una mayor proporción de los recaudos de impuestos cafeteros al tesoro nacional, posiblemente mediante ajustes ascendentes en las tarifas del impuesto *ad valorem* a las exportaciones" (Departamento Nacional de Planeación Edic. Redactores Asociados. Bogotá, 1981 T.I. Página 352).

5º Es importante destacar los aspectos presupuestales y tributarios del decreto revisado. Así por ejemplo el artículo 5º determina que los impuestos "*ad valorem*" al

café y complementario de remesas, previstos por el artículo 226 del Decreto-ley número 444 de 1967 y 130 del Decreto Legislativo número 2053 de 1974, respectivamente, lo mismo que los ingresos que lleguen a producirse de la aplicación del artículo 136 del decreto primeramente citado, *deberán incluirse en el presupuesto conforme a su ley orgánica.*

Y precisamente el artículo 226 del Decreto número 444 de 1967, bajo el título "Disposiciones relativas a impuestos" dispone que:

"Transfórmase el impuesto representado por la existencia de un cambio diferencial para la compra de los giros provenientes de las exportaciones de café en un impuesto del 26% "*ad valorem*" sobre el producto de moneda extranjera de dichas exportaciones.

El Banco de la República expedirá certificados de cambio en favor del Fondo Nacional del café por el equivalente a cuatro puntos del impuesto.

Los veintidós puntos restantes se llevarán a las reservas internacionales y se acreditará al mismo tiempo la cuenta especial de cambios por su valor en moneda legal".

Y por su parte el derogado artículo 45 del mismo Decreto número 444, disponía a su turno entre otras cosas, lo siguiente:

"La utilidad que resulte a partir de la vigencia de este decreto en la cuenta especial de cambios constituirá un ingreso corriente a favor del Gobierno y su estimativo deberá incorporarse al presupuesto nacional".

Tampoco debe olvidarse que, la incorporación al Fisco, de una parte, cualquiera que ella sea, correspondiente a los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios, esto es, la originada en las utilidades de la compraventa de cambio exterior, es ciertamente un impuesto sobre los giros, tratándose por lo tanto de un auténtico gravamen indirecto.

Y por supuesto, entre las diversas medidas de orden fiscal, contenidas en el Decreto, no puede dejar de mencionarse la relacionada con el Situado Fiscal prevista en el artículo 14 del mismo, en el cual se determina que "el monto del Situado Fiscal no podrá ser inferior a la cuantía prevista en el Presupuesto Nacional del año Fiscal de 1983", a partir de la vigencia del decreto.

Por lo que hace al Presupuesto, es preciso igualmente advertir que todas aquellas disposiciones que implican una modificación en la destinación de ciertos ingresos, ya sea para sustraerlos del Presupuesto, ya sea para disponer que se incluyan en el mismo, como lo determina el artículo 5° al ordenar que los recaudos por concepto de los impuestos "*ad valorem*" al café, los complementarios de remesas y los que se deriven de la aplicación del artículo 136 del Decreto número 444 de 1967 deben ser incluidos en el Presupuesto, naturalmente en el Presupuesto aprobado por las Cámaras como lo ordena la Constitución y la filosofía política del orden democrático constitucional que la inspira, como ya se ha observado. Lo anterior comporta igualmente una violación del artículo 206 de la Constitución Nacional, según el cual "En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el

presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos".

Igualmente el artículo 8º del decreto al determinar la utilización de los recursos propios del Fondo de Inversiones Públicas, está violando lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución, según el cual: "No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o las municipalidades, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

6º Según el artículo 76, ordinal 9 de la Constitución, también es privativo del Congreso "determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como al régimen de sus prestaciones sociales".

Mediante el artículo 6º del decreto revisado se modificó la estructura de la Administración al ser creados "en el Banco de la República" por una parte el Fondo de Inversiones Públicas y por otra el Fondo de Estabilización Cambiaria, con lo cual se viola el citado artículo de la Carta, tal como lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia de la Corte en casos similares.

7º Igualmente, ya ha expresado la Corte en diversas oportunidades que no es posible sin violación del propio artículo 122 de la Constitución, que el Ejecutivo se otorgue, o más precisamente se auto-otorgue atribuciones que impliquen a la postre un ensanchamiento hacia el futuro de facultades que necesariamente, de corresponderle según las voces del citado artículo, deben terminar al concluir el tiempo fijado en la misma disposición para su ejercicio.

Entre tales facultades cabe mencionar las previstas en el parágrafo del artículo 8º, en el artículo 9º, ordinal a), en el artículo 10 y en el 13 del Decreto número 73 de 1982.

8º Finalmente y en lo atañedero a la conexidad existente entre las medidas tomadas y los motivos invocados por el Ejecutivo para la declaratoria de emergencia, a la cual se refiere el artículo 122 de la Carta entre las diversas limitaciones impuestas a aquél para el ejercicio de las facultades allí consagradas, no resulta claro que el aumento ciertamente excepcional y siempre creciente de los recaudos de la Cuenta Especial de Cambios, producto en gran medida del crecimiento de las exportaciones, lo mismo que del aumento en los precios del café, tenga relación por lo menos en forma directa con el déficit fiscal, como tampoco que el aumento de divisas pueda considerarse como un factor de desequilibrio en la economía. Nada garantiza tampoco que los efectos inflacionarios derivados de la cuenta Especial de Cambios, no persistan en el futuro, todo lo cual se repite, desdibuja, le resta nitidez y claridad a la mencionada situación de conexidad.

9º Encuéntrase por lo tanto que el Decreto número 73 de 1983 "por el cual se dictan medidas sobre la Cuenta Especial de Cambios y se crean los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria", es contrario a la Constitución en cuanto desborda los límites establecidos por ella para el ejercicio de las facultades

otorgadas al Ejecutivo por el artículo 122, y en cuanto vulnera los otros artículos de la Carta que se han mencionado específicamente.

Ciertamente las medidas que se analizan no corresponden a situaciones intempestivas o emergentes, sino a situaciones preexistentes de vieja data y de orden estructural, las cuales de consiguiente deben ser disciplinadas legislativamente a través de las competencias ordinarias previstas por la Constitución.

En atención a los antecedentes jurisprudenciales existentes vale destacar la diferencia entre la situación actual y aquélla otra que determinó el Estado de Emergencia dispuesto el 8 de octubre del año próximo pasado de 1982 por el Decreto número 2919, en desarrollo del cual se dictó el Decreto número 2920 de la misma fecha, por medio del cual se adoptaron normas para asegurar la confianza del público en el sector financiero. Tales medidas constituyeron sin lugar a dudas un remedio fulminante e idónico, tendiente a solucionar una situación intempestiva, propicia a desatar un pánico colectivo que amenazaba quebrantar el sector financiero colombiano.

Fecha *ut supra*

Ricardo Medina Moyano

Salvamento de Voto

Varios motivos nos llevaron a separarnos del criterio mayoritario de la Sala Plena, expresado en la sentencia de que discrepamos. El primero, que estimamos fundamental, es el que se concreta en el siguiente acápite:

1. *El artículo 122 de la Constitución Nacional no faculta al Ejecutivo para dictar normas legales que entren en vigencia mucho tiempo después de vencido el término de la emergencia.*

En virtud de la declaratoria de emergencia de que trata el artículo 122 de la Carta, el Presidente podrá dictar decretos con fuerza de ley. Es, ciertamente, una facultad excepcional que transitoriamente rompe el equilibrio entre las distintas ramas del poder público, cada una de las cuales tiene funciones separadas (artículo 55 *ibidem*). El legislador ordinario es el Congreso. Excepcionalmente el Presidente tiene potestad legislativa en forma transitoria. Cuando ello ocurre, por tratarse de una excepción, la facultad legislativa extraordinaria ha de entenderse y aplicarse con sujeción por demás estricta a la norma que atribuye la facultad legislativa fuera de lo normal. Cabe entonces preguntar: ¿En qué puede emplear el Presidente su facultad legislativa Excepcional y Trasitoria durante el lapso en que el país esté declarado por el propio Presidente en Estado de Emergencia? El artículo 122 nos da la respuesta exacta: dictando "decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos". Vamos a suponer, entonces, que la permanencia en el tiempo del Decreto número 444 de 1967 sobre la Cuenta Especial de Cambios fuera el motivo determinante de la crisis emergente. ¿Qué podía hacer el Presidente? Conjurar la crisis. Impedir su extensión. ¿Cómo? Es obvio: derogando o subrogando la norma motivo de la crisis. Pero pronto, cuanto antes, para impedir que siga causando más males. Pues bien, ¿qué hizo el Presidente con el citado Decreto

número 444? Lo modificó a partir de 1984. En efecto, cuando la norma en comento dispone que "a partir de 1984" los impuestos *ad valorem* al café y el complementario de remesas "constituirán un ingreso corriente de la Nación, el cual deberá incluirse en el presupuesto conforme a su ley orgánica" (artículo 5° del Decreto número 73 de 1983, examinado), nada nuevo ha ordenado el legislador de emergencia. Pero cuando se examina el anterior artículo en concordancia con el 15 del mismo decreto, que deroga "en especial el artículo 45 del Decreto-ley número 444 de 1967", surge con claridad qué fue lo que se buscó con la norma dictada en la emergencia, a saber: dejar incluido en el presupuesto los rubros de la Cuenta Especial de Cambios a que se refiere el artículo 5° del decreto y excluir del presupuesto los demás rubros no mencionados en el artículo citado. ¿Por qué el Gobierno no expresó con claridad el anterior planteamiento? Se ignora. ¿Desde cuándo opera esta exclusión? A partir de 1984, es decir, más de once meses después de dictada la norma.

Si se analiza la situación planteada por el decreto es forzoso concluir que si realmente una de las causas de la crisis era la inclusión en el presupuesto de todos los rubros que antaño integraban la Cuenta Especial de Cambios, el remedio hubiese sido excluirlo ahora, pues no se compadece con la emergencia que conocido el mal, la causa deteriorante de la economía, se deja persistir todavía un año más. Pero si se llegare a argumentar que la persistencia de la situación anterior por un año no es grave para la economía, entonces la conclusión es que realmente lo que se pretendió modificar a largo plazo no era ciertamente la causa de la pregonada crisis.

No se alcanza a comprender cómo unos rubros de la Cuenta Especial de Cambios sean factor inflacionario si están en el presupuesto, pero sino se incluyen pero se destinan a gastos de inversión previstos en el mismo, ya no son inflacionarios. Si tan pernicioso es que permanezcan tales rubros en el presupuesto nacional, ¿Cómo es posible que se permita que tal factor deteriorante de la moneda siga afectándola durante todo este año?

El hecho de que el presunto remedio únicamente entre a operar un año después de dictada la medida descarta en forma absoluta la posibilidad de que ella se tome precipitadamente en ejercicio del artículo 122 de la Constitución toda vez que antes de que entre a operar, durante once meses y medio, había tiempo más que suficiente para que el Congreso se ocupara de estudiarla, ya en sesiones extraordinarias de enero a julio, ora en las ordinarias a partir de entonces. Y siendo ello así, brota con fuerza apodíctica la inconstitucionalidad, toda vez que en conclusión, lo que se buscó no fue premura, que como queda demostrado no era necesaria, sino sustituir al Congreso en determinación tan compleja y grave como sacar del presupuesto una suma de miles de millones de pesos.

2. *La exclusión del presupuesto de algunos rubros de la Cuenta Especial de Cambios modifica principios esenciales de derecho público.*

El inciso primero del artículo 210 de la Constitución prescribe: "El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones". Esta norma consagra el principio de la universalidad del presupuesto, que puede enunciarse expresando que

todos y cada uno de los ingresos y todos y cada uno de los gastos, separadamente, deben estar contenidos en la ley presupuestal. El tratadista don Esteban Jaramillo en su clásica obra "Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública" refiriéndose al principio enunciado dice: "Esta regla, desconocida antiguamente, se practica hoy en los países civilizados con la más absoluta exactitud, en términos que en el Presupuesto Inglés, por ejemplo, figuran los productos del trabajo de los penados, de la venta de catálogos de los museos, de las entradas a éstos, de la enajenación de objetos inútiles y del llamado *conscience money*, o sea el valor de restituciones anónimas al Tesoro Público. Como consecuencia de este principio de universalidad en los presupuestos, en el de rentas debe aparecer la totalidad de los productos brutos de éstas, y en el de gastos, todos los que demanda su recaudación y manejo. Este sistema, adoptado en todos los países cultos, trae consigo una considerable economía en los gastos de recaudación, pues está demostrado que tales gastos son mucho mayores cuando se hacen figurar en el presupuesto y en las cuentas por vía de compensación, que cuando tienen que presentarse al desnudo en las casillas de los egresos.

Por otra parte, establece una claridad completa en los presupuestos, pues no da cabida a compensaciones inexplicables ni a ocultaciones que no se justifican" (Obra citada, Imprenta Luz, 1925, Tomo II, páginas 389 y 390).

Se expresó en el acápite primero que, aunque el Decreto no lo dice en forma expresa, como ha debido ser, el fin determinante de esa norma fue dejar los rubros provenientes de las operaciones de compra y venta de divisas, las utilidades resultantes de la inversión y el manejo de las reservas internacionales y las utilidades por concepto de acuñación de monedas de oro (considerados hasta ahora como impuestos o afines a los mismos), por fuera del Presupuesto Nacional. Tal determinación además de ser violatoria del artículo 210 de la Carta constituye una excepción al principio de la universalidad del presupuesto, de tan hondo calado en la conciencia de los pueblos cultos, que en manera alguna se vislumbre siquiera la conveniencia de modificar, como inconsultamente lo hizo el Ejecutivo. La previsión del profesor Jaramillo resulta cierta cuando se observa el sobrecosto de su manejo por parte del Banco de la República (utilidad esta que como tal se destinará a fines privados), el cual mermará su cuantía.

En segundo lugar, porque lo que se obtuvo, así no se lo propusieran sus autores, fue constituir con estos valores una especie de bien oculto, en favor del Ejecutivo, sin que el ciudadano, el Congreso y la Contraloría pudiesen fiscalizar su cuantía y su forma de inversión. Tan significativo resultado en cuantías miles de veces millonarias no le conviene a nadie, y en primer lugar, al que menos, al gobierno. Enfocando el asunto desde el punto de vista del Congreso, es inadmisible que pierda la potestad de determinar esas rentas y la forma de gastarlas.

Si alguna norma de la pasada emergencia económica ha debido ser declarada inexequible era el Decreto número 73 de 1983. Su permanencia dentro de la normatividad vigente coloca al gobierno en contingencia propincua de hacer un uso amplísimo de esos valores, como ocurre siempre que un gobernante puede invertir a su talante los dineros públicos, sin tener a quién rendir cuentas ni quién se las pueda exigir. Por todo lo anterior votamos por la total inexequibilidad del referido decreto.

Bogotá, D.E., marzo 17 de 1983.

Gustavo Gómez Velásquez, Humberto Murcia Ballén, Jorge Salcedo Segura.

SALVAMENTO DE VOTO

Compartimos la decisión de exequibilidad del decreto de emergencia económica número 73 de 1983, "por el cual se dictan medidas sobre la Cuenta Especial de Cambios y se crean los Fondos de Inversiones Públicas y de Estabilización cambiaria", salvo en lo dispuesto en su artículo 5° y en la parte del artículo 15 que hubiera impedido que al declararse inexequible el 5° entrara a regir de nuevo el artículo 45 del Decreto número 444 de 1967, en el que se consagraba que todos los fondos de la Cuenta Especial ingresaban al Presupuesto Nacional.

Las razones de nuestro respetuoso disentimiento se extienden además a algunos de los apartes de la parte motivada del fallo, en los que se sostiene o se permite inferir que puede haber fondos públicos por fuera del Presupuesto Nacional, o que dichos fondos dejan de ser públicos por no provenir de impuestos o por ser producto de operaciones económicas de particulares.

Las razones que nos obligan al salvamento son las siguientes:

1. Según los artículos 76-13 y 210 de la Constitución, es el Congreso el que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la Administración, en cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa. Así mismo, por virtud de dichos mandatos constitucionales, es bajo el prospecto de la ley orgánica que debe expedirse el Presupuesto General de Rentas y la ley de Apropiaciones para el respectivo año fiscal. De otra parte, el artículo 207 de la Carta dispone que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Siguiendo los lineamientos de la ley orgánica del Presupuesto, o sea el Decreto número 294 de 1973, y de la Ley 40 de 1982 que es la de apropiaciones para el año fiscal de 1983, uno y otra expedidos de conformidad con lo ordenado en los artículos 76-13 y 210 de la Constitución, no hay duda de que la estructura legal orgánica presupuestal de ingresos y egresos que la Constitución ordena respetar, y que corresponde al principio de la universalidad de fondos y de servicios públicos, o de la "universalidad presupuestal", no puede válidamente ser modificada o reducida, es decir, desconocida o negada, ni por el Congreso ni por el legislador de emergencia, con el argumento de que algunos de los fondos públicos, por no provenir de impuestos y por contener recursos de carácter inflacionario, deban salir del Presupuesto para seguir prestando los mismos, o similares servicios pero ya sustraídos indebidamente de la imperativa unidad fiscal estatal ordenada por la Constitución, y de que por el mero hecho de salir del Presupuesto dejen de ser inflacionarios.

2. De otra parte, frente a lo ordenado en los artículos 59 y 60 de la Constitución, que le asignan a la Contraloría General de la República el control contable y de verificación de la gestión fiscal, y en relación con los de la ley orgánica que en desarrollo de la Carta prevén el control administrativo del Presupuesto para el

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, resulta inconstitucional sustraer del erario bienes que por su naturaleza deben estar incorporados a él y "privatizar" el Presupuesto Público.

3. Los fondos constitutivos de la llamada Cuenta Especial de Cambios son el producto de réditos, rentas, ganancias e inversiones, y por lo tanto son riqueza derivada de patrimonio estatal o público, que tradicionalmente según los preceptos constitucionales anteriormente citados pertenecen a la universalidad del presupuesto estatal. Es indiferente su origen, de carácter impositivo, contributivo, tarifario o de simple aprovechamiento de inversión o de ingresos por transacciones que acrecienten dichos fondos. Naturalmente, el propósito específico, pero no el único, de la Cuenta Especial de Cambios, es el de mantener una reserva a fin de organizar de manera más rápida y eficiente el intercambio con el exterior, el manejo cambiario, la política de exportaciones e importaciones de productos, el control de cambios y la posibilidad de conversión monetaria de divisas a moneda nacional, pero la Cuenta también es el instrumento fundamental para servir la deuda pública, la cual forma parte de la noción de gasto público, que por lo tanto debe estar, como siempre lo había estado, involucrada dentro del Presupuesto.

Además, es imposible negar que los fondos acrecentados de la Cuenta Especial de Cambios generan utilidades y que esas utilidades son utilidades fiscales, de consiguiente incluibles en el Presupuesto.

4. Desde el punto de vista práctico es de reconocimiento común que el Fondo de Estabilización no sólo ha servido para controlar o mitigar el proceso inflacionario, sino también para servir de instrumento de transferencia de las utilidades derivadas de los fondos con los que aquél se constituye, en beneficio de los departamentos y municipios, a manera de auxilio de empréstito para que su producto ingrese a las arcas presupuestales de las localidades territoriales (Decreto número 294 de 1973, artículo 16). No puede entonces afirmarse válidamente que la utilidad de dichos fondos, o que su existencia misma, corresponda a un valor nominal o a una riqueza teórica, sino que son realmente ingreso efectivo del presupuesto público.

Otra cosa es que, por efectos del manejo cambiario del país, haya necesidad de convertir el ingreso derivado de las cuentas impositivas de exportación y de remesas o de las transacciones y operaciones del exterior que generan divisas en el interior, de moneda extranjera en moneda nacional. Pero esa conversión monetaria no está comprometiendo el poder de emisión del Estado sin respaldo, ni significa una práctica recurrente a la inflación nominal de la economía derivada de emisiones sin asidero, sino simplemente es un cambio monetario de nominación respecto de una riqueza efectivamente existente.

5. Los fondos de la Cuenta Especial de Cambio son patrimonio público y no patrimonio privado. Otra cosa es que se nutran de actividades de tipo industrial, comercial o financiero de carácter privado nacional o foráneo, pero su origen no determina su naturaleza; en este sentido es similar su consolidación a la del presupuesto público obtenido con base en impuestos sobre ingresos privados. Y siendo de naturaleza pública no se explica cómo frente a la Constitución el Estado pueda privatizar su propio patrimonio, sacarlo del presupuesto público, sustraerlo del control fiscal y administrativo, marginarlo del control político legislativo y convertir-

lo en una especie de caja menor destinada a gastos discrecionales, así sean de naturaleza oficial, por fuera de la planeación y de la distribución legal de las inversiones, de las deudas, de las apropiaciones y de los gastos, que deben estar referidos exclusiva y totalmente dentro del Presupuesto y no por fuera de él o en su contra.

Repárese además en que el servicio de la deuda externa siempre tendrá que ser prestado por la vía de la Cuenta Especial, y que conforme lo indica la Constitución ninguna deuda o gasto público y menos la externa puede sustraerse de la política presupuestal del Estado.

Por otra parte, el artículo 213 de la Carta dispone que el Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementales o extraordinarios de que trata el artículo 212, ni hacer traslaciones dentro del presupuesto, sino en las condiciones y por los trámites que la ley establezca. Sin embargo, conforme al decreto que se estudia, las traslaciones de los créditos y los trámites de la Cuenta Especial, han sido sacadas del presupuesto por decreto para poder efectuar por decisión unilateral del Banco de la República o de la Junta Monetaria, o por contrato, sin atender la exgencia constitucional del artículo 212, según el cual todo gasto, que supone un ingreso, que no tenga partida votada, sólo podrá abrirse por crédito suplementario en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando se halle en receso el Congreso.

6. Ciertamente el Banco de la República es el organismo encargado de la ejecución monetaria y de emisión del Estado, bajo la égida soberana de la ley, como acto del Congreso, que es el que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración (artículo 76-13) y el que "fija la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arregla el sistema de pesas y medidas" (artículo 76-15). El Presidente puede, sin duda, intervenir el Banco de Emisión, pero no expedir actos que desconozcan la estructura universal legal del Presupuesto Público.

La Cuenta Especial de Cambios no atañe a la soberanía monetaria del Estado, ni al poder de emisión, sino a la soberanía fiscal, a la presupuestal pública, la cual no puede ser válidamente desconocida, frente a los artículos 76-13, 207, 210 y 212 de la Carta, ni por el Congreso mediante ley, ni por el Ejecutivo mediante decretos de emergencia.

Resulta además, violándose el artículo 55 al otorgársele al Banco de Emisión funciones presupuestales.

7. Pero, en cambio, de haberse declarado inexequible el artículo 5º y la parte correlacionada del artículo 15 de Decreto número 231 de 1983, que derogaba el artículo 45 del Decreto 444 de 1967, la consecuencia habría sido la de que revivirla este último, conforme al cual todos los ingresos de la Cuenta Especial de Cambio, y no sólo los de origen impositivo, harían parte del Presupuesto Nacional, quedando en lo demás exequible el decreto.

Fecha *ut supra*.

Manuel Gaona Cruz, Alfonso Reyes Echandía, Pedro Elías Serrano Abadía.

EMERGENCIA ECONOMICA. REDISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION EN EL IMPUESTO A LAS VENTAS. PROGRAMAS DE INVERSION DEL ESTADO.

Exequible el Decreto número 232 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 21.

Referencia: Expediente número 1036 (127-F).

Revisión constitucional del Decreto número 232 de 1983, "por el cual se redistribuye la participación en el impuesto a las ventas y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*.

Aprobada por Acta número 19 de 14 de marzo de 1983.

Bogotá, catorce (14) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Antecedentes:

De conformidad con lo prescrito en el parágrafo del artículo 122 de la Constitución, el ejecutivo, por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, hizo llegar oportunamente a la Corte copia del Decreto de la referencia.

I. El texto del Decreto es el siguiente:

"DECRETO NUMERO 232 DE 1983
(febrero 4)

Por el cual se redistribuye la Participación en el Impuesto a las Ventas y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º A partir de la vigencia fiscal de 1983 la participación en el Impuesto a las Ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975, continuará en el 30% y se distribuirá de la siguiente forma:

a) El 25.0% entre el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios de los Departamentos, que será girado por la Nación a ellos para atender gastos de funcionamiento y de inversión;

b) El 1.5% entre las Intendencias y Comisarías, que será girado por la Nación directamente a las Tesorerías Intendenciales y Comisariales;

c) El 3.5% para los Departamentos con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos de estos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

Parágrafo. Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan los literales a) y c) del presente artículo, el 30% de la misma se asignará por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los Departamentos y el 70% restante proporcionalmente a la población de estas entidades territoriales, conforme el censo de 1973 elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

La participación prevista en el literal b) se distribuirá por partes iguales entre las Intendencias y las Comisarías, cualquiera que sea su población.

Artículo 2º De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación del impuesto a las ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios de los Departamentos, la Nación hará las siguientes retenciones:

1. Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes el 10% en 1983, el 20% en 1984 y el 30% en 1985 y los años siguientes; y

2. Para municipios de más de 500.000 habitantes el 15% en 1983, el 30% en 1984 y el 50% en 1985 y los años siguientes.

Las sumas retenidas serán giradas directamente por la Nación a los Fondos Educativos Regionales, FER, del Distrito Especial de Bogotá o del Departamento al que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo 3º Del total de recursos destinados por este Decreto a los Fondos Educativos Regionales, FER, no menos del 70% se destinará a atender los costos de los Servicios Personales de los empleados docentes y administrativos de dichos Fondos y el porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 4º El Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, DAINCO, elaborará conjuntamente con éstas sus planes y programas de obras

públicas y de desarrollo económico y social para la utilización de los recursos de la participación en el Impuesto a las Ventas de que trata este decreto, pudiéndose asignar hasta un veinte por ciento (20%) al año para gastos de funcionamiento.

Artículo 5º Las plantas de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales, FER, previo certificado de disponibilidad presupuestal, serán aprobadas mediante decreto del Gobierno Nacional, que deberá llevar las firmas de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional y del jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Artículo 6º Cualquier nombramiento del personal docente o administrativo en los Fondos Educativos Regionales, FER, por fuera de las plantas de personal, será de cargo del presupuesto departamental respectivo, sin que en ningún caso la Nación pueda asumir los costos presentes o futuros que conlleve.

Artículo 7º A las Juntas Directivas de los Fondos Educativos Regionales, FER, concurrirá con voz y voto un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 8º El Gobierno Nacional procederá a revisar los contratos suscritos con los Departamentos para la administración de los Fondos Educativos Regionales, FER, a fin de acordar su funcionamiento a las normas legales pertinentes y procurar un adecuado y eficiente manejo del gasto público.

Artículo 9º Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto.

Artículo 10. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 4 de febrero de 1983.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia*, el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo*, el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha*, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro*, el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes*, el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett*, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López*, el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez*, el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría*, el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan*, el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez*, el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez Rodríguez*, el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza*».

En relación con el Decreto que se examina no se presentó memorial alguno de coadyuvancia ni de impugnación.

II. El Procurador

1. El jefe del Ministerio Público reitera ante la Corte su petición de cambiar la jurisprudencia a fin de que las decisiones de constitucionalidad sobre decretos de emergencia económica no sean absolutas y permitan ulterior acción de inconstitucionalidad por motivos diferentes a los examinados.

2. Considera que el Decreto 232 es inconstitucional en sus artículos 1° y 4° y constitucional en los demás. En relación con la propuesta de inexequibilidad, expresa textualmente:

«Empero, este Despacho estima que las disposiciones contenidas en los artículos 1° (incluido su parágrafo), 2°, 3° y 4° del decreto en revisión, carecen de conexión específica y directa con la situación descrita en el Decreto número 3742 de 1982. En las disposiciones mencionadas se establece: El porcentaje en que el Distrito Especial, 'los municipios de los departamentos' (para excluir los municipios de los territorios nacionales), las intendencias y comisarías, y 'los departamentos...', recibirán participaciones de los recaudos nacionales por concepto de impuesto a las ventas (artículo 1°); las retenciones aplicables a dichas transferencias y su destinación (artículos 2° y 3°); y la utilización que las intendencias y comisarías podrán dar a los recursos que les otorga el mismo decreto, así como la forma en que se dispondrá ésta (artículo 4°).

Cuando, como en este caso, la situación de déficit fiscal afecta tanto a la Nación como a los Departamentos, Municipios y aun a las entidades descentralizadas por servicios (Considerando 5° del Decreto número 3742 de 1982) no puede esperarse, racionalmente, una contribución positiva a la superación de dicha situación deficitaria, por el mero hecho de que se trasladen recursos de unas a otras entidades de derecho público. Distinto sería el caso si el déficit fiscal denunciado por el Gobierno afectara solamente a la Nación, porque entonces sería explicable que, como se dispone en el Decreto en revisión, se haga contribuir a los municipios a la financiación de una entidad desconcentrada del orden nacional, como son los Fondos Educativos Regionales. Mas esa no fue la situación planteada en el decreto declarativo. Habría también conexión directa y específica si, por ejemplo, se hubiera planteado una crisis derivada de la ausencia de recursos para la financiación del servicio educativo pero, evidentemente ello tampoco sucedió.

En conclusión, este Despacho, aunque no desconoce las razones de conveniencia que pudieron inspirar las disposiciones contenidas en los artículos 1° a 4° del Decreto en mención, considera que carecen de conexión directa y específica con la situación que determinó la declaración del estado de emergencia y no advierte que de ellas puede esperarse un resultado positivo en la superación de la crisis denunciada por el Gobierno».

3. Encuentra, en cambio, que lo dispuesto en los artículos 5°, 6°, 7° y 8° se halla en conexión directa y específica con la situación que determinó el estado de emergencia, pues responde a la necesidad de imponer controles administrativos para asegurar el adecuado manejo de sus recursos por parte de los fondos educativos regionales, cuales son los de aprobar mediante decreto del gobierno las plantas de personal docente y administrativo (artículo 5°); prohibir a la Nación asumir los costos derivados de nombramientos de personal cuando se hagan por fuera de las plantas (artículo 6°);

representación del Ministerio de Hacienda en las juntas directivas de los FER (artículo 8º) y revisión de contratos con los departamentos sobre administración de los FER, por parte del Gobierno (artículo 9º).

III. Consideraciones de la Corte

Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Se dispone en los incisos 2º y 3º del artículo 182 de la Carta, sobre situado fiscal, lo siguiente:

"... Salvo lo dispuesto en la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá para la atención de sus servicios y de los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

En desarrollo del mandato constitucional precedentemente transcrito se expidió la Ley 46 de 1971, sobre "situado fiscal", según la cual, en lo pertinente, a partir de 1973 en la Ley de Presupuesto debe apropiarse como mínimo el 13% de los ingresos ordinarios de la Nación, para ser distribuido entre las entidades territoriales, distintas de los municipios, mencionadas en el artículo 182 de la Carta, en la siguiente forma: el 30% dividido por partes iguales entre todas esas entidades territoriales (situado fiscal territorial o geográfico) y el 70% en proporción a su población (situado fiscal de población o demográfico). Los ingresos del situado obtenido por cada entidad territorial se invertirán en los servicios de educación (74%), administrados por los Fondos Educativos Regionales (FER), y de salud pública (26%) por intermedio de las seccionales de salud. El tope máximo del situado fiscal quedó previsto en el 25% del total de los ingresos de la nación.

En forma específica, el artículo 8º de dicha Ley estableció que "la participación del impuesto sobre las ventas de que trata la Ley 33 de 1968, será distribuida por los departamentos en su totalidad entre los municipios, proporcionalmente al número de habitantes de cada uno de éstos", y derogó la limitación del artículo 2º, parágrafo 3º de la Ley 33 de 1968, sobre participación de capitales de departamento en el impuesto sobre las ventas.

Posteriormente se expidió la Ley 22 de 1973, en cuyo artículo 10 se dispuso que "los giros que haga la nación, inclusive los pendientes de pago correspondientes a

1973, por la participación de impuestos a las ventas, se efectuarán en la siguiente forma: el 26.4% a los departamentos con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o a los presupuestos de éstos cuando atienden directamente el pago de prestaciones, y el 73.6% restante se girará directamente a los municipios". Según el parágrafo del mismo artículo, el gobierno podía emitir bonos de desarrollo económico para dar cumplimiento a los giros autorizados por ley, cuando así lo solicitaren los gobernadores o alcaldes.

Entró luego a regir la Ley 43 de 1975, por la cual se "nacionalizó" la educación primaria y secundaria que venían prestando las entidades territoriales distintas de los municipios.

En el artículo 8° de esta Ley se determinó:

«Artículo 8° Para atender a los gastos de funcionamiento (personal) a que se hace referencia, como a la construcción, terminación, reparación y dotación, programaciones educativas y demás aspectos similares, de los planteles relacionados en esta ley, redistribúyese la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las leyes 33 de 1968, 46 de 1971 y 22 de 1973, a partir del 1° de octubre de 1975 y hasta el 31 de diciembre de 1980, en la siguiente forma:

a) El 4.92% para los citados gastos de educación, que la Nación girará directamente al Ministerio de Educación;

b) El 3% para los departamentos, con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones;

c) El 22.08% para los municipios, que será girado por la Nación directamente a ellos, por mensualidades.

En el parágrafo 3° del mismo artículo, se dispuso:

Parágrafo 3° A partir del 1° de enero de 1981, la participación en el impuesto a las ventas se distribuirá en la siguiente forma: 3% para los departamentos, con destino a las cajas de previsión seccionales o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones, y 27% para los municipios, que será girado por la Nación directamente a ellos, por mensualidades.

Y según el parágrafo 4 del mismo precepto se dijo:

Parágrafo 4° Para la liquidación de la distribución del 30% de la participación en el impuesto a las ventas, la Nación seguirá procediendo así: el 70% en proporción a los habitantes de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, de acuerdo con el último censo de población elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), legalmente aprobado y el 30%, entre estas mismas entidades por partes iguales.

El artículo 10 de la misma Ley, dispone:

En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios, podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de

maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria; ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional».

En el artículo 4º del Decreto-ley número 102 de 1976 tiene dispuesto, en lo pertinente de sus literales e) y f), que es función de las Juntas Administradoras de los FER, "proponer al Ministerio de Educación la planta de personal del Fondo, señalando las funciones de los cargos" (letra e), y "proponer anualmente al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Educación, la creación de los nuevos cargos docentes y administrativos que requieran para el funcionamiento normal de los planteles educativos nacionales de la respectiva entidad territorial, cuya administración haya asumido el F.E.R.".

El artículo 5º del mismo Decreto-ley número 102, establece:

Artículo 5º Con cargo a los recursos de los FER no se podrán crear obligaciones ni hacer gastos por concepto del pago de maestros o profesores, sin que la creación de los respectivos cargos o plazas haya sido hecha en los términos señalados en el artículo anterior".

Y, finalmente, en el artículo 1º del Decreto de Emergencia Económica número 232 objeto de examen, se establece:

Artículo 1º A partir de la vigencia fiscal de 1983 la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975, continuarán en el 30% y se distribuirá en la siguiente forma:

a) El 25% entre el Distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos, será girado por la Nación a ellos para atender gastos de funcionamiento y de inversión;

b) El 1.5% entre las intendencias y comisarías, que será girado por la Nación directamente a las tesorerías intendenciales y comisariales;

c) El 3.5% para los departamentos con destino a las cajas de previsión seccionales o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

Parágrafo. Para la distribución de la participación en el impuesto a las ventas de que tratan los literales a) y c) del presente artículo, el 30% de la misma se asignará por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los departamentos y el 70% restante porporcionalmente a la población de estas entidades territoriales, conforme al censo de 1973 elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

La participación prevista en el literal b) se distribuirá por partes iguales entre las intendencias y comisarías, cualquiera que sea su población».

Del anterior recuento se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1ª El artículo 1º del Decreto número 232 se limita a reiterar, sin modificarlo, el porcentaje señalado en leyes anteriores sobre participación de entidades territoriales

en el impuesto a las ventas y sólo cambia su distribución. El artículo 2º regula las retenciones que hará la nación sobre las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación del impuesto a las ventas de las entidades territoriales, según el número de habitantes y el año fiscal, con la advertencia de que las sumas retenidas serán giradas directamente por la nación a los FER respectivos. Según el artículo 4º el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, DAINCO, elaborará planes de obras y de desarrollo para utilizar los recursos de participación en el impuesto a las ventas. El 8º prescribe que el gobierno revisará los contratos suscritos con los departamentos sobre administración de los FER según el nuevo decreto. El 9º autoriza la realización de las operaciones presupuestales necesarias para cumplir los cometidos del decreto; y el 10 señala que el decreto rige a partir de su promulgación.

2º Encuentra la Corte que los artículos 1º, 2º, 4º, 8º, 9º y 10 del Decreto número 232, que se acaban de relatar, se ajustan a la Constitución y deben ser declarados exequibles, por lo siguiente:

a) Porque no constituyen intromisión de las autoridades gubernamentales del orden nacional en la administración de los asuntos locales ni en la gestión autónoma presupuestal, puesto que los FER son organismos nacionales y no de entidades territoriales descentralizadas, que operan bajo el control de la Administración Nacional y no de las regionales, de una parte, y, de la otra, porque la redistribución de las transferencias, sin variar el porcentaje global de destinación, derivada de la participación de las entidades locales sobre el impuesto a las ventas que tiene cedido la nación a los entes territoriales, es un fenómeno ya regulado de "situado fiscal", que no afecta bienes ni rentas locales;

b) Porque están acordes con algunas de las motivaciones y finalidades prescritas en el Decreto número 3742 de 1982, con el que se declaró la emergencia, en virtud de que buscan dar movilidad necesaria al presupuesto general de la nación (Considerando 10), sin alterar el porcentaje global de asignación a los servicios del situado fiscal, y pretende agilizar los planes y programas de inversión del Estado, dentro de un contexto de agravación del exceso burocrático de los FER y de dificultad en la supervisión de los recaudos y destinaciones presupuestales (Considerandos 5, 7 y 11), que justifica las comentadas medidas de redistribución y de control adoptadas.

3º De otra parte, en cuanto a lo previsto en los artículos 3º, 5º y 6º del Decreto número 232 que se juzga, la Corte hace notar que lo regulado en ellos ya lo estaba en similar forma en normas legales anteriores.

En efecto, en relación con lo primero, el artículo 3º, que señala el guarismo de distribución sobre los recursos destinados a los FER para atender los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos, se limita a dar cumplimiento a lo ordenado en los artículos 3º y 8º de la Ley 43 de 1975. Los artículos 5º, sobre plantas de personal de los FER, y 6º, sobre presupuesto asignado y pago de personal nombrado fuera del de planta, se contraen simplemente a reiterar lo precedentemente transcrito de los artículos 4º (e y f) y 5º del Decreto-ley número 102 de 1976 y 10 de la Ley 43 de 1975.

4ª En relación con el artículo 7º es preciso observar que su contenido preceptivo no implica variación de la estructura administrativa de los FER y, por tanto, no se presenta violación del ordinal 9º del artículo 76 ni del ordinal 21 del artículo 120 constitucional, por cuanto simplemente refuerza el control de tutela de los organismos centralizados sobre aquellos entes, al adicionar su Junta Directiva con un Delegado del Ministerio de Hacienda, a fin de supervisar mejor la utilización de los recursos sobre cuya destinación y transferencia versa el decreto que se revisa, disposición que está en relación directa con las causas de orden fiscal invocadas para declarar la emergencia.

5ª El Decreto número 232 de 1983 reúne las exigencias formales de constitucionalidad: invoca el Decreto número 3742 de 1982 con que se declaró la emergencia, el cual fue fallado exequible; ha sido expedido con fundamento en el artículo 122 dentro del término prescrito en el decreto declarativo, y lleva la firma del Presidente de la República y todos los Ministros. En consecuencia, por ese aspecto es constitucional.

A mérito de lo expuesto, y por las razones anotadas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de sus atribuciones consagradas en los artículos 122 y 214 de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequible, por no ser contrario a la Constitución, el Decreto de Emergencia número 232 de 4 de febrero de 1983 "por el cual se redistribuye la participación en el impuesto a las ventas y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, comuníquese, publíquese, infórmese al Gobierno y al Congreso, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente, *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Fanny González Franco, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (con salvamento); *Ricardo Medina Moyano*, (con salvamento de voto); *Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (con salvamento); *Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Compartimos la decisión mayoritaria, por la cual se declaró exequible el Decreto de emergencia económica número 232, salvo en cuanto consideró también

como ajustado a la Constitución el artículo 7°, sin serlo a nuestro juicio. Así mismo participamos sustancialmente de la motivación del fallo, la cual en su mayor parte corresponde a la de la ponencia que habíamos elaborado y suscrito dos de los magistrados que aquí salvamos el voto.

Las causas de nuestro respetuoso disentimiento tanto en la motiva como en la resolutiva, son las siguientes:

1. Que en rigor técnico, la razón de la exequibilidad de los artículos 5° y 6° del Decreto, por los cuales se dispone, en su orden, que las plantas de personal serán aprobadas mediante decreto del gobierno, y que cualquier nombramiento de personal docente o administrativo de los FER efectuado por fuera de las plantas de personal, será de cargo del presupuesto departamental, estriba en que tales preceptos no son más que desarrollo de la competencia del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa señalada en el numeral 21 del artículo 120, al tenor del cual es función ordinaria suya, para cuyo ejercicio no requiere de la excepcional de la emergencia consagrada en el artículo 122, la de "crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del ministerio público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9° del artículo 76", así como la de "crear a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales".

Como quiera que los preceptos aludidos del Decreto son desarrollo de las llamadas "leyes marco" que se expidieron conforme al artículo 76-9, que para el caso corresponden a los artículos 4° y 5° del Decreto-ley número 102 de 1976 y a los artículos 3°, 8° y 10 de la Ley 43 de 1975, cuyos textos fueron transcritos en la ponencia original que se conservaron en la motiva del fallo, no están modificando la estructura de la Administración sino que apenas se limita a aplicar mandatos legales anteriores, y por lo tanto no van contra el artículo 76-9 ni contra el 122 de la Carta.

De otra parte, ante la circunstancia de que dichos preceptos deben ser juzgados por la Corte en virtud de que formalmente hacen parte de un decreto de emergencia, así por la materia no sean de carácter legal ni legislativo, dada su tradicional jurisprudencia sobre competencia por razones de naturaleza formal o externas y no materiales o de contenido, sugeríamos proferir sobre ellas fallo de mérito, y de exequibilidad por cuanto que con ellos no se atentaba ni contra el artículo 76-9 ni contra el 122.

2. En cambio, el argumento del fallo ha sido el de que esos dos preceptos son exequibles porque "lo regulado en ellos ya lo estaba en similar forma en las normas legales anteriores", lo cual obliga a concluir que las normas legales anteriores que sean luego reguladas por un decreto de emergencia determinan la automática exequibilidad de unas y otras, y que además no debe juzgarse el contenido ni la conexidad de las disposiciones de emergencia que hayan sido reguladas por leyes anteriores.

Por axiomáticas razones nos apartamos de la referida consideración del fallo.

3. Además, una de las causales que se había invocado en la motiva de la providencia original de la Sala Constitucional para llegar a la conclusión de que el Decreto número 232 es exequible, y que se omitió en los considerandos del fallo, era la de que ninguno de los preceptos comentados modifica el régimen impositivo ordinario vigente, o la estructura tributaria, pues no señala bases nuevas de imposición, ni crea o modifica impuesto de ninguna especie.

4. Ha debido ser declarado inexequible el artículo 7º del Decreto número 232 de 1983, que dispone que concurrirá con voz y voto a las Juntas Directivas de los FER un representante del Ministerio de Hacienda, con lo cual se modificó el artículo 3º del Decreto ley marco número 102 de 1976 que no señalaba en la estructura de los FER, que son entes de la Administración nacional, la participación o representación del Ministerio de Hacienda.

En consecuencia, la mentada disposición es contraria a lo dispuesto en los artículos 76.9 y 122 de la Carta, de conformidad con los cuales es función del Congreso y no del legislador de emergencia, *"determinar la estructura de la administración nacional..."*.

Pues ya había dejado en claro la Corte que el artículo 122, que supone regulación normativa excepcional de hechos sobrevinientes y no de situaciones estructurales, no puede ser entonces válidamente utilizado por el gobierno precisamente para modificar "la estructura de la Administración...", ya que ésta es función propia del legislador ordinario.

Además, pugna frente a la idea del Estado de Derecho admitir que el orden institucional estructurado y prescrito conforme a la propia Constitución sea considerado como un factor de alteración del orden público.

5. Por las razones que anteceden nos hemos separado parcialmente de la motivación y de la decisión del fallo. En lo demás manifestamos nuestro acuerdo.

Fecha *ut supra*.

Manuel Gaona Cruz, Gustavo Gómez Velásquez, Carlos Medellín, Jorge Salcedo Segura, Ricardo Medina Moyano.

PLANTA DE PERSONAL DEL CONGRESO NACIONAL Y SUS ASIGNACIONES. COSA JUZGADA.

Estése a lo dispuesto en el fallo del 26 de noviembre de 1980.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 22.

Referencia: Radicación número 1003.

Normas acusadas: Ley 52 de 1978.

Demandante: Edilberto Soto Sandoval.

Magistrado sustanciador: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 19 de marzo 14 de 1983.

Bogotá, D. E., marzo catorce (14) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Edilberto Soto Sandoval, ciudadano colombiano, en uso del derecho que le concede la Constitución Política de Colombia, solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare inexequible por ser inconstitucional, la totalidad de la Ley 52 de 1978, cuyo texto completo es el siguiente:

«LEY 52 DE 1978
(diciembre 15)

Por la cual se determina la Planta de Personal para el Congreso Nacional, se fijan sus asignaciones y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º La Planta de Personal y su asignación básica mensual para los empleados del Senado de la República y la Cámara de Representantes, para cada corporación, será la siguiente:

1. *COMISION DE LA MESA.*

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1.1	Presidencia	
1	Secretario Privado	$18.000.00
2	Profesionales Asistentes	18.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
1	Secretaria Recepcionista	13.000.00
2	Transcriptores	13.000.00
3	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
2	Choferes	9.100.00
1	Portero	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
3	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
1.2	Primera Vicepresidencia	
1	Secretario Privado	18.000.00
1	Profesional Asistente	18.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
1	Secretaria Recepcionista	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
2	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
1	Ujier	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
1.3	Segunda Vicepresidencia	
1	Secretario Privado	18.000.00
1	Profesional Asistente	18.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
1	Secretaria Recepcionista	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
2	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
1	Ujier	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
1.4	Oficina de Protocolo	
1	Jefe	18.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Coordinador	15.000.00
2	Traductores Bilingües	15.000.00
1	Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Recepcionista	9.000.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
1.5	Oficina de Información y Prensa	
1	Jefe (Periodista Profesional)	18.000.00
1	Subjefe (Periodista Profesional)	16.000.00
2	Coordinadores de Prensa	15.000.00
3	Periodistas Auxiliares	13.000.00
1	Técnico de Radio	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
4	Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Camarógrafo	10.400.00
1	Operador de Télex	10.400.00
1	Auxiliar de Cámaras	9.100.00
1	Reportero Gráfico	9.100.00
1	Auxiliar	9.100.00
1	Chofer	9.100.00
1	Ujier	7.800.00
3	Mensajeros	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.	*COMISIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES PERMANENTES*	
2.1	Comisión Primera	
1	Secretario Comisión	22.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
2	Transcriptores	13.000.00
4	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Mensajero - Chofer	— 9.100.00
2	Ujieres	7.800.00
1	Portero	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.2	Comisión Segunda	
1	Secretario Comisión	22.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Oficial mayor	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
2	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
2	Mecanógrafas	10.400.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
2	Ujieres	7.800.00
1	Portero	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.3	Comisión Tercera	
1	Secretario Comisión	22.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
2	Transcriptores	13.000.00
5	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.4	Comisión Cuarta	
1	Secretario Comisión	22.000.00
2	Secretarios Contadores	20.000.00
3	Oficiales Mayores	13.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
4	Transcriptores	13.000.00
1	Operador de Duplicadora	13.000.00
6	Mecanógrafas	11.700.00
1	Kardista	9.100.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Recepcionista	9.000.00
2	Porteros	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.5	Comisión Quinta	
1	Secretario Comisión	22.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
4	Secretarias Mecanotaquigrafas	11.700.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.6	Comisión Sexta	
1	Secretario Comisión	22.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
4	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.7	Comisión Séptima	
1	Secretario Comisión	22.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
4	Mecanógrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.8	Comisión Octava	
1	Secretario Comisión	22.000.00
1	Secretario Analista	20.000.00
2	Oficiales Mayores	13.000.00
2	Transcriptores	13.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
4	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Archivador - Radicador	9.100.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Recepcionista	9.000.00
1	Portero	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
2.9	Comisión de Acusaciones (Cámara de Representantes)	
1	Secretario Comisión	18.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
3	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
1	Portero	7.800.00
1	Ujier	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
2.10	Parlamento Latinoamericano (Senado de la República)	
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Chofer - Mensajero	9.100.00
2.11	Comisión Instructora (Senado de la República)	
1	Secretario de Comisión	18.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
1	Portero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
3.	*SECRETARIA GENERAL*	
3.1	Secretaria General	
1	Secretario General	30.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
3	Transcriptores	13.000.00
1	Secretaria Recepcionista	13.000.00
4	Mecanotaquígrafas	11.700.00
2	Choferes	9.100.00
1	Radicador	7.800.00
1	Kardista	7.800.00
2	Ujieres	7.800.00
2	Mensajeros	7.800.00
2	Porteros	7.800.00
3	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
3.2	Subsecretaria	
1	Subsecretario	22.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Oficial Mayor	13.000,00
2	Mecanotaquígrafas	11.700,00
2	Coordinadores de Recinto	11.700,00
8	Auxiliares de Recinto	9.100,00
1	Recepcionista	9.000,00
2	Ujieres	7.800,00
2	Porteros	7.800,00
6	Auxiliares Servicios Generales	5.000,00
3.3	Secretaría Auxiliar	
1	Secretario Auxiliar	22.000,00
1	Oficial Mayor	13.000,00
1	Oficial de Lista	13.000,00
2	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700,00
1	Portero	7.800,00
1	Ujier	7.800,00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000,00
3.4	Sección de Tramitación de Leyes	
1	Jefe	18.000,00
2	Sustanciadores	13.000,00
3	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700,00
1	Archivero	7.800,00
1	Radicador	7.800,00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000,00
3.5	Sección de Relatoría	
1	Jefe	18.000,00
6	Relatores	13.000,00
4	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700,00
2	Kardistas	7.800,00
2	Mensajeros	7.800,00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000,00
3.5.1	Grupo de Grabación	
1	Jefe	17.500,00
1	Ayudante de Grabación	13.000,00
6	Transcriptores	13.000,00
4	Mecanotaquígrafas	11.700,00
2	Compaginadores	9.100,00
3	Auxiliares de Grabación	7.800,00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Oficial de Archivo	7.800.00
2	Mensajeros	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
3.5.2	Grupo de Mecanografía	
1	Jefe	16.000.00
8	Secretarias Mecanotaquígrafas	11.700.00
13	Mecanógrafas	10.400.00
4	Compaginadores	9.100.00
3	Mensajeros	7.800.00
2	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
3.5.3	Grupo de Anales	
1	Jefe	16.000.00
2	Mecanógrafas	11.700.00
6	Empacadores-Repartidores	7.800.00
6	Empacadores Auxiliares	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
4.	*DIRECCION ADMINISTRATIVA*	
4.1	Despacho del Director	
1	Director	30.000.00
1	Asistente Administrativo	18.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
1	Secretaria Recepcionista	13.000.00
1	Transcriptor	13.000.00
3	Mecanógrafas	10.400.00
1	Chofer	9.100.00
2	Mensajeros	7.800.00
1	Portero	7.800.00
1	Radicador	7.800.00
1	Ujier	7.800.00
1	Archivero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000 00
4.2	Oficina Jurídica	
1	Jefe de Oficina	25.000.00
1	Asistente Administrativo	18.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
2	Mecanógrafas	10.400.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
4.3	División Financiera	
1	Jefe de División	25.000.00
1	Asistente Administrativo	18.000.00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
1	Mensajero - Chofer	9.100.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Ujier	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
4.3.1	Sección de Presupuesto	
1	Jefe de Sección	18.000.00
1	Analista de Presupuesto	16.000.00
2	Auxiliares Administrativos	13.000.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
1	Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
4.3.2	Sección de Contabilidad	
1	Jefe	18.000.00
1	Asistente Administrativo	16.000.00
2	Auxiliares Administrativos	13.000.00
1	Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
4.3.3	Sección de Pagaduría	
1	Jefe de Sección	18.000.00
2	Auxiliares Administrativos	13.000.00
1	Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
2	Mensajeros	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
4.4	División de Servicios	
1	Jefe	25.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Asistente Administrativo	18.000,00
1	Secretaria Ejecutiva	13.000,00
1	Mecanógrafa	10.400,00
1	Chofer	9.100,00
1	Mensajero	7.800,00
1	Ujier	7.800,00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000,00
4.4.1	Sección Personal	
1	Jefe	18.000,00
1	Trabajador Social	16.000,00
1	Analista de Personal	16.000,00
3	Auxiliares Administrativos	13.000,00
2	Mecanotaquígrafas	11.700,00
1	Mensajero	7.800,00
1	Auxiliar de Servicios Generales	5.000,00
4.4.2	Sección de Registro y Control	
1	Jefe	18.000,00
1	Analista de Personal	16.000,00
1	Auxiliar Administrativo	13.000,00
1	Mecanotaquígrafa	11.700,00
1	Mecanógrafa	10.400,00
1	Mensajero	7.800,00
2	Oficial Archivo	7.800,00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000,00
4.4.3	Sección de Suministros	
1	Jefe	18.000,00
1	Auxiliar Administrativo (Tramitador de cuenta)	16.000,00
1	Almacenista	16.000,00
1	Cotizador	13.000,00
1	Mecanotaquígrafa	11.700,00
1	Mecanógrafa	10.400,00
1	Oficial de Archivo - Kardista	7.800,00
1	Mensajero	7.800,00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000,00
4.4.4	Sección de Actividades Varias	
1	Jefe	18.000,00
1	Mecanógrafa	10.400,00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
	4.4.4.1 Grupo de Correspondencia	
1	Jefe	16.000.00
2	Mecanógratas	10.400.00
3	Carteros	7.800.00
1	Radicador Auxiliar	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
	4.4.4.2 Grupo de Archivo Administrativo	
1	Jefe	16.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
1	Secretaria Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Revisor de documentos	10.400.00
2	Archiveros	7.800.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar de Servicios Generales	5.000.00
	4.4.4.3 Grupo de Celaduría	
1	Jefe	16.000.00
12	Auxiliares de Vigilancia	11.700.00
10	Celadores Porteros	7.800.00
	4.4.4.4 Parqueadero	
2	Jefes de Parqueadero	9.100.00
9	Celadores	7.800.00
	4.4.4.5 Grupo de Aseo y Mantenimiento	
1	Jefe	13.000.00
25	Auxiliares de Aseo	5.000.00
	4.4.4.6 Sede Social	
2	Porteros	7.800.00
6	Auxiliares Servicios Generales	5.000.00
	4.4.4.7 Grupo Médico y de Cruz Roja	
2	Profesionales Universitarios de medio tiempo	16.000.00
2	Médicos Auxiliares de medio tiempo	13.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
2	Auxiliares de Enfermería	10.400.00
1	Auxiliar Administrativo	9.100.00
1	Recepcionista	9.000.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
5.	*DIRECCION GENERAL DE ASESORIA TECNICA*	
5.1	Despacho del Director	
1	Director	30.000.00
1	Asistente Administrativo	18.000.00
1	Oficial Mayor	13.000.00
2	Secretarias Ejecutivas	13.000.00
1	Secretaria Recepcionista	13.000.00
1	Transcriptor	13.000 00
3	Mecanógrafas	10.400.00
1	Chofer	9.100.00
2	Mensajeros	7.800.00
1	Portero	7.800.00
1	Radicador	7.800.00
1	Ujier	7.800.00
1	Archivero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
5.2	Centro de Asesoría Técnica	
5.2.1	Unidad de la Comisión del Plan	
2	Asesores profesionales especializados en planeación integral nacional	28.000.00
1	Asesor (profesional especializado en desarrollo del sector industrial)	28.000.00
1	Asesor (profesional especializado en desarrollo del sector agropecuario)	28.000.00
2	Asesores (profesionales especializados en desarrollo de infraestructura como comunicaciones, energía, puertos, urbanismo)	28.000.00
2	Asesores (profesionales especializados en desarrollo de salud y educación)	28.000.00
1	Asesor (profesional especializado en ecología o preservación del medio ambiente)	28.000.00
1	Asesor (profesional especializado en minas y petróleos)	28.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
5.2.2	Unidad de Presupuesto	
1	Asesor (abogado especializado en hacienda pública..	28.000.00
1	Asesor (economista financiero).....	28.000.00
1	Asesor (economista).....	28.000.00
5.2.3	Unidad de Legislación Varia	
1	Asesor (abogado especializado en derecho público)..	28.000.00
1	Asesor (abogado especializado en derecho internacional).....	28.000.00
1	Abogado (experto en administración).....	28.000.00
1	Estadístico	22.000.00
5.2.4	Grupo Auxiliar para el Centro de Asesoría	
4	Mecanotaquígrafas	11.700.00
2	Mensajeros	7.800.00
2	Auxiliares de Servicios Generales	5.000.00
5.3	División de Referencia Legislativa	
1	Jefe de División.....	25.000.00
1	Profesional con Título Universitario.....	18.000.00
1	Auxiliar Administrativo	13.000.00
1	Mecanotaquígrafa	11.700.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
5.3.1	Sección de Información Jurídica y Archivo Legislativo	18.000.00
1	Jefe de Sección	18.000.00
1	Profesional con título universitario.....	18.000.00
1	Auxiliar administrativo	13.000.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00
5.3.2	Sección de Biblioteca	
1	Jefe Bibliotecólogo	18.000.00
6	Bibliotecarios Auxiliares.....	10.400.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
1	Kardista - Archivero	7.800.00
1	Portero	7.800.00
1	Mensajero	7.800.00
1	Auxiliar Servicios Generales	5.000.00

No. de Cargos	CARGOS	Asignación mensual
	5.3.2.1 Grupo de Publicaciones	
1	Jefe de Grupo	16.000.00
1	Mecanógrafa	10.400.00
2	Operarios Calificados	13.000.00
2	Mensajeros	7.800.00

Artículo 2º Los empleados del Congreso Nacional que el 30 de septiembre de 1978, tuvieran una asignación básica mensual inferior a la señalada en esta Ley, devengarán la nueva asignación a partir del 1º de octubre de 1978.

Artículo 3º Los empleados del Congreso permanecerán en sus cargos durante el período constitucional de la Cámara en que hubieren sido nombrados, pero podrán ser removidos en cualquier tiempo por justa causa o mala conducta comprobadas.

Artículo 4º Cada Congresista en ejercicio, podrá disponer de dos asistentes, los cuales estarán a su servicio directo y serán de libre nombramiento y remoción del Director Administrativo de cada Cámara a solicitud escrita del respectivo Senador o Representante.

Parágrafo 1º Las categorías y las asignaciones básicas mensuales de los asistentes de los Congresistas serán:

Asistente	Categoría	Asignación básica mensual
"	VII	$7.000.00
"	VI	8.000.00
"	V	9.000.00
"	IV	10.000.00
"	III	11.000.00
"	II	12.000.00
"	I	13.000.00

Parágrafo 2º Las asignaciones de los asistentes de los Congresistas no podrán superar, en conjunto o sumadas, las señaladas para las categorías I y VII.

Artículo 5º La Caja Nacional de Previsión Social o la entidad que haga sus veces, prestará, reconocerá y pagará a los empleados de ambas Cámaras, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias, los siguientes servicios y prestaciones sociales:

1. Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria.

2. Servicio odontológico.

3. Auxilio de enfermedad no profesional.

4. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

5. Auxilio de cesantía.

6. Auxilio de maternidad.

7. Pensión vitalicia de jubilación.

8. Pensión de invalidez.

9. Pensión de retiro por vejez.

10. Seguro por muerte.

Artículo 6º Los empleados del Congreso Nacional tienen derecho únicamente al reconocimiento y pago de primas de Navidad, antigüedad, técnica y a las bonificaciones de quinquenios y vacacional.

Artículo 7º La Prima de Navidad será el equivalente a un mes de salario, tendrá como base el último devengado, y será pagada en la primera quincena del mes de diciembre. Cuando un empleado no haya laborado durante el año completo, tendrá derecho al reconocimiento de la prima a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicios.

Artículo 8º Los empleados que permanezcan al servicio del Congreso Nacional durante un lapso no inferior a dos años completos y continuos, tienen derecho a una prima de antigüedad que se reconocerá y pagará mensualmente, conforme a las siguientes reglas:

a) Por los dos primeros años completos de servicios contados a partir de la fecha de su posesión, se liquidará un diez por ciento (10%) sobre su asignación básica mensual;

b) Anualmente se reajustará esta prima en el mismo porcentaje, con base en la última asignación devengada, entendiéndose que ésta se forma con la asignación básica mensual más los porcentajes anteriormente liquidados por concepto de esta prestación;

c) El incremento por concepto de prima de antigüedad no podrá en ningún caso sobrepasar el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual del respectivo cargo.

Parágrafo 1º La prima de antigüedad no se pierde por cambiar de cargo dentro del Congreso.

Parágrafo 2º Tienen derecho a la prima de antigüedad quienes estén actualmente al servicio del Congreso Nacional y la hubieren perdido por cambio de cargo o de Cámara, a partir de la vigencia de la Ley 25 de 1973.

Artículo 9º Las Comisiones de la Mesa del Senado y de la Cámara de Representantes podrán reconocer prima técnica hasta por un valor equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la asignación básica mensual a los funcionarios elegidos por las

plenarias de ambas corporaciones; y los Directores Administrativos, a los Secretarios de las Comisiones Constitucionales y Legales Permanentes y a aquellos empleados cuyas funciones sean de carácter técnico definido por la ley.

La asignación de prima técnica se hará por resolución motivada e individual, previa valoración de las calidades profesionales y personales que se relacionen directamente con las funciones inherentes al cargo, mediante una ponderación de factores correspondientes a los títulos, experiencia y calidad. Asignada la prima técnica, cesará en su disfrute por cambio de cargo; sin embargo, si el nuevo empleo fuere susceptible de su asignación, podrá decretarse.

El reconocimiento de prima técnica se hará con base en la siguiente proporción: estudios y títulos, hasta un veinte por ciento (20%) y, experiencia, hasta el veinte por ciento (20%) complementario.

Artículo 10. Se reconocerá una bonificación vacacional equivalente a quince (15) días de la asignación básica mensual por cada año continuo y completo de servicio, la cual se pagará al momento de salir a disfrutar de las vacaciones.

Artículo 11. Se reconocerá y pagará una bonificación por cada cinco (5) años de servicios continuos prestados. El valor de esta bonificación será el equivalente a la respectiva asignación básica mensual al momento de cumplirlos, por cada quinquenio contado a partir de la fecha de la posesión.

Parágrafo. Esta bonificación no se perderá por cambiar de cargo dentro del Congreso.

Artículo 12. El Director Administrativo de cada Cámara señalará viáticos a los empleados que en cumplimiento de sus funciones deban trasladarse fuera de Bogotá. Para ello se requerirá autorización previa de la Comisión de la Mesa de la respectiva corporación, la cual se otorgará mediante resolución debidamente motivada.

Artículo 13. En ningún caso la remuneración que por todo concepto perciban los empleados al servicio del Congreso Nacional podrá exceder del setenta y cinco por ciento (75%) de lo que por dietas y gastos de representación corresponde a los Congresistas.

Artículo 14. La provisión de los empleos del Congreso corresponde a los Directores Administrativos de candidatos que postularán las Mesas Directivas de la respectiva Cámara, y las Comisiones Permanentes o Legales, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, la proporcionalidad de los partidos políticos representados en la corporación y dando prelación al personal que actualmente labora, cuando cumplan los requisitos exigidos para el cargo.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los empleados cuya designación se haga por elección de las Cámaras y los Secretarios de las Comisiones Constitucionales.

Parágrafo transitorio. Mientras los Directores Administrativos no hagan los nombramientos en propiedad continuarán en sus cargos los empleados que actualmente prestan sus servicios a las Cámaras con las asignaciones señaladas en esta Ley.

Así mismo, mientras no se haga la designación de los Directores Administrativos, las Mesas Directivas ejercerán provisionalmente las funciones de administración de personal, excepto la de nombrar nuevos empleados.

Artículo 15. El Gobierno Nacional queda facultado para abrir los créditos adicionales y hacer los traslados presupuestales que se requieren para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 16. Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las Leyes 54 de 1968, 25 de 1973 y 60 de 1973».

El actor considera que la Ley acusada es contraria al artículo 63 de la Constitución con apoyo en estas razones suyas:

"... Si bien es cierto la Ley 52 de 1978 aludida, determina la Planta de Personal para el Congreso Nacional, fija el número de empleados, y las asignaciones, no menos cierto es que el Legislador omitió determinar las 'funciones' en los cargos o empleos lo que ostensiblemente constituye una violación a la Constitución Nacional en su artículo 63. Prueba evidente de mis afirmaciones, entre otras cosas, es el hecho que la Mesa Directiva del Senado, efectivamente advierte flagrante omisión del Legislador y pretende subsanarlas profiriendo la Resolución número 122... 'por la cual se precisa la estructura y se asigna funciones para los cargos de planta de Personal del Senado de la República' ".

El Procurador General de la Nación en su concepto de fecha noviembre 25 del presente año, hace interesantes consideraciones de carácter general sobre la cosa juzgada y el control jurídico de constitucionalidad de las leyes. Afirma:

"En Colombia se ha mantenido el criterio de que el fallo en materia constitucional queda cobijado por los efectos propios de la cosa juzgada. Con arreglo a dicho criterio, no cabe duda sobre el carácter 'definitivo' de la declaración general de inconstitucionalidad o de constitucionalidad que haga la honorable Corte Suprema de Justicia. Pero es un asunto diferente, aunque estrechamente vinculado y por ello con frecuencia confundido, la determinación del alcance del fallo. Si éste cobija todas las hipótesis concebibles de inconstitucionalidad, puede sostenerse, entonces, que la decisión de la honorable Corte Suprema no es sólo definitiva (y *erga omnes*), sino también, absoluta, y que, por lo tanto, nunca más pueda examinarse de fondo un eventual vicio constitucional de la disposición declarada exequible. En el otro extremo, si se sostiene que las consideraciones y el pronunciamiento de la Corte tienen que corresponder, estrictamente, a los cargos planteados en la demanda, puede sostenerse válidamente que, con posterioridad, cabe examinar de fondo y decidir sobre nuevos cargos de inconstitucionalidad. En este caso, no se trata de un desconocimiento de la cosa juzgada sino, simplemente que ella cobija el fallo, sólo en el alcance que él mismo tiene".

En lo que corresponde al caso presente, el Procurador concluye: "... dicho cargo de inconstitucionalidad ya fue propuesto y desestimado por la honorable Corte Suprema. Por ello considero que en este caso *sí* cabe proferir fallo inhibitorio por la operancia del fenómeno jurídico de la 'cosa juzgada' ".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Como lo advierte el Procurador, efectivamente la Corte ya decidió acerca de la constitucionalidad de la Ley 52 de 1978, y lo hizo mediante fallo de la Sala Constitucional de fecha 26 de noviembre de 1980, radicación número 812, demanda de Arturo Sánchez Zambrano, Acta número 77. En tal sentencia se afirma que "no aparece violado por esta Ley ningún otro artículo de la Constitución", razón por la cual se decidió: "Es exequible la Ley 52 de 1978".

Según esto, es evidente que en el presente caso se produce el fenómeno de la cosa juzgada, razón por la cual la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional, y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Estése a lo dispuesto en el fallo de fecha 26 de noviembre de 1980 (radicación 812) en el proceso de inconstitucionalidad seguido entonces contra la Ley 52 de 1978.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana R., Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Manuel E. Daza Alvarez, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe, Fanny González Franco, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano A., Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

REGIMEN PRESTACIONAL DE FUNCIONARIOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES. DERECHOS ADQUIRIDOS. PENSION DE JUBILACION VITALICIA.

Exequibles las partes acusadas de los parágrafos 2° y 3° del art. 28 del Decreto número 611 de 1977.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 23.

Referencia: Proceso número 1004.

Normas acusadas: Parágrafos 2° y 3° del artículo 28 del Decreto número 611 de 1977 sobre régimen prestacional de funcionarios públicos y trabajadores oficiales.

Actor: José A. Pedraza Picón.

Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada según Acta número diez y nuevo (19) de catorce (14) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Bogotá, D. E., marzo catorce (14) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. La demanda

El ciudadano José A. Pedraza Picón, obrando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 214 de la Constitución Nacional demanda a la Corte "la declaración de inexequibilidad parcial del artículo 28 del Decreto-ley número 611 de 1977, expedido en uso de las facultades extraordinarias de la Ley 60 de 1976, en cuanto a las acepciones "para el 26 de diciembre de 1968" del Parágrafo 2° y ...que el 1° de julio de 1975 del parágrafo 3°". Emitido por la Procuraduría General de la Nación el concepto ordenado por la Constitución, en el cual solicita de la Corte la declaración de exequibilidad de las normas demandadas, corresponde a la Corporación tomar la decisión del caso.

II. Las normas acusadas

Se transcriben a continuación, incluidos los acápites correspondientes del Decreto, los parágrafos 2º y 3º del artículo 28, subrayándose la parte objeto de la impugnación.

«DECRETO NUMERO 611 DE 1977
(marzo 15)

Por el cual se fija el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 60 de 1976,

DECRETA:

Artículo 28

.....

Parágrafo 2º Los empleados y trabajadores que *para el 26 de diciembre de 1968*, hubieren cumplido 18 años continuos o discontinuos de servicio a las entidades determinadas en este Decreto y en otras entidades de derecho público, tendrán derecho a la pensión de jubilación de que trata el presente artículo al cumplir veinte (20) años de servicio y cincuenta (50) años de edad.

Parágrafo 3º Los empleados y trabajadores de las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional *que el 1º de julio de 1975* hubieren prestado quince (15) o más años de servicios continuos entre el Ministerio y las citadas entidades o entre éstas y el Ministerio, no requerirán para devengar la pensión de jubilación límite de edad y se pensionan al cumplir veinte (20) años de servicios continuos».

III. Normas de la Constitución que se consideran violadas

Precisando este aspecto de la demanda, el actor considera inexequibles las normas acusadas:

"... en cuanto quebrantan el artículo 76.12 y excede las facultades de la Ley 60 de 1976 y los artículos 2º, 30, 55, 118-8 de la Constitución, 76, 9 (sic)".

IV. Fundamentos de la demanda

Importa advertir en primer término que el libelista allegó a la demanda, un ejemplar del "Diario Oficial" número 34.765, en el cual aparece publicado el texto integral del Decreto número 611 de 1977 del cual forman parte los preceptos acusados.

La acusación de inconstitucionalidad se basa en dos afirmaciones, a saber: violación del artículo 76 12 de la Constitución por desbordamiento de las facultades otorgadas por el Congreso, y violación del artículo 30 por atentar la norma contra los derechos adquiridos.

a) Respecto al primer punto, afirma el actor que la norma demandada al precisar las fechas allí previstas para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación, está adoptando decisiones relativas a su vigencia, contrarias a lo determinado por la misma y según lo cual "sólo rige a partir del 17 de diciembre de 1976", concretando así su pensamiento:

"Ello equivale a una inconstitucionalidad por exceso de lo facultado que es a partir de su vigencia, según el principio del artículo 76.12, pues si la ley de autorizaciones rige a partir de su expedición, mal puede el Presidente de la República referirla a situaciones cronológicas anteriores a la ley, por la obvia razón de que ésta competencia extraordinaria es *precisa*, es decir, dentro de lo que se autorizó, o facultó o se concedió. De lo expuesto fluye que la acusación refiera un abuso de poder, de competencia, de facultad, por estar reservada o ser privativa del Congreso dictar la ley, y como no la autorizó para regular situaciones normativas con anterioridad, lo acusado excede la precisa facultad otorgada en el artículo 1° de la Ley 60 de 1976, y rebasó sus límites";

b) Y en cuanto a la presunta violación de derechos adquiridos, el actor sintetiza así sus argumentos:

"Y porque no existiendo para retrotraer la Ley a extremos anteriores a ella, facultad alguna, se violaría el artículo 30 de la Constitución, ya que, quienes como empleados públicos o trabajadores oficiales de tales establecimientos descentralizados adscritos o vinculados al ramo de Defensa Nacional también satisfacen las condiciones de 18 años de servicios continuos o discontinuos o de 15 años de servicios continuos, perderían su derecho a regular su jubilación por las reglas excepcionales de que trata el artículo 28 del Decreto número 611 de 1977, por no tener tales tiempos, el día 26 de diciembre de 1968 o el 1° de julio de 1975, retroactividad, considerada la fecha de expedición de la Ley 60 de 1976 contraria a su vigencia, lo que reiteradamente se anota como exceso en el uso de la potestad extraordinaria de la ley de autorizaciones".

V. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría descorrió el traslado ordenado por la Constitución mediante el concepto número PA-606 (F. 15 y ss) fechado el día 6 del mes de diciembre de 1982, en el cual como ya se anotó, solicita a la Corte la declaración de exequibilidad de las normas demandadas. Estudiando los argumentos del actor, la Procuraduría plantea su refutación en la siguiente forma:

a) En cuanto a la eventual violación de derechos adquiridos afirma el Ministerio Público:

"...el Presidente de la República al dictar dicho precepto, le dio un efecto retrospectivo que jurídicamente se refiere a lo pasado, pero no para vulnerar o

desconocer derechos adquiridos conforme a la legislación anterior (V. sentencia de junio 14 de 1969), pues no es retroactiva, sino para reconocer y otorgar un derecho a tales empleados, así: al cumplir 20 años de servicio y cincuenta años de edad (primer caso) o 20 de servicio sin importar su edad (segundo caso), según que se encontraren en una de las fechas antes señaladas para el efecto.

De lo anterior se concluye que con el precepto acusado no se lesionan derechos adquiridos, por no tener efecto retroactivo, sino que por *vía de excepción, se amparan unas expectativas dignas de tutela*, lo cual constituye un efecto retrospectivo que, de ningún modo transgrede el artículo 30 de la Constitución Nacional";

b) Y para demostrar que a su juicio no existe tampoco violación del artículo 118.8 de la Carta, afirma que aquella no se da:

"por cuanto el Ejecutivo estaba facultado para señalar a partir de qué momento sus disposiciones producían efecto, o sea, para establecer todo lo referente a su aplicación, la cual se refiere a situaciones jurídicas anteriores y posteriores (su vigencia) no prohibidas por la Constitución Nacional, salvo cuando se trata de normas de carácter punitivo (art. 29 ibid) o de derechos adquiridos (art. 30 ibid.).

VI. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia*

La Corte es competente para el conocimiento del presente proceso, como quiera que el Decreto número 611 de 1977 a que pertenecen los textos demandados, fue expedido en ejercicio de facultades extraordinarias trasladadas al Gobierno por la Ley 60 de 1976, vale decir que se trata de un Decreto-ley expresamente mencionado por el artículo 214 de la Constitución, entre aquellas normas cuyo control de constitucionalidad le corresponde.

b) *Constitucionalidad de los textos acusados*

1° *Temporalidad*. Ninguna observación es dable hacer a éste propósito, toda vez que el Decreto número 611 de 1977 se dictó dentro del término de "tres meses" previsto en el artículo 1° de la Ley 60 de 1976, mediante la cual se otorgaron al Gobierno por el Congreso las facultades para legislar sobre la materia pertinente.

2° *Alcance de las facultades extraordinarias*. En punto a los demás aspectos comprendidos en la citada Ley de facultades y, a fin de entender el alcance de las mismas respecto a los puntos cuestionados en el presente proceso de constitucionalidad, importa tomar en consideración cuál es el texto del artículo 16 de la misma. Dispone este artículo:

"De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese el Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, para fijar las escalas de remuneración de todas las categorías y empleos de la Administración Pública Nacional y de la Rama Jurisdiccional y el régimen de sus prestaciones sociales".

Aludiendo por lo tanto las facultades otorgadas al Gobierno al *régimen* de las prestaciones sociales de los empleados y trabajadores allí mencionados, es obvio que tal régimen comprende todo lo relativo a la disciplina general de dichas prestaciones, a las normas que gobiernan su naturaleza y su alcance y desde luego al modo de aplicación de las mismas, por lo cual, la determinación de las fechas acusadas, en orden a la consolidación de la pensión de jubilación, no se contrapone a la precisión de tales facultades exigida por el constituyente, no violándose consiguientemente ni el artículo 76.12 de la Carta, ni el 118.8 de la misma, como consecuencia del ejercicio de aquéllas.

II. No es cierto que las normas acusadas fijaron para su vigencia una fecha anterior a aquella en que entró a regir la Ley 60 de 1976, que otorgó las facultades, pues tanto el parágrafo 2º como el tercero del artículo 29 del Decreto número 611 de 1977 fijaron un punto de referencia hacia el pasado para la causación del derecho, lo que se denomina retrospectividad de la ley, estableciendo un régimen de transición, para ciertos empleados, quienes continuarían beneficiándose del régimen prestacional anterior, que fue modificado al disponer el inciso 1º del artículo 28 de dicho Decreto que: "El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegare a la edad de cincuenta y cinco (55) años si es varón, o cincuenta si es mujer, tiene derecho a que por la respectiva entidad se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de las asignaciones durante el último año de servicios". Esta última norma es reproducción del artículo 27, inciso 1º, del artículo 27 del Decreto número 3135 de 1968, que reguló en forma general el régimen de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales, y del artículo 23 del Decreto número 589 de 1974, sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Ministerio de Defensa Nacional y sus entidades adscritas y vinculadas. El régimen anterior establecía el derecho a la pensión de jubilación a los 50 años, sin distinción de sexo, y después de los 20 años de servicios.

El parágrafo 2º acusado establece una norma similar al parágrafo 2º del artículo 27 del Decreto número 3135 de 1968, según la cual los empleados públicos y trabajadores oficiales que en la fecha de dicho decreto, veintiséis de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, tuviesen dieciocho años continuos o discontinuos de servicios, continuarían beneficiándose del régimen anterior. Disposición que además había sido repetida por el Decreto número 589 de 1974 que reguló hasta la expedición del Decreto número 611 de 1977, como se dijo, el régimen de prestaciones sociales de los empleados y trabajadores oficiales del Ministerio de Defensa y de sus entidades adscritas y vinculadas.

El parágrafo 3º del artículo 28 del Decreto número 611 de 1977, establece un régimen prestacional especial para ciertos trabajadores: aquellos que el 1º de julio de 1975 hubiesen prestado servicios continuos en el Ministerio de Defensa, o en sus entidades adscritas o en uno y otras por quince años o más, quienes podrán jubilarse al cumplir veinte años de servicios. Para dictar esta norma estaba facultado el Presidente de la República por el artículo 16 de la Ley 60 de 1976. El derecho se encontraba establecido en el parágrafo 3º del artículo 23 del Decreto número 589 de 1974 para los servidores del Hospital Militar, y al crearse un nuevo régimen prestacio-

nal se estableció un régimen de transición para dichos servidores, y se extendió para los empleados públicos y trabajadores oficiales del Ministerio de Defensa y entidades adscritas que tuviesen quince años de servicios el 1° de julio de 1975.

El Decreto número 611 de 1977 comenzó a regir el primero de abril del mismo año, como lo dispuso el artículo 49, y por consiguiente se aplica a aquellas personas que demuestren con posterioridad a esa fecha que reúnen los requisitos establecidos en los parágrafos 2° y 3° del artículo 28 acusados normas que obviamente comienzan a regir como todo el Decreto en la fecha que éste señala. No hay violación del artículo 118-8 de la Constitución, por este aspecto

III. Derechos adquiridos

Tampoco considera la Corte que las normas acusadas violen lo dispuesto en el artículo 30 de la Carta, en materia de derechos adquiridos. Ciertamente en los casos expuestos por el actor, no se encuentra el Derecho frente a situaciones consolidadas, sino a situaciones que meramente tienen una naturaleza de simples expectativas, las cuales excluyen por lo tanto toda posibilidad de que existan derechos adquiridos.

Vale mencionar que en lo que atañe a tales diferencias la jurisprudencia de la Corte ha sido tan diáfana como reiterada. Así por ejemplo en providencia del 14 de junio de 1969 (C.J.T. CXXXVII No. 2338. Pág. 161) dijo:

"Sexta. El artículo 30 de la Constitución garantiza la propiedad privada y los 'demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores'. Mas, al respecto, dos cosas son ciertas:

a) La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa;

b) El derecho adquirido o constituido, en el campo de la técnica jurídica, equivale a la 'situación jurídica subjetiva, individual o concreta', creada por un acto o hecho de igual índole, con fundamento en una situación jurídica general u objetiva.

La mera expectativa (artículo 17 de la Ley 153 de 1887), ha dicho la Corte, no pasa de ser una simple posibilidad, una esperanza cuya realización es del todo ajena a la voluntad de quien confía en el nacimiento del derecho respectivo.

La situación jurídica subjetiva se caracteriza: Por ser *particular* o sea que comprende sólo a personas determinadas, sin que la ley o el reglamento puedan crearla; por ser *inmodificable*, o sea que el titular está amparado contra las alteraciones de la ley nueva, en cuanto ellas puedan variar esencialmente su derecho.

Séptima. El quebrantamiento de la situación jurídica subjetiva (derecho adquirido) se produce si se da a la ley efecto retroactivo. Pero cuando ello se afirma, lo que inicialmente se debe hacer es *determinar el titular de esa situación o derecho.* Es necesario, indispensable, pues de lo contrario, faltando dicho titular, se está ante algo realmente inexistente; no habrá en términos jurídicos un derecho".

Por otra parte normas que disponen la continuidad de un régimen prestacional para algunos trabajadores cuando el nuevo es menos favorable, no viola derecho

adquirido alguno; al contrario consolida las meras expectativas que tenían esos trabajadores.

Por último, el que el legislador ordinario o extraordinario facultado para ello, conserve el régimen prestacional de algunos servidores y modifique el de otros que no tienen derechos adquiridos por no haberse causado la prestación cuando se expide la nueva ley o decreto, no implica violación de los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional.

De consiguiente no encuentra la Corte que las normas acusadas violen los artículos de aquélla, estimados como violados por el actor, que ninguno otro de la misma. Así pues, se declara la exequibilidad de ellos.

VII. Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y escuchada la Procuraduría General de la Nación,

Resuelve:

Declárase exequibles, por no ser contrarias a la Constitución, las partes acusadas de los parágrafos 2° y 3° del artículo 28 del Decreto número 611 de 1977 que dicen:

Parágrafo 2°... "para el 26 de diciembre de 1968"

Parágrafo 3°... "que el 1° de julio de 1975..."

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Luis Enrique Aldana Rozo, Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Manuel E. Daza Alvarez, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fanny González Franco, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES.

Inexequible la parte final del inciso 1° del art. 20 del Código de P. Penal.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 24.

Referencia: Radicación número 987

Norma acusada: Parte final inciso 1° del artículo 20 del Código de Procedimiento Penal.

Actor: Gustavo Adolfo Niño Rojas.

Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano*.

Aprobada por Acta número 20 de 16 de marzo de 1983.

Bogotá, D. E., marzo diez y seis (16) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. La acción

En su condición de ciudadano y de "abogado en ejercicio" Gustavo Adolfo Niño Rojas solicita que "se declare la inexequibilidad del artículo 20 del C. de P. P. aparte final (Decreto número 409 de 1971), expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas por las Leyes 16 de 1968 y 16 de 1969".

Emitido por la Procuraduría General de la Nación el concepto ordenado por el artículo 214 de la Constitución Nacional y por el Decreto Autónomo número 432 de 1969, le corresponde a la Corte tomar la decisión respectiva.

II. La norma impugnada

Incluidos los acápites correspondientes, y con la advertencia de que lo demandado es lo que se subraya, se transcribe a continuación el texto del artículo 20 del Código de Procedimiento Penal.

«DECRETO NUMERO 409 de 1971
(marzo 27)

Por el cual se introducen reformas al Código de Procedimiento Penal y se codifican todas sus normas.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por las leyes 16 de 1968 y 16 de 1969, y atendido el concepto de la Comisión Asesora que la primera prevé,

DECRETA:

.....

Artículo 20. Inmunidad de congresistas. Mientras subsiste la inmunidad reconocida por la Constitución Nacional, ningún miembro del Congreso podrá ser capturado, ni detenido provisionalmente a virtud de auto de detención, ni sometido a juicio por infracción a la ley penal, ni privado de la libertad por pronunciamiento de sentencia, sino con autorización de la Cámara a que pertenezca, a solicitd del juez instructor o de la causa. *Si la Cámara respectiva negare el levantamiento de la inmunidad el proceso continuará su trámite, pero la detención no se hará efectiva mientras subsista la inmunidad.*

Si hubiere sido sorprendido en flagrancia y aprehendido, será enviado inmediatamente al juez instructor o de la causa, quien, previa calificación provisional y sumaria que deberá hacer de la flagrancia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la captura, lo pondrá a disposición de la Cámara respectiva para que ella decida sobre el levantamiento de la inmunidad. Si el juez no hallare establecida la flagrancia pero sí mérito para iniciar el proceso, actuará en la forma que se establece para las infracciones no flagrantes.

Cuando la aprehensión se produzca estando en receso el Congreso, el juez instructor o de la causa calificará provisionalmente los hechos, y si estimare que en realidad hubo flagrancia, previa disposición de las medidas cautelares necesarias para que el sindicado no se sustraiga a la acción de la justicia, lo pondrá en libertad vigilada dentro de las veinticuatro horas siguientes a la captura. Tales medidas cautelares, también se adoptarán por el Juez para la efectividad de la detención o de la pena, mientras dure la inmunidad».

III. Normas de la Constitución que se estiman violadas

Expresa el demandante que el artículo acusado "estaría violando flagrantemente el artículo 107 de la Carta" precisando que dicho artículo es inconstitucional porque:

'Enfrentado al artículo 107 de la Ley de Leyes, ésta manifiesta que 'ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca...' ".

Si bien al señalar las normas de la Constitución que estima violadas, el demandante solamente indica la anteriormente citada, sin embargo al referirse a las 'razones de la inconstitucionalidad', también considera que se ha violado el artículo

26 de la Carta. Por otra parte y si bien no menciona al respecto ningún artículo concreto de la Constitución, también estima el actor que el Ejecutivo obró desbordando las facultades otorgadas por el Congreso, en lo atañedero a la reforma del Código de Procedimiento Penal.

IV. Fundamentos de la demanda

De conformidad con los diversos enfoques de inconstitucionalidad aducidos por el libelista, son tres a la postre las acusaciones de inconstitucionalidad, cuya argumentación se desarrolla en la siguiente forma:

1º En cuanto a la violación del artículo 107 de la Carta, el demandante, luego de precisar que según tal artículo "Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca...", agrega que el artículo acusado viola dicha disposición:

"...por cuanto en contraposición dice: 'el proceso continuará su trámite...' y mal puede seguir el trámite del Proceso Penal cuando una norma de carácter constitucional lo está prohibiendo y si así se hace estaría violando flagrantemente el artículo 107 de la Carta".

2º En cuanto al desconocimiento del debido proceso, observa el actor que, de no violarse el anterior artículo de la Carta, se violaría entonces el artículo 26:

"...por cuanto la Constitución está ordenando que los congresistas no podrán ser llamados a juicio criminal sin permiso del Congreso y este es pues el debido proceso, y si el Código de Procedimiento Penal, en su artículo 20 aparte final establece otra senda procesal diferente a la ordenada por el artículo 107 de la Constitución, se estaría violando por parte del artículo 20 del C.P.P. parte final, el artículo 26 del mencionado precepto por cuanto se establece en éste que: '...y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio...' ".

3º Finalmente, y planteando una eventual extralimitación de facultades por parte del Gobierno, el demandante, sin precisar, como ya se indicó, qué norma o normas de la Constitución se violarían en tal caso, afirma que:

"Fuera de los anteriores argumentos se ve muy a las claras que las bases y facultades dadas al Presidente de la República en las Leyes 16 de 1968 y 16 de 1969 no podían en ningún momento llegar hasta el alcance de ordenar todo lo contrario de lo que quiso preservar el artículo 107 de la C. N."

V. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público descorrió el traslado ordenado por la Constitución, mediante la Vista Fiscal número 589 del día 21 del mes de octubre del presente año (fs. 9 y ss) en la cual concluye solicitando de la Corte una declaración de inexequibilidad de la norma demandada por estimarla contraria al art. 107 de la Carta Fundamental. Al efecto expresa:

"Comedidamente solicito de la Corte Suprema de Justicia, declarar inexequible la parte final del inciso primero del artículo 20 del Código de Procedimiento Penal,

que dice: Si la Cámara respectiva negare el levantamiento de la inmunidad, el proceso continuará su trámite, pero la detención no se hará efectiva, mientras subsista (sic) inmunidad "pero sólo en cuanto dicha parte signifique autorización de continuar el proceso más allá del momento inmediatamente anterior al llamamiento a juicio" ".

Para llegar a esta conclusión, la Procuraduría luego de mencionar el origen histórico de la Inmunidad precisa que tal institución es "un beneficio de la Rama Legislativa del que no puede sustraerse voluntariamente ninguno de sus miembros" en abono de lo cual cita textos de varios constitucionalistas.

A continuación se refiere la Procuraduría al proceso penal y a las etapas que lo integran, enfatizando los trámites que es necesario realizar para que pueda proferirse el llamamiento a juicio. Así mismo destaca el hecho de que los miembros del Congreso pueden ser indagados y aun jurídicamente detenidos, sin que tal medida "se pueda materializar en una captura", concluyendo sin embargo que el Tribunal, Juez o autoridad competente, no puede "llamarlo a juicio ni aprehenderlo sin permiso de la Cámara de la que forma parte".

Menciona la Procuraduría en apoyo de su tesis lo dispuesto por el artículo 21 del Código de Procedimiento Penal, el cual se refiere al contenido que debe tener la comunicación dirigida por el funcionario de la Rama Jurisdiccional al Presidente de la Cámara respectiva, para concluir afirmando que:

"De consiguiente, el Juez puede llegar en estos casos hasta el auto de proceder o de llamamiento a juicio, pero está impedido para darle el curso procesal respectivo, esto es, hacerle producir efectos, mientras no medie el permiso de la Cámara correspondiente, o se venza el término de duración de la inmunidad, según el artículo 22 del mismo ordenamiento jurídico.

Igualmente, si la Corporación niega el permiso, el proceso tendrá que permanecer en suspenso hasta que transcurra el lapso que cobija la inmunidad".

VI. Consideraciones

Primera. Competencia de la Corte

En atención a la naturaleza y a la jerarquía de la norma acusada, que forma parte de un Decreto-ley, el cual fue expedido por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias trasladadas por el Congreso mediante las leyes 16 de 1968 y 16 de 1969, la Corte es competente para tomar la decisión correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 de la Carta Fundamental.

Segunda. Constitucionalidad de la norma acusada

a) El artículo 20 de la Ley 16 de 1968, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias "por el término de tres años a partir de la sanción", para "reorganizar el procedimiento penal" sobre ciertas bases precisadas en el ordinal décimo primero del mismo.

Ulteriormente a dicho ordinal se le introdujeron algunas modificaciones mediante el artículo 6° de la Ley 16 de 1969, sin que fuera variado el plazo determinado

para el ejercicio de las facultades. En desarrollo de tales facultades, el 27 de marzo de 1971 fue expedido el Decreto número 409 por el cual se introdujeron reformas al Código de Procedimiento Penal y se codificaron sus normas. Significa lo anterior que las facultades fueron ejercidas por el Ejecutivo dentro del término fijado por el Congreso, no siendo por lo tanto predicable al respecto reparo alguno de constitucionalidad;

b) La institución de la inmunidad parlamentaria históricamente ha corrido pareja con la propia existencia del Congreso. Sus finalidades son: la de preservar la libertad institucional del Congreso, el desempeño adecuado de las funciones legislativas y la independencia parlamentaria; la de colocar a los congresistas al abrigo de eventuales arbitrariedades de parte de los demás funcionarios y agentes del poder, no sólo protegiéndoles su libertad física de locomoción sino aún su libertad sicológica de determinación y actuación sin temores o presiones de otros poderes;

Corolario de lo anterior es que la mentada institución no se establece en los diversos regímenes constitucionales en interés particular de los miembros del Congreso, vale decir de los representantes y senadores en Colombia, sino en provecho e interés general de la importancia y delicada estructura del Congreso, considerada siempre desde cualquier óptica política como una pieza indispensable para la existencia del llamado orden democrático constitucional, cuya inviolabilidad y autonomía resulta por lo tanto de indispensable protección por parte de la Carta Fundamental;

Empero, toda vez que la inmunidad parlamentaria comporta una ostensible excepción al principio de la igualdad ante la Ley, también de la esencia de la Democracia, ha sido preocupación constante del constitucionalismo limitarla a aquellas situaciones absolutamente indispensables para garantizar los aludidos propósitos, y sin que se permita por otra parte que a la sombra de la misma se presenten abusos de orden personal, que lleven a la postre a la propia desnaturalización del instituto;

Tales justamente las razones para que dentro del constitucionalismo colombiano se adoptaran en la reforma de 1936 algunas modificaciones al artículo 107 de la Carta, que para entonces correspondía al artículo 21 del Acto Legislativo número 3 de 1910, y que sustancialmente era el mismo artículo 66 de la Constitución de Cúcuta de 1821, en los cuales ya se consagraba tal inmunidad, inclusive para asuntos de carácter civil. En efecto el referido artículo 21 disponía que:

"Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio civil o criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca, durante el período de sesiones, cuarenta días antes y veinte días después de éstas. En caso de flagrante delito podrá ser detenido el delincuente, y será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva;

Este artículo subrogó el primitivo artículo 107 de la Constitución de 1886 que disponía:

"40 días antes de principiar las sesiones y durante ellas, ningún miembro del Congreso podrá ser llamado a juicio civil o criminal sin permiso de la Cámara a que

pertenezca. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva";

c) Dispone en su primera parte el artículo 107 de la Constitución Nacional que ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni *llamado a juicio criminal* sin permiso de la Cámara a que pertenezca. Cabe destacar que, desde fines del siglo pasado, para no mencionar sino el período de vigencia de la Constitución de 1886, y concretamente desde que se dictó la Ley Número 100 de 1892 (Código Judicial), el Procedimiento Penal Colombiano ha distinguido siempre sin equívocos de ninguna índole la existencia de dos etapas claramente diferenciadas dentro del proceso, vale decir el sumario y el juicio, el último de los cuales se inicia con la formulación de un pliego de cargos que habitualmente se conoce con el nombre de 'llamamiento a juicio';

En efecto, ya el artículo 1626 de dicha Ley disponía que:

"El juicio criminal comienza desde el auto en que se declara con lugar al seguimiento de causa, y desde que este auto se notifique legalmente al procesado, es cuando puede decirse que tiene causa criminal abierta";

En tal orden de ideas, cuando quiera que el Constituyente ha hablado en el citado artículo 107 de la Carta de llamamiento a juicio, ha empleado en tal aspecto una terminología de absoluto rigor técnico jurídico, a la cual por lo tanto no es posible darle un alcance diferente;

El aserto anterior, lo ilustra suficientemente el artículo 21 del Acto Legislativo número 3 de 1910 ya transcrito, y por supuesto el artículo 26 del Acto Legislativo número 1 de 1936, actual artículo 107 de la Carta Fundamental, según el cual:

Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca, durante el período de sesiones, cuarenta días antes y veinte después de éstas. En caso de flagrante delito podrá ser detenido el delincuente, y será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva;

d) El Código de Procedimiento Penal de 1938, consultado como es bien sabido de la tanta veces citada reforma constitucional de 1936, desarrollando el mandato anterior de la Constitución, dispuso al respecto lo siguiente:

Artículo 18. En los procesos en los que fuere sindicado algún miembro del Congreso, mientras subsista la inmunidad reconocida por la Constitución Nacional, el funcionario de instrucción o el Juez de la causa pedirá a la Cámara correspondiente que se suspenda la inmunidad para detenerlo o llamarlo a juicio;

En el caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente, será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva y, en la misma providencia, se pedirá la suspensión de la inmunidad de que trata el inciso anterior;

Artículo 19. Si la Cámara de Representantes o el Senado se niegan a levantar la inmunidad, el funcionario de instrucción o el Juez de la causa continuará la investigación y ordenará poner en libertad al sindicado mientras aquella subsista";

Esto quiere decir que según este Código, negado el levantamiento de la inmunidad por la Cámara respectiva a fin de llamar a juicio, el Juez no podía continuar la prosecución de éste, obviamente durante la duración del tiempo de la inmunidad;

Resulta razonable aceptar que el artículo 107 de la Constitución al exigir el permiso de la Cámara correspondiente como *conditio sine qua non* para que el funcionario del conocimiento pueda dictar el auto de llamamiento a juicio, vino a establecer una excepción al curso ordinario del proceso jurisdiccional; que inclusive podría ser contraproducente respecto del individuo amparado por la inmunidad la negación del permiso para dictar el auto de proceder, como quiera que impediría por ejemplo si fuera del caso, se dictara en su favor una sentencia absolutoria; pero que lo que pretende el constituyente es que el congresista no sea privado de su libertad efectivamente, impidiendo su asistencia al Congreso, y que además no resulta sicológicamente atemorizado o constreñido en su actuación y votación, siendo posible concluir el proceso, sin que esto ocurra; y que por lo tanto la reforma del año de 1936 pudo no ser al respecto lo suficientemente profunda;

Si bien estas son razones de orden valorativo, resulta indispensable mencionarlas, toda vez que ellas explican por qué en el año de 1971 al proceder a reformarse el Código de Procedimiento Penal se adoptó por el gobierno la norma acusada en el presente juicio de constitucionalidad;

Se concluye de todo lo anterior que el texto demandado viola el artículo 107 de la Constitución, debiendo en consecuencia declararse su inexequibilidad;

e) Lo anterior sería de suyo suficiente para efectos de tomar la decisión correspondiente. Empero toda vez que según el artículo 29 del Decreto número 432 de 1969 es deber de la Corte confrontar las disposiciones acusadas con la totalidad de los preceptos de la Constitución, la Corporación encuentra necesario estudiar el siguiente punto;

Como ya se expresó al comienzo de esta providencia, el Decreto número 409 de 1971 del cual forma parte el precepto acusado, se dictó con base en las facultades otorgadas al Gobierno por el Congreso mediante la Ley número 16 de 1968. Ahora bien, según el ordinal 11 del artículo 20 de esta Ley, la facultad para *reorganizar* el procedimiento penal, se encontraba limitada por 'las siguientes bases':

a) Determinar el procedimiento que debe seguirse en la investigación de los delitos; señalar los funcionarios a quienes competa la instrucción penal y disponer a quién o a quiénes corresponde el nombramiento de estos funcionarios;

b) Señalar el número de los funcionarios de instrucción criminal, sus atribuciones, su organización, dotación y asignaciones, con la finalidad de hacer eficaz la administración de justicia;

c) Crear y organizar en la Procuraduría General de la Nación, las dependencias y cargos que se consideren indispensables para el cumplimiento efectivo de sus funciones actuales, de las otras que se le confieren de acuerdo con la presente Ley, y para la dirección, vigilancia y coordinación de las labores de la Policía Judicial;

d) Fijar los viáticos y gastos de transporte, así como suministrar el material de trabajo y vehículos que requieran los instructores para el cumplimiento de sus funciones y establecer un sistema que agilice el pago oportuno de los primeros y la rápida obtención de los otros.

El Congreso por lo tanto, limitó al Ejecutivo en el ejercicio de las facultades otorgadas desde dos ángulos diferentes. Por una parte tales facultades eran para *reorganizar* el Código de Procedimiento Penal, y de otra, esta reorganización se encontraba circunscrita por las bases que se acaban de transcribir.

Ahora bien si se comparan cuidadosamente los artículos 18 y 19 del Código de Procedimiento Penal (Ley 94 de 1938) con el artículo 20 del Decreto número 409 de 1971 que lo "reorganizó", se observa que la modificación introducida al primero por el 409, y al tenor de la cual, aún sin el permiso de la Cámara respectiva "el proceso continuará su trámite", no se ajusta a ninguna de las bases precitadas, de lo cual se concluye que al hacerlo el Ejecutivo desbordó el ámbito de precisión determinado por el Congreso y por lo tanto se violó el artículo 118.8 de la Carta Fundamental, en armonía con el 76.12 aspecto por el cual se concluye así mismo que el precepto acusado es contrario a la Constitución.

VII. Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, previo estudio de la Sala Constitucional, escuchada la Procuraduría General de la Nación, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 214 de la Constitución,

Resuelve:

Declárase inexequible por ser contraria a la Constitución la parte final del primer inciso del artículo 20 del Decreto número 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal) en la parte demandada que dice: "*Si la Cámara respectiva negare el levantamiento de la inmunidad, el proceso continuará su trámite, pero la detención no se hará efectiva, mientras subsista la inmunidad.*

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Luis Enrique Aldana Rozo* (Con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Manuel E. Daza Alvarez, Dante L. Fiorillo Porras* (Con salvedad de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (Aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Carlos Restrepo Piedrahita* (Conjuez); *Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fanny González Franco, Darío Velásquez Gaviria* (Con salvedad de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

ACLARACIÓN DE VOTO

Comparto la declaratoria de inexequibilidad de la parte final del primer inciso del art. 20 del Decreto número 409 de 1971 (Código de Procedimiento Penal). La decisión no puede ser más procedente y, ante situación jurídica tan notoria, no debió demorar tantos años la acusación que ahora la origina. Esta apreciación la abona la calificada motivación que indica la sentencia. Precisamente estas acordadas explicaciones sobre la razón de ser de la inmunidad parlamentaria, su alcance y necesaria mesuralidad, no toleran que donde la Constitución afirme que no puede llamarse a juicio criminal a ningún miembro del Congreso, sin el permiso de la respectiva Cámara, durante el período de las sesiones, cuarenta días antes y veinte días después de éstas, se cambie tan enfático mandato, y en sentido contrario, por la mermada vía del C. de P. Penal, pues éste indica que la negativa de "levantamiento de la inmunidad" sólo afecta e impide materializar la detención, pero permite continuar un trámite de causa o juicio. La solución del comentado artículo 20 está muy acorde con el sistema que estructura el C. de P. Penal para tratar el punto de las peticiones de la Rama Jurisdiccional omitidas o desatendidas por sus destinatarios. Pero, resulta contraria al espíritu y texto de la Constitución en cuanto a esta prerrogativa, consagrada no tanto en beneficio de los integrantes del Congreso, como de la misma institución congresional, bastando a este respecto advertir su irrenunciabilidad. Conviene recordar que en el anterior sistema, la detención de un funcionario o empleado público no podía materializarse si no mediaba la respectiva suspensión. Ahora el citado estatuto procedimental, en su art. 449, resuelve la cuestión señalando que "si pasados diez días desde la fecha en que se solicite la suspensión, ésta no se hubiere producido, se dispondrá la captura del sindicado". Pero lo que puede legislarse en el terreno del funcionario carente de fuero constitucional, no es dable cumplirlo en relación con quien sí lo posee.

Para quienes afirman que el constituyente sólo persigue limitar llamamientos a juicio por infracciones que impliquen una pena privativa de la libertad, debe recordarse que el canon constitucional, antaño y hogaño, no hace este distingo y que, precisamente, texto tan claramente prohibitivo de no poder emitirse un llamamiento a juicio, demuestra lo contrario. En efecto, el propósito reconocible es el de evitar que bajo el apremio de atender al proseguimiento de una causa (pruebas, alegaciones, asistencia a diligencias, etc.) el parlamentario pierda la tranquilidad de espíritu que debe disponer para su actividad oficial, reste la atención debida a éstas por concentrar su ánimo o presencia física en aquellas otras, o pueda ser objeto de intimidación indirecta que coarte la plenitud de sus atribuciones de representante o senador de la república. Además, hay infracciones leves en cuanto a su repercusión en el campo de la privación de libertad y graves, muy graves, miradas desde el punto de vista de esta clase de sindicados, así no tengan esa clase de sanción. Permitir la prosecución de una causa por hecho punible (delito o contravención) que tenga, por ejemplo, pena de interdicción de derechos y funciones públicas a expensas del texto hoy declarado inconstitucional, facilitaría el pronunciamiento de una sentencia que despojase al sindicado de sus atributos y condiciones de congresista, aun contra el expreso rehusamiento de la respectiva Cámara a levantar la inmunidad. De donde tanto la pena privativa de libertad como la que no ostenta esta categoría, pueden producir a la institución un menoscabo de igual grado, si se permite el adelantamien-

to de la causa, sin el cumplimiento del requisito que perentoriamente dispone el art. 107 de la C. Nacional

Obsérvese, además, que la Carta determina las dos hipótesis: aprehensión (captura, detención, retención, apresamiento, etc.) y llamamiento a juicio, permitiendo tan sólo adelantar y perfeccionar la averiguación o sumario.

Finalmente quiero expresar que la Corte debió declarar la inconstitucionalidad de todo el artículo y no limitarse a las expresiones acusadas por el impugnador.

A este respecto anoto estas dos consideraciones:

1. Evidentemente la Ley 16 de 1968, art. 20, ordinal 11, no daba autorización al Gobierno para modificar aspectos constitucionales como el de la inmunidad parlamentaria. Fue así como la permisión para capturar a un parlamentario en caso de delito flagrante, pero con la condición de ponerlo "*inmediatamente*" a disposición de la Cámara respectiva" –art. 107 C. N.–, se mudó en una privación de libertad hasta por un término de veinticuatro horas (un día). El significado obvio de la subrayada forma adverbial ("sin interposición de cosa alguna", "luego, *al punto, al instante*") se transmutó en la licencia para dejar pasar varias horas, contrariándose el mandato del constituyente. Variar de este modo el canon constitucional, y tolerarlo, permitiría, con igual fuerza y validez, señalar por medio de la ley un término de días, semanas o meses. Cuando la Carta manda tan perentoriamente actuar al momento, no puede ni debe darse distinta reglamentación legal, tan diferente que con el mayor transcurso de tiempo puede causarse a la institución los daños que trata de evitar la norma.

Creo que tanto por el contraste de violación que se observa entre el art. 107 de la C. Nacional y el 20 del C. de P. P., debió extenderse la inexequibilidad a aquellos textos en que la instantaneidad fue sustituida por un término de horas. Era lo aconsejable y lo exigible, ya que el texto representaba unidad y aparecía la violación en la misma disposición citada por el impugnador. La Corte prefirió limitar la atribución del art. 214 de la C. Nacional, ciñéndose al punto de petición. No creí, ni creo en la validez de este razonamiento, ante la exigencia constitucional de preservar la integridad de la Carta, tan pronto se observe su violación y menos cuando ésta aparece evidente y se presenta en la misma disposición y se marca cierta armonía e integración de su texto.

Invocar la Ley 16 de 1968, equivale a formalizar un argumento válido para la decadencia de todo el artículo y restituir la vigencia de las anteriores disposiciones, más acordes con las normas constitucionales, que decían: Art. 18: "En los procesos en que fuere sindicado algún miembro del Congreso, mientras subsista la inmunidad reconocida por la Constitución Nacional, el funcionario de instrucción o el juez de la causa pedirá a la Cámara correspondiente que se suspenda la inmunidad para detenerlo o llamarlo a juicio. En el caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente, será puesto *inmediatamente* a disposición de la Cámara respectiva y, en la misma providencia, se pedirá la suspensión de la inmunidad de que trata el inciso anterior". Art. 19: "Si la Cámara de Representantes o el Senado se niega a levantar la inmunidad, el funcionario de instrucción o el juez de la causa *continuará la investigación*, y ordenará poner en libertad al sindicado mientras aquella subsista". Art. 20: Cuando se proceda contra varias personas, entre las cuales se encuentre

alguna que goce de inmunidad parlamentaria, y se demore la resolución de la Cámara respectiva sobre el particular, *se adelantará el juicio* contra los *sindicados que no gocen de inmunidad*".

Con el debido respeto,

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO

Estamos de acuerdo en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada, pero sobre la base de que fue proferida con exceso de las facultades concedidas al Ejecutivo, ya que, por versar la norma sobre aspectos relacionados con el fuero de los Congresistas, no debió haberse entendido comprendida dentro de las facultades otorgadas al Presidente de la República por la Ley 16 de 1968, concretamente para "reorganizar el procedimiento penal", en lo atinente a las precisas materias señaladas en los literales del ordinal 11 del artículo 20 de la misma.

Pero disentimos en relación con la primera motivación, ya que estimamos que la prerrogativa reconocida en la Constitución Política a los Congresistas sobre la inmunidad, se circunscribe en el campo penal a la prohibición de privarlos efectivamente de la libertad.

En otros términos, se busca asegurarles su posibilidad física de concurrir a las sesiones del Congreso y por esta vía evitar la indebida interferencia de otras ramas del Poder Público en el normal funcionamiento de las Cámaras Legislativas.

Consultada la historia de la institución que nos ocupa, y remontándonos a los orígenes de la actual Constitución, que hemos de encontrar en su antecesora de 1886, concluyese que lo que se ha querido siempre asegurar al Congresista es su libertad de locomoción, de libre acción.

Así por ejemplo, la Constitución Nacional habla en su artículo 107 *de la prohibición de aprehender o de llamar a juicio criminal*, sin permiso de la Cámara a que pertenezca, a ningún miembro del Congreso durante el período de inmunidad.

Las normas procedimentales penales que regían por la época elevaban, en tratándose de los delitos de gravedad, a consecuencia jurídica del auto por medio del cual se declaraba que había lugar a "seguimiento de causa", hoy "llamamiento a juicio", la efectiva privación de libertad de la persona afectada con una tal determinación.

Puede esto colegirse, por ejemplo, de las siguientes disposiciones de la legislación procesal penal vigente entonces (Ley 147 de 1888), modificada en los aspectos que se transcriben por la Ley 105 de 1890:

Art. 1552, subrogado por el art. 340 de la Ley 105 de 1890: "Cuando se procesa por delito o culpa que tenga señalada pena de muerte, presidio o reclusión, el sindicado será arrestado o detenido si resultare contra él, por lo menos, una declaración de testigo hábil, aunque no se haya todavía escrito, o un indicio grave de que es

autor, cómplice, auxiliador o encubridor del hecho criminoso que se averigua, o que el funcionario que decrete el arresto o la detención le haya visto cometer el hecho, o que sea hallado *in fraganti* delito.- 1671, 1708, y 3ª L. 52 de 1918, infra".

Art. 1626: "El juicio criminal comienza desde el auto en que se declara con lugar al seguimiento de causa, y desde que este auto se notifique legalmente al procesado es cuando puede decirse que tiene causa criminal abierta. 264 ord. 3º L. 57 de 1887 y 20 L. 135 de 1888, Tít. VIII, Cap. V, infra".

Art. 1635, subrogado por el art. 349 de la Ley 105 de 1890: "En el auto en que por delito que merezca pena de muerte, presidio o reclusión, se declare haber lugar a seguimiento de causa contra alguno o algunos, se mandará que éstos sean reducidos a prisión.- 1949 a 1962 y 414 L. 105 de 1890, Asuntos Militares".

Entonces, no vulnera la garantía constitucional que se comenta el hecho de adelantar el proceso, siempre que no se materialice la privación de libertad del Congresista aforado, en los casos en que hubiere lugar a ello.

En cambio, el interés público de la investigación y sanción de los hechos punibles podría llegar a verse comprometido con la interpretación amplia e indiscriminada de la norma, pues podría presentarse el fenómeno de la prescripción de la acción, la cual, como es sabido, se interrumpe solamente en virtud de auto de proceder o enjuiciamiento debidamente ejecutoriado.

Son estas las razones de nuestro respetuoso disentimiento.

Luis Enrique Aldana Rozo, Dante L. Fiorillo Porras, Darío Velásquez Gaviria.

PRECISION DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO. REGLAMENTACION DE LA CARRERA JUDICIAL.

La Corte remite a sentencias de 10 de mayo de 1979 y 21 de octubre de 1976. Exequible el art. 97 numerales 1 y 2 y el art. 107 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 25

Referencia: Radicación número 983.

Normas demandadas: Artículo 20, numeral 4º (parcialmente) de la Ley 16 de 1968; artículos 97 y 107 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970.

Actor: Jesús Antonio Acosta Ruiz.

Magistrado Sustanciador: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 20 de 16 de marzo de 1983.

Bogotá, D. E., dieciséis (16) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

En ejercicio del derecho que le concede la Constitución Política de Colombia, el ciudadano Jesús Antonio Acosta Ruiz ha solicitado a la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucionales y, en consecuencia, inexequibles, la parte final del numeral 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y los artículos 97 y 107 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970.

El texto de estas normas es como sigue:

«LEY 16 DE 1968

Artículo 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres (3) años a partir de la sanción de la presente ley, para:...

4º Introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre Carrera Judicial, para determinar la proporción de cargos que deben proveerse libremente y los que deben serlo mediante el sistema de concurso; para incluir el sistema de entrevistas, oposiciones (exámenes) u otras pruebas como factores de calificación de

ingreso o ascenso; para crear o determinar las entidades calificadoras de los concursos; para regular la estabilidad en el empleo; para señalar la edad de retiro forzoso en cada cargo judicial *y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines*».

(La parte impugnada es la que aparece subrayada).

«DECRETO EXTRAORDINARIO NUMERO 250 DE 1970

Artículo 97. Independientemente de las sanciones penales a que hubiere lugar a los funcionarios y empleados judiciales y del Ministerio Público que incurran en las faltas enunciadas en este Título, se les aplicará, según la gravedad de la infracción, los antecedentes y lo dispuesto expresamente en la Ley, una de estas sanciones:

1. Multa

2. Suspensión del cargo

3 Destitución.

Artículo 107. El poder disciplinario se ejercerá por el Tribunal Disciplinario, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el Tribunal de Aduanas, los Tribunales Administrativos, los Fiscales, los Jueces, los Procuradores de Distrito y los Jefes de Sección de la Procuraduría».

NORMAS CONSTITUCIONALES

El demandante indica como objetos de violación por parte de las normas acusadas, los artículos 76-12, 62, 160 y 162 de la Constitución.

RAZONES:

Sus razones, en síntesis, son:

1ª Al incluir el texto acusado del artículo 20, ordinal 4º, de la Ley 16 de 1968, la expresión "y en general para hacerla más adecuada a sus propios fines", esta frase es lesiva de la Carta porque contradice la exigencia de precisión dispuesta por aquélla para las leyes de facultades extraordinarias. En este caso "el Congreso... extralimitó las facultades constitucionales a él conferidas, al revestir al Presidente de la República de facultades generales referentes a la carrera judicial".

2ª Al disponer el artículo 62 de la Carta que es de determinación legal la responsabilidad de los funcionarios y el modo de hacerla efectiva, tal función es conferida al legislador "con carácter específico y particular". El Ejecutivo no tenía entonces facultad para "regular sobre el régimen disciplinario de la Rama Jurisdiccional", ya que la Ley 16 no se la concedió, y no lo hizo porque "continúa dentro de la órbita exclusiva del Legislador, quien a su vez se encuentra imposibilitado constitucionalmente para delegar dicha facultad en el Ejecutivo". "La concedida por el artículo 20 de la Ley 16 de 1968, inciso 4º, fue únicamente para introducir las reformas necesarias a las normas vigentes sobre carrera judicial. Mas no para implantar un Régimen Penalógico, como es el Régimen Disciplinario".

La opinión del Procurador

Suscribe el concepto del Ministerio Público el Viceprocurador General de la Nación, doctor *Hernando Baquero Borda*, debido a impedimento del Procurador General expresado ante la Sala Constitucional y aceptado por ella.

Las consideraciones de la Procuraduría se resumen así:

a) En lo que se refiere a la parte final del primer inciso del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, que dice: "... y en general para hacerla más adecuada en sus propios fines", y que en el presente caso es la demandada, la Corte Suprema de Justicia la declaró exequible por sentencia del 10 de mayo de 1979. Luego en este punto de la demanda lo procedente será ordenar que se esté a lo allí dispuesto;

b) El numeral 3º del artículo 97 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970 también fue materia de decisión de la Corte en sentencia de 21 de octubre de 1976. De donde en cuanto a dicha norma así mismo habrá de estarse a lo resuelto;

c) "Tanto el artículo 97, numerales 1 y 2, como el 107 del Decreto-ley número 250 de 1970, no contrarían la Constitución Política, teniendo en mente las competencias especiales previstas en la misma Ley Suprema, tales como las desprendidas de los cánones 96, 97, 102-4ª y 5ª, en concordancia con los artículos 143 y 145 de la Carta Fundamental".

"En lo atinente al uso excesivo de las facultades concedidas por el Congreso o al desbordamiento de las mismas, precisa indicar cómo el artículo 20, ordinal 4º, de la Ley 16 de 1968, se ajusta al canon 76-12 de la Constitución Política, puesto que allí se faculta al Presidente de la República para que dentro del término indicado desarrolle las facultades extraordinarias que en forma precisa señala la norma".

Consideraciones de la Corte

1ª Es verdad que la frase "y en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines", que se encuentra al final del primer inciso del ordinal 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y que es la primera de las normas acusadas por el actor en este proceso, ya fue objeto de decisión por parte de la Corte, la cual la declaró ajustada a la Constitución y, en consecuencia, exequible, por medio de su fallo del 10 de mayo de 1979. Por manera que como se trata de cosa juzgada, en este punto la Corte ordenará estar a lo dispuesto en dicha providencia.

2ª También es cierto que el ahora impugnado numeral 3º del artículo 97 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970 así mismo fue juzgado por la Corte, la cual, en su sentencia del 21 de octubre de 1976, determinó: Es *exequible* el artículo 97, numeral 3º, del Decreto Extraordinario número 250 de 1970, en cuanto se refiere a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a la sanción de destitución de los mismos funcionarios por faltas disciplinarias, pero únicamente cuando la destitución tenga por fundamento la mora en la tramitación de las acciones de inexequibilidad contempladas por los artículos 121 y 122 de la Constitución Política de Colombia; y se declara *inexequible* en relación con las demás faltas disciplinarias, en cuanto ellas impliquen la destitución de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el Tribunal Disciplinario... Es *inexequible* el artículo 97, numeral 3º, del Decreto

Extraordinario número 250 de 1970, en cuanto se refiere a los Consejeros de Estado y al Procurador General de la Nación, porque tales funcionarios solamente pueden ser destituidos por el Senado y la Corte Suprema de Justicia".

Por consiguiente, de igual manera la Corte dispondrá estar a lo resuelto en el fallo referido con relación al numeral 3º del artículo 97 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970.

3ª Resta entonces decidir sobre la constitucionalidad del artículo 97, numerales 1º y 2º y del artículo 107, del mismo Decreto, con relación al cargo que el actor les formula y, en general, respecto de la Constitución.

Es en el inciso segundo del artículo 160 de la Carta, donde se encuentra establecido el fundamento constitucional del régimen disciplinario que es posible determinar para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional. Concretamente allí se habla de sanciones "que podrán consistir en multas, suspensión o destitución, en la forma que determine la ley".

El acusado artículo 97 con sus numerales 1º y 2º que se analizan, es norma expedida por el legislador extraordinario en consecuencia de facultades precisas que recibió del Congreso. Según ya se advirtió, las contenidas en el numeral 4º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, para "introducir las reformas necesarias a las disposiciones vigentes sobre carrera judicial... y en general para hacerla más adecuada a sus propios fines", fueron declaradas exequibles, las correspondientes a la última frase, en el ya citado fallo de la Corte. En ellas cabe holgadamente el régimen disciplinario estatuido en el Decreto número 250 de 1970, y dentro de él está bien el señalamiento de sanciones aplicables a quienes lo vulneren con determinados comportamientos, las cuales, por lo demás, son las mismas que la Carta indica, y se encuentran en norma legal, como ella lo exige.

Otro tanto puede decirse del artículo 107 del mismo Decreto número 250 de 1970, porque lo que en él hizo el legislador extraordinario fue una indispensable precisión de los organismos y funcionarios a quienes otorgó competencia para ejercer el poder disciplinario. No de otra manera, es decir, sin la determinación de tal competencia y de quienes la poseen, podrían ser efectivas las medidas disciplinarias previstas en aquel estatuto, lo que necesariamente llevaría a su ineficacia.

No hay duda, además, de que las normas de los dos artículos que se juzgan, contribuyen, como lo exigió el legislativo en su momento, a hacer más adecuada la carrera judicial a sus propios fines. Si ella se ha de fundar, como debe suceder, en ciertos antecedentes, servicios, méritos, logros, esfuerzos, títulos intelectuales y morales, disciplina de trabajo y comportamiento, de todo lo cual depende la eficiencia del trabajo en gran medida, es apenas natural que exista un régimen disciplinario que garantice todo aquello para que la carrera pueda funcionar sobre tales bases, y que dentro de ese mismo régimen se prevean ciertas sanciones que, en el presente caso, son las mismas a las que se refiere el artículo 160 de la Carta, dispuestas en norma legal bien expedida.

Por lo demás, no se ve que los artículos 97, numerales 1º y 2º, 107 del Decreto número 250 de 1970 sean lesivos de los artículos de la Carta indicados por el actor.

No violan el 62, porque se refieren específicamente a los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional, cuya carrera está prevista en otra disposición constitucional. Ni vulneran los artículos 160 y 162 del Código Superior, el primero por las razones ya expuestas, y el segundo por similares en cuanto éste ordena el establecimiento de la carrera judicial y la reglamentación de concursos para la selección de candidatos, el retiro forzoso y otros aspectos de la misma, y ya está dicho que el régimen disciplinario no es sino una mejor garantía de aquélla, y contribuye a que los concursos se organicen no sólo para evaluar y calificar los conocimientos de los postulantes, sino además, su comportamiento como funcionarios y empleados y como miembros de la sociedad cuyos intereses y valores en una u otra forma deben proteger en el ejercicio de sus funciones. Ni, por último, encuentra la Corte que las disposiciones legales acusadas sean lesivas de ninguna otra de la Constitución.

DECISIÓN:

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1° ESTÉSE A LO DISPUESTO en el punto 1° de la parte resolutiva de la sentencia de la Corte de fecha 10 de mayo de 1979 (Acta número 15 de la misma fecha), que declaró exequible la parte del ordinal 4°, inciso 1°, del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, que dice: "... y, en general, para hacerla más adecuada a sus propios fines".

2° En cuanto al numeral 3° del artículo 97 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970, ESTÉSE A LO RESUELTO en los puntos 1 y 3 de la parte resolutiva del fallo de la Corte de fecha 21 de octubre de 1976 (Acta No. 34 de la misma fecha).

3° Son exequibles el artículo 97 numerales 1 y 2 y el artículo 107 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana R., Ismael Coral Guerrero, Manuel E. Daza Alvarez, José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe, Fanny González Franco, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Jesús Ramírez Suárez* Conjuez; *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez G., Gonzalo Vargas Rubiano* Conjuez.

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

INHIBICION DE FALLO POR CARENCIA DE UNIDAD NORMATIVA EN LA DEMANDA.

La Corte se inhibe de fallar por carencia de unidad normativa.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 26.

Referencia: Radicación número 988.

Norma acusada: Parcialmente, la letra ordinal i) del artículo 2º del Decreto número 149 de 1976.

Actor: Simón Castro Benítez.

Magistrado Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.*

Bogotá, D. E., marzo dieciséis (16) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada por Acta número 20 de marzo 16 de 1983.

El ciudadano Simón Castro Benítez demanda la declaratoria de inexequibilidad de una parte del precepto de la referencia.

I. EL TEXTO DE LO ACUSADO

Es únicamente lo subrayado de lo que en seguida se transcribe:

"DECRETO NUMERO 149 DE 1976
(enero 27)

Por el cual se suprime la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, se redistribuyen sus funciones y se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

.....

Artículo 2º El establecimiento de la política de precios, su aplicación, así como la fijación por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control corresponde a las siguientes entidades:

.....

i) A la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, las tarifas de *agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección domiciliaria de basuras, teléfonos urbanos*, larga distancia, telégrafos y correos».

II. Fundamentos de la demanda

En sentir del actor, el precepto parcialmente acusado es contrario a lo previsto en los artículos 39, inciso 4º, 76, ordinal 12 y 197 numeral 2, de la Constitución.

Las fundamentaciones de su demanda son las siguientes:

1. El artículo 39, inciso 4º de la Carta, dispone apenas que la ley podrá ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas de los servicios públicos, pero no su fijación, como lo ordena la norma acusada, ni el establecimiento de la política de precios de ellas, ni la aplicación de esa política, por parte de la Junta Nacional de Tarifas, derogando y contrariando lo previsto en el Decreto número 3069 de 1968.

La acción de revisar es por definición posterior y distinta a la de fijación; ésta es una típica norma de relación de tutela entre la Nación y las entidades territoriales, exclusiva y directa del legislador según el artículo 76-10 de la Carta, pero no de un acto administrativo o resolución de la Junta Nacional de Tarifas.

2. La Corte señaló mediante sentencia de 21 de mayo de 1981 que la Junta Nacional de Tarifas es un organismo de intervención y como el Estado no puede intervenir al propio Estado, aquella Junta no puede intervenir en las tarifas de servicios públicos de los entes oficiales.

3. Según el artículo 197-2 de la Constitución, corresponde a los concejos municipales, de conformidad con ella, la ley y las ordenanzas, votar las contribuciones y gastos locales. El artículo 43 dispone que en tiempo de paz no se podrá establecer ninguna contribución, sino por el concejo municipal, y según sentencia de la Corte de septiembre 11 de 1969, contribución es sinónimo de impuesto; entonces dicha función no puede ser de la Junta Nacional de Tarifas.

4. El artículo 183 de la Carta señala que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, lo cual es predicable de los municipios.

5. La Ley 28 de 1974 no faculta al gobierno en ninguno de los literales del artículo 1º para que señale organismos que fijen los precios de las tarifas de servicios públicos prestados por los mismos municipios en un sector central o descentralizado.

III. El Procurador

El Procurador considera que el aparte demandado del literal i) del artículo 2° del Decreto número 149 de 1976, es constitucional.

Sus puntos de vista se resumen así:

1. El Decreto número 149 fue proferido por el Presidente de la República dentro del término previsto en la Ley de facultades 28 de 1974, por lo cual la norma acusada no quebranta por este aspecto la Constitución.

2. Aunque advierte no insistir ante la Corte sobre la tesis de la proposición jurídica incompleta, relaciona varios preceptos del mismo Decreto que en una u otra forma tienen que ver con la propuesta de inexequibilidad del actor y que por lo tanto han debido acusarse junto con el que se examina.

3. Destaca que mediante fallo de 17 de marzo de 1977 la Corte declaró exequibles los artículos 1°, 2° literal a), y 3° literales a), d), e) y g), del mismo Decreto, y que por sentencia de 10 de junio de 1980, declaró "exequible" (sic) el artículo 38 del mismo.

Transcribe apartes de la sentencia de la Corte de 21 de mayo de 1981, que declaró exequibles varias normas del Decreto número 3069 de 1968, por el que se creó la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, para hacer notar fundamentalmente que la función de fiscalización por parte del gobierno sobre las empresas de servicios públicos, no proviene de la Ley de facultades 28 de 1974 que sirvió de base a la expedición del Decreto número 149 de 1976 que parcialmente se acusa, sino de la Ley 126 de 1938, por lo cual no prospera el cargo de extralimitación de la Ley de facultades por parte del gobierno.

4. Rechaza la violación del artículo 197-2 por parte del precepto parcialmente acusado, con transcripción y comentario que hace de la sentencia de la Corte de 11 de septiembre de 1969, en la que precisamente se apoya el actor, de cuyo texto realmente se observa que "lo que se paga por los servicios a cargo de los establecimientos o las empresas oficiales no es ni una contribución ni un impuesto. Se trata de unas tasas de derechos previstos en una tarifa o sea en una tabla o lista de precios, proporcionales al uso del servicio y que sólo la prestación de este puede causar. Ello es obvio y así debe constar en los estatutos o reglamentos de los establecimientos o empresas, a menos que la ley, de modo expreso, haya dispuesto su prestación gratuita".

De lo anterior colige que, entonces, según lo previsto en los literales d) y e) del artículo 3° del Decreto-ley número 149 de 1976:

"Las entidades a que se refiere la norma transcrita parcialmente tienen como funciones propias *fijar los precios de las servicios* pertinentes, esto es, *fijar los precios de las tarifas de esos servicios públicos* o, lo que es lo mismo, de conformidad con la parte del fallo de la Corte Suprema de Justicia de 11 de septiembre de 1969 que el actor transcribe pero malinterpreta, *fijar los precios de las tasas de esos servicios...*" (Subrayas del Procurador).

Y como quiera que los literales d) y e) que se comentan del artículo 3º del Decreto número 149 de 1976, ya fueron declarados exequibles mediante sentencia de 17 de marzo de 1977, es también exequible la parte acusada del literal i) del artículo 2º del mismo.

IV. Consideraciones de la Corte

1. El actor contrae su demanda sólo a la parte del literal i) del artículo 2º del Decreto número 149 de 1976, que dice: "...agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección domiciliaria de basuras, teléfonos urbanos...".

Los vocablos sueltos de dicha parte, desde el punto de vista semántico, constituyen apenas predicamentos heterónomos de los núcleos de expresión normativa fundamental que los sustentan y explican, pero que no se demandaron, a saber: los del inciso primero que encabeza el mismo artículo y que junto con la primera parte del mentado literal, señalan que la Junta Nacional de Tarifas de Servicio Público es una de las entidades autorizadas para *establecer* y *aplicar* una política de precios y para *fijar* por resolución los precios de los bienes y servicios sometidos a control del gobierno, algunos de los cuales fueron precisamente los acusados.

Así las cosas, ha quedado rota la unidad normativa y se ha enervado tanto la pretensión del actor como la competencia de la Corte para examinarla y decidir sobre ella. Ha habido ruptura absoluta de la continencia necesaria en la *causa petendi*, pues de llegar a declararse inexequible alguna de las expresiones acusadas (agua, alcantarillado, etc.), no se sabría la razón y además sería arbitrario porque ellas son apenas predicado conjunto de varios sujetos y acciones que mientras no sean examinados, impiden decisión de mérito.

2. Ciertamente, el artículo 29 del Decreto número 432 de 1969, ordena que concierne a la Corte confrontar la norma acusada no sólo con las constitucionales indicadas por el actor y en relación con sus fundamentaciones, sino con la totalidad de aquéllas y por causas o en formas diferentes de las alegadas. Este precepto consagra para la Corte una competencia extensiva en cuanto le permite fallar sobre lo acusado, no sólo en relación con lo señalado por el demandante, sino frente a toda la Constitución.

Pero esa competencia extensiva para decidir en ningún caso autoriza a la Corporación para pronunciarse sobre la exequibilidad de lo no acusado, pues ella no tiene la facultad de sustituir o ampliar la acción ciudadana.

3. La carencia de unidad normativa, que imposibilita pronunciamiento de fondo por parte de la Corte, se da en el presente caso, además de las gramaticales anotadas, por las siguientes razones esenciales:

a) Porque la Corte requiere, para poder enjuiciar los predicamentos normativos acusados, juzgar también la exequibilidad del núcleo central de la norma, contenido en el inciso primero del artículo 2º y en la primera parte del propio literal i), que no se demandaron, a fin de determinar si frente a la Constitución es válido o no que una entidad de la naturaleza de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos tenga competencia para establecer y aplicar políticas de precios y para fijar además por

resolución las tarifas de bienes y servicios, de agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección domiciliaria de basuras y teléfonos;

b) Porque también resulta indispensable esclarecer si la Ley de facultades 28 de 1974, fue o no extralimitada al autorizar a dichas juntas esas funciones y precisar si éstas contienen competencias mayores, coincidentes o menores que las de simple señalamiento de las tarifas de los servicios tildados de inconstitucionales;

c) Porque se debe distinguir de entre esas atribuciones las que son de intervención y las que no y su constitucionalidad y definir si son contribuciones, impuestos o tasas, ya que los dos primeros sólo pueden ser decretados por las corporaciones públicas de origen popular y no por entes administrativos.

V. Decisión

A mérito de lo expuesto, y por las razones expresadas, la Corte Suprema de Justicia, en –Sala Plena–, previo estudio de la Constitucional, oído el Procurador General de la Nación y en ejercicio de su atribución consagrada en el artículo 214 de la Carta, se inhibe de fallar en el presente caso por carencia de unidad normativa de la demanda.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José E. Gnecco Correa, Presidente; *Manuel Gaona Cruz, Luis Enrique Aldana Rozo, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Alvaro Tafur Galvis*, Conjueces; *Jorge Salcedo Segura*, Con salvamento de voto, *Pedro E. Serrano Abadía, Fanny González Franco, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

Salvamento de voto

Del magistrado *Jorge Salcedo Segura* en relación con la falta de integración de la unidad normativa como requisito para decidir en el fondo una acción pública de inexequibilidad.

Se ha sostenido en la sentencia dictada en el proceso de la referencia que la Corte debe inhibirse de pronunciarse sobre la exequibilidad de una norma legal acusada con fundamento en el artículo 214 de la Constitución cuando quiera que "un mismo supuesto de hecho se halle regulado por número plural de disposiciones" y el demandante no cumpla como deber inexcusable con acusar en la misma demanda "todas las que tengan evidente incidencia en el punto".

Sea lo primero advertir que toda forma procesal con fundamento en la cual un Juez se abstenga de impartir justicia debe estar precisamente consagrada en la ley,

para que el particular que ha ocurrido ante el funcionario tenga oportunidad de conocerla. El Juez que inventa las formas procesales que conducen a la abstención o inhibición está denegando justicia. Es así que la fórmula procesal de la integración de la unidad normativa no está consagrada en la ley, luego no es de aplicación en ningún proceso y el Juez que la aplica le está denegando justicia al particular que la ha recabado en su demanda.

De otra parte, el numeral segundo del artículo 214 de la Constitución Nacional comienza expresando que la Corte tendrá la facultad de "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos... cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano" ¿Qué es lo que se acusa? Una ley o un decreto. Y el Decreto número 432 de 1969, por el cual se establece el procedimiento constitucional, en sus artículos 3°, numeral 1°, 11, 16, 22, 29 y 30, se refiere también inequívocamente a proyectos de ley, leyes o Decretos como objeto del control de inconstitucionalidad. En consecuencia, es de entender que cuando en ejercicio de la acción pública un ciudadano considera que lo inexequible es apenas un artículo, inciso, numeral o proposición determinadas de una ley o de un Decreto, como lo acusado debe entenderse toda la ley o el Decreto, la Corte puede y debe dar su sentencia así tenga que pronunciarse sobre la constitucionalidad de otros artículos, incisos, numerales o proposiciones distintos de los citados por el demandante pero que formen parte de la norma acusada, que, se hace hincapié, es toda la ley o todo el Decreto. No habría lugar, entonces, en ningún caso a predicar la falta de integración de la unidad normativa cuando quiera que tal concepto hace referencia a un artículo, inciso, numeral o proposición de una misma norma acusada.

Finalmente, toda nueva doctrina que en una u otra forma autolimite a la Corte en su trascendental papel de guardián de toda la Constitución la merma en su importancia ante la Nación y, por tanto, se debe evitar propiciarla.

En la anterior forma queda explicada la razón de mi disidencia.

Bogotá, marzo 25 de 1983.

Jorge Salcedo Segura

EMERGENCIA ECONOMICA. IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS. TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR DE VENTAS Y GANANCIAS OCASIONALES OBTENIDAS EN COLOMBIA. EL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION NO HABILITA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA ESTABLECER NUEVOS IMPUESTOS DE CARACTER PERMANENTE.

Inexequible en parte el Decreto número 231 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 27.

Referencia: Expediente número 1035 (126 E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 231 de 1983.

Magistrado Ponente: doctor *Juan Hernández Sáenz.*

Bogotá, diez y siete (17) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada por Acta número 21 de 17 de marzo de 1983.

I. Antecedentes

Oportunamente fue enviado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el texto del Decreto Legislativo número 231 de 1983 para efecto de su revisión constitucional.

Comenzado el trámite pertinente, ninguna persona compareció a impugnar o a defender este Decreto y el Procurador General de la Nación conceptuó que él se ajusta cabalmente a la Carta Fundamental.

Agotado como está el dicho trámite, corresponde a la Corte decidir.

II. Texto del Decreto

Dice así el Decreto materia de la revisión:

«DECRETO NUMERO 231 DE 1983
(febrero 4)

Por el cual se revisan algunas normas relativas al impuesto de rentas y complementarios

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º La transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa un impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o ganancia ocasional o el destinatario de la transferencia. El recaudo y control de este impuesto está a cargo de la Dirección General de Impuestos Nacionales.

En el caso de utilidades obtenidas por sociedades u otras entidades extranjeras, mediante sucursales establecidas en Colombia, la tarifa del impuesto complementario de remesas es del veinte por ciento (20%). En los demás casos la tarifa es del doce por ciento (12%).

No están gravados con impuesto complementario de remesas los dividendos, ni los intereses sobre los créditos señalados en el artículo 7º del presente Decreto.

Artículo 2º Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades, en el caso de sucursales de compañías extranjeras, cuando no se demuestre, dentro de las condiciones que señale el reglamento, la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertida.

Artículo 3º Las sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas, en cuyo capital participe la inversión extranjera, están obligadas a retener a título de impuesto de remesas, el doce por ciento (12%) de cada pago o abono en cuenta por concepto de participación de utilidades que hagan a los socios que tengan el carácter de inversionistas extranjeros.

Artículo 4º La Oficina de Cambios del Banco de la República sólo podrá autorizar giros al exterior, cuando la solicitud respectiva vaya acompañada de la prueba del pago del correspondiente impuesto de renta y complementarios, incluido el de remesas.

Artículo 5º Para el caso de pagos o abonos en cuenta que impliquen situación de recursos en el exterior, realizados sin intervención de la Oficina de Cambios, tales

como los efectuados a través de cuentas bancarias en el exterior, o mediante compensaciones, o en general a través de entidades financieras u otros intermediarios, quien efectúe el pago o abono en cuenta directamente o por intermedio de un tercero, estará obligado a retener a título de impuesto de remesas el doce por ciento (12%) o el veinte por ciento (20%), según el caso.

No habrá retención sobre los pagos o abonos en cuenta que no correspondan a rentas o ganancias ocasionales de fuente nacional, hecho que deberá demostrarse cuando así lo exija la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Artículo 6° Deberán retener el impuesto sobre la renta a la tarifa del cuarenta por ciento (40%) quienes hagan pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas gravables en Colombia a:

1. Sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio en el país.

2. Personas naturales extranjeras sin residencia en Colombia.

3. Sucesiones ilíquidas de extranjeros que no eran residentes en Colombia.

Artículo 7° Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 74 de 1981, no se entienden poseídos en Colombia, ni generan rentas de fuentes dentro del país:

a) Los créditos a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios;

b) Los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones;

c) Los créditos que obtengan en el exterior las corporaciones financieras nacionales;

d) Los créditos para operaciones de comercio exterior, realizadas por intermedio de las corporaciones financieras y los bancos constituidas conforme a las leyes vigentes;

e) Los créditos que obtengan en el exterior las empresas nacionales, extranjeras o mixtas establecidas en el país, cuyas actividades se consideren de interés para el desarrollo económico y social del país, de acuerdo con las políticas generales adoptadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Quienes efectúen pagos o abonos en cuenta por concepto de intereses originados en tales créditos, no están obligados a hacer retención en la fuente.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo se aplicará a los contratos celebrados a partir de la vigencia del presente Decreto.

Artículo 8° Sin perjuicio de los requisitos previstos en las normas vigentes para la aceptación de gastos efectuados en el exterior que tengan relación de causalidad con rentas de fuente dentro del país, el contribuyente debe acompañar a su declaración de renta y patrimonio comprobante de consignación de lo retenido a título de impuesto de remesas si lo pagado o abonado en cuenta constituye para su beneficiario ingreso gravable en Colombia y cumplir las regulaciones previstas en el régimen cambiario vigente en Colombia.

Artículo 9º Los giros para el pago de servicios de asistencia técnica, prestada desde el exterior, no estarán sometidos al impuesto de renta ni al complementario de remesas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1ª Que el beneficiario del pago no tenga residencia o domicilio en el país ni esté obligado a constituir apoderado en Colombia.

2ª Que el Comité de Regalías expida Resolución motivada por medio de la cual determine que los servicios de asistencia técnica no pueden prestarse en el país. Para tal efecto, dicho Comité deberá tener en cuenta la protección efectiva y el desarrollo de la tecnología nacional, en los términos que señale el respectivo Decreto Reglamentario.

Parágrafo. Los ingresos derivados de los servicios técnicos de reparación y mantenimiento de equipos, prestados en el exterior no se consideran de fuente nacional; en consecuencia, quienes efectúen pagos por ese concepto no están obligados a hacer retención en la fuente. Tampoco se consideran de fuente nacional los ingresos derivados de los servicios de adiestramiento de personal, prestados en el exterior a entidades del sector público.

Artículo 10. Las filiales, subsidiarias, sucursales o agencias en Colombia de sociedades extranjeras no tendrán derecho a deducir de sus ingresos, a título de costo o deducción, cantidad alguna pagada o reconocida, directa o indirectamente, a sus casas matrices u oficinas del exterior por concepto de gastos, comisiones, honorarios de administración o dirección, regalías y explotación o adquisición de cualquier clase de intangibles.

Artículo 11. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras es del cuarenta por ciento (40%). Sin embargo, estarán sometidos a una tarifa preferencial del veinte por ciento (20%), los dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras cuando en el país o áreas bajo cuyas leyes fue constituida la sociedad o entidad, el régimen tributario sobre dividendos sea equivalente al de Colombia. Para los efectos de este artículo, la Dirección General de Impuestos Nacionales identificará los países o áreas que cuentan con dicho régimen.

Este impuesto será retenido en la fuente a la tarifa correspondiente, del cuarenta por ciento (40%) o del veinte por ciento (20%) de conformidad con lo previsto en este artículo.

Artículo 12. El Departamento Nacional de Planeación, para autorizar el cambio de titular de una inversión extranjera, deberá exigir que se haya acreditado ante la Dirección General de Impuestos Nacionales el pago de los impuestos correspondientes a la respectiva transacción, o se haya otorgado garantía del pago de dicho impuesto, en las condiciones que determine el reglamento.

Artículo 13. A las sociedades y entidades extranjeras que de conformidad con el artículo 6º del Decreto número 2053 de 1974 son contribuyentes, se les continuará aplicando el régimen señalado para las sociedades anónimas colombianas, salvo cuando tengan restricciones expresas.

Artículo 14. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 130 y 134 del Decreto número 2053 de 1974; 69 y 70 del Decreto número 2247 de 1974; 10 del Decreto número 2366 de 1974, 16 y 17 de la Ley 54 de 1977 y demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a los cuatro (4) días del mes de febrero de 1983.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia*, el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo*, el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha*, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro*, el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes*, el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett*, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López*, el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez*, el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría*, el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan*, el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez*, el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez Rodríguez*, el Ministro de Obras Públicas, *José Fernando Isaza Delgado*.

III. Estudio sobre la Constitucionalidad del Decreto Legislativo número 231 de 1983.

Como en el Decreto que se analiza aparecen las firmas del Presidente de la República y de todos sus Ministros y como también fue expedido dentro del lapso de 50 días, fijado por el Decreto Legislativo número 2342 de 1982 como duración del estado de emergencia económica, no existe ningún reparo por estos aspectos.

Es conocido que la Corte, por mayoría de votos, encontró que el artículo 122 de la Constitución no habilita al Presidente de la República para establecer nuevos impuestos de carácter permanente, ni para modificar las tarifas de los preexistentes o variar sus bases de cálculo mediante la creación o supresión de exenciones, deducciones, costos colacionables y exoneraciones, ya que, además durante el tiempo abarcado por una situación de emergencia económica declarada por el presidente, rige a plenitud lo estatuido por el artículo 43 de la misma Carta Política, que no permite en tiempo de paz, y lo es el de dicha emergencia, a autoridades distintas del Congreso, las Asambleas y los Concejos crear tributos que sean permanentes (Cfr., entre otras, la sentencia del 23 de febrero de 1983 sobre el Decreto Legislativo número 3743 de 1982).

Es conocido también que la Corte, por mayoría de votos, halló ajustados a la Constitución los preceptos contenidos en el Decreto Legislativo número 3803 de 1982 que, sin modificar tarifas o bases de cálculo de impuestos, tienden a reprimir y sancionar la elusión o la evasión tributarias o buscan facilitar o agilizar el recaudo de aquellos, ya que esos aspectos fueron invocados como móviles para declarar el estado de emergencia económica en el Decreto Legislativo número 3742 de 1982, que la Corte encontró exequible, pudiéndose establecer así la conexidad que exige el

artículo 122 de la Carta entre los móviles susodichos y las medidas que tiendan a remediar la crisis y a impedir que sus efectos avancen (Cfr. sentencia del 3 de marzo de 1983 sobre el Decreto Legislativo número 3803 de 1982) y también sentencia de 28 de febrero de 1983 sobre el Decreto Legislativo número 3747 de 1982).

Dentro de estos criterios, cuya coherencia y armonía son evidentes dentro de una lógica elemental, la Corte procede a examinar individualmente la constitucionalidad de las normas contenidas en el Decreto Legislativo número 231 de 1983, objeto de la presente revisión. Así resulta lo siguiente:

Artículo 1º Dado que los artículos 130 del Decreto Legislativo número 2053 de 1974 y 71 del Decreto Legislativo número 2247 de 1974 tienen establecido un impuesto del 12% sobre las remesas de utilidades ordinarias y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia y del 20% sobre las remesas de utilidades obtenidas por sociedades u otras entidades extranjeras mediante sucursales establecidas en el país, respectivamente, los incisos 1º y 2º son exequibles, por cuanto no varían esas tarifas. Además, el inciso 1º complementa el artículo 5º del Decreto Legislativo número 73 de 1983, declarado exequible por la Corte, al disponer que el impuesto sobre las remesas lo recaude la Dirección General de Impuestos Nacionales, para facilitar así su inclusión como renta en el presupuesto nacional y su recaudo directo por las autoridades fiscales.

También lo es el inciso tercero, con la salvedad que se verá al estudiar el artículo 7º.

Artículo 2º Se trata de una medida encaminada a reprimir la evasión del impuesto sobre las remesas, o sea, que tiene conexidad con los móviles expresados en el Decreto Legislativo número 3742 de 1982 para declarar la emergencia económica y es exequible por este aspecto. Pero la expresión "dentro de las condiciones que señale el reglamento" implica una autoprórroga en el ejercicio de las facultades emanadas del artículo 122 de la Constitución más allá del plazo de duración del estado de emergencia económica y, por ello, es inexequible.

Artículos 3º y 4º Son constitucionales por ser medidas encaminadas a facilitar el recaudo del impuesto sobre las remesas y a evitar la evasión de éste y del que grava las rentas. Lo mismo acontece con el artículo 5º.

Artículo 6º Sustituye el 134 del Decreto Legislativo número 2053 de 1974 sin variar la tarifa pero haciéndolo más claro. Es constitucional por las mismas razones expuestas al estudiar los anteriores.

Artículo 7º Sus ordinales c), d) y e) son inconstitucionales porque, en concordancia con el inciso 3º del artículo 1º, establecen nuevas hipótesis de exoneración del impuesto sobre las remesas.

En cambio, el resto del artículo, que conserva exoneraciones previstas en el artículo 10 del Decreto Legislativo número 2366 de 1974, es exequible.

Artículo 8º Busca controlar la evasión o la elusión del impuesto sobre las remesas. Es, por ende, exequible.

Artículo 9º El artículo 16 de la Ley 54 de 1977 tiene previsto que los ingresos mencionados en este precepto deban pagar impuesto sobre las remesas. Como la norma que se revisa los exonera de tal gravamen y amplía ese beneficio a las actividades que menciona su parágrafo, que antes no lo tenían, resulta totalmente inexequible.

Artículo 10. Como descarta la posibilidad de que las expensas que menciona sean tenidas como deducción o como costo y, en cambio, el artículo 17 de la Ley 54 de 1977 lo permitía, previo el cumplimiento de ciertos requisitos allí establecidos, este artículo 10 es inexequible porque tiene el efecto indirecto de aumentar impuestos, al suprimir deducciones o costos.

Artículo 11. Es inexequible porque eleva del 20% al 40% el impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras y, además, porque establece una tarifa preferencial del 20% para casos no previstos por la ley preexistente, esto es el artículo 69 del Decreto Legislativo número 2247 de 1974.

Artículo 12. Es exequible porque busca reprimir la evasión tributaria y controlar el debido recaudo, salvo en la frase que dice: "en las condiciones que determine el reglamento", por las razones expuestas al estudiar el artículo 2º.

Artículo 13. Mantiene el régimen tributario propio de las sociedades o entidades extranjeras y, por ello, es exequible.

Artículo 14. Es inexequible en cuanto busca derogar los artículos 69 y 70 del Decreto Legislativo número 2247 de 1974, que regulan el impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos percibidos por sociedades o entidades extranjeras, cuya modificación mediante el artículo 11 del Decreto que se revisa es inconstitucional; y en cuanto busca derogar los artículos 16 y 17 de la Ley 54 de 1977, por las razones que se adujeron al juzgar inconstitucionales los artículos 9º y 10 del Decreto Legislativo número 231, que se está examinando.

En lo demás, este precepto se acomoda a los dictados de la Carta Fundamental.

IV. Decisión

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional, conocido el concepto del Procurador General de la Nación y en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 214 de la Constitución Política,

Resuelve:

Declárase inexequibles las siguientes normas del Decreto Legislativo número 231 de 1983 "Por el cual se revisan algunas normas relativas al impuesto sobre la renta y complementarios":

a) El artículo 2º, en la frase que dice: "dentro de las condiciones que señale el reglamento";

b) El artículo 7º, en sus ordinales c), d) y e);

c) El artículo 9º y su parágrafo y los artículos 10 y 11;

d) El artículo 12, en la frase que dice: "en las condiciones que determine el reglamento";

e) El artículo 14, en cuanto declaró derogados los artículos 69 y 70 del Decreto Legislativo número 2247 de 1974 y los artículos 16 y 17 de la Ley 51 de 1977.

Se declaran exequibles todas las demás disposiciones del mencionado Decreto.

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese al Gobierno y al Congreso Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (con salvamento parcial de voto); *Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto); *Carlos Medellín* (con salvamento de voto); *Ricardo Medina Moyano* (con salvamento de voto); *Luis E. Aldana Rozo* (con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto parcial); *Fabio Calderón Botero* (con salvamento parcial de voto); *Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto parcial); *Manuel Enrique Daza A.* (con salvamento parcial de voto); *José María Esguerra Samper* (con salvamento parcial de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con salvamento de voto); *Germán Giraldo Zuluaga (salvo el voto)*; *Héctor Gómez Uribe* (salvamento parcial); *Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz*, *Alvaro Luna Gómez* (con salvamento de voto); *Humberto Murcia Ballén* (con salvamento de voto); *Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía* (salvo el voto); *Luis Carlos Sáchica* (salvamento parcial); *Jorge Salcedo Segura*, *Pedro Elías Serrano Abadía* (con salvamento de voto); *Fanny González Franco* (salvamento parcial de voto); *Darío Velásquez Gaviria* (con salvamento de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Discrepamos del fallo que antecede, por las siguientes consideraciones:

1ª Estimamos que la Corte Suprema estuvo acertada cuando al fallar sobre la exequibilidad de los Decretos números 1979, 2053 y 2247 de 1974 sostuvo reiteradamente en sus fallos del 15 y 31 de octubre y 19 de noviembre del mismo año, que:

"... Resulta, por tanto, incuestionable que si las causas determinantes del estado de emergencia son económicas y sociales; y que si los actos enderezados a eliminarlas o a conjurar su amenaza, deben ser del mismo carácter, el gobierno puede establecer medidas, así sean tributarias, para lograr aquellos fines, si por otra parte el acto que las contiene guarda directa y estrecha relación con las causas invocadas para declarar que aquel estado de anormalidad se ha presentado y siempre que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

2ª Así mismo, aceptado lo anterior, creemos que los ordinales c), d) y e) del artículo 6º del Decreto de que trata son constitucionales porque, si el estado de emergencia autoriza a establecer impuestos y a modificarlos, lógicamente también

faculta para determinar exoneraciones o exenciones de los impuestos ya establecidos, si tales medidas contribuyen a cumplir la política correctiva de la evasión de impuestos, invocada como uno de los motivos agravantes de la situación fiscal que justificó la implantación del estado de emergencia económica.

3ª Por las mismas razones, el artículo 9º es constitucional, como lo es igualmente el 10, ya que ambos son ejercicio de la potestad impositiva en tanto establece exoneraciones al impuesto sobre remesas al exterior y extiende tal beneficio a las actividades mencionadas en el primero, y en cuanto el segundo descarta la posibilidad de que las expensas que menciona sean deducibles como costos;

4ª Con igual enfoque, resulta constitucional el artículo 11, pues si el Gobierno podía establecer impuestos también podía modificar sus tarifas, elevando o disminuyendo las existentes, y desde luego determinar tarifas preferenciales, y

5ª Finalmente, también es constitucional el artículo 14 en su totalidad, al derogar las disposiciones que resultan contrarias a la normatividad del Decreto número 231 objeto de esta revisión.

Luis Carlos Sáchica, José María Esguerra Samper, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, José Eduardo Gnecco C., Manuel Enrique Daza Alvarez, Alberto Ospina Botero.

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

Decreto número 231 de 1983 (emergencia económica).

Los artículos amparados por un juicio de constitucionalidad, parcial o total, también los estimo inexequibles. La cuestión, para el suscrito, conforma un conjunto indivisible, una unidad jurídica inseparable, concepción que no es dable armonizar con el criterio discriminatorio que al respecto ha orientado a la mayoría. Reitero, entonces, las razones expuestas en el salvamento de voto agregado a la sentencia proferida en relación con el Decreto número 3746 de 1982.

Gustavo Gómez Velásquez

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados *Manuel Gaona Cruz, Enrique Aldana Rozo, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Reyes Echandía, Pedro Elías Serrano Abadía y Darío Velásquez Gaviria.*

Comedidamente disentimos de la decisión mayoritaria de la Corte, por la cual se declaró parcialmente exequible el Decreto número 231 de 1983, ya que a nuestro juicio dicho estatuto ha debido ser declarado inexequible en su integridad, conforme a las siguientes razones:

1. Desde antiguo, el fundamento de la validez jerárquica y de la legitimidad doctrinaria de la ley, como expresión de la voluntad soberana de la Nación, es el origen deliberativo, representativo y parlamentario del tributo o del impuesto, con sustento en la consulta y voceria del común, en todo tiempo, y más en tiempo de paz, partiendo de la base de que no todo estado de excepción corresponde siempre y necesariamente a un estado de guerra o de "no paz", y de que el artículo 122 no es la vía idónea para lo bélico.

Según nuestra Carta, es el Congreso el que en tiempo de paz impone contribuciones o decreta impuestos ordinarios (artículo 43), o sea que es el legislador común y no el de excepción o de emergencia el competente para establecer o modificar impuestos en forma general, regular, normal, impersonal, objetiva, abstracta y permanente, y el que además en tiempo de no paz o bajo circunstancias intempestivas o de necesidad, decreta también impuestos extraordinarios (artículo 76-14).

Y en época de emergencia se le reconoce al gobierno la facultad de decretar, al igual que al Congreso cuando la necesidad lo exija, impuestos extraordinarios, esto es, de manera excepcional respecto del régimen ordinario de tributación o imposición, para responder a situaciones señaladas en la declaración de emergencia y que deban atenuarse o conjurarse, que se presenten por fuera del acontecer normal de nuestro relativo orden económico; de carácter específico, por una sola vez, con determinado fin y de naturaleza transitoria y no permanente, es decir, dentro de los marcos constitucionales señalados para similares circunstancias en el artículo 76-14 al propio Congreso.

Ha entendido la Corte en sus recientes fallos que el Presidente de la República también tiene origen democrático y representativo, como quienes concurren al Congreso, pero que dada la investidura unipersonal y monolítica del ejecutivo, frente a la plurinominal o pluralista y por ende deliberativa o parlamentaria del Congreso, y atendida la representatividad integral o de la "Nación entera" del Congreso (artículo 105), diferente de la mayoritaria o de un sector nacional del ejecutivo (artículo 114), el principio impositivo general del artículo 43 no es coextensivo con las limitadas y excepcionales competencias impositivas del ejecutivo derivadas del artículo 122.

2. No le está permitido a la Corte interpretar precepto alguno con fundamento en lo que no es, sino en lo que es. Es así como ella no se ha valido en 1974, ni ahora, de la negativa del Constituyente de 1968 a incluir en el artículo 122 una proposición senatorial en el sentido de que no podía el gobierno durante la emergencia decretar impuestos, como fundamento para afirmar, en el primer caso, o para negar, en el segundo, la facultad impositiva del ejecutivo por la vía del artículo 122. Como tampoco, ni entonces ni ahora, la Corte ha invocado la negación de uno de los proyectos iniciales del artículo 122, conforme al cual se preveía que el gobierno solo podría decretar impuestos extraordinarios por el término máximo de un año, pasado el cual solo continuarían rigiendo si los aprobaba el Congreso por ley.

En cambio, se pone de relieve que la Carta, por su texto, por su contexto y por su inspiración doctrinaria, según lo afirmado en fallos anteriores por esta Corporación, consagra el principio de que la cláusula general implícita de legislación corresponde al Congreso y no al ejecutivo del Estado, y que para el caso en examen resulta más

claro el postulado en virtud de que por mandato explícito y excluyente de la Constitución el Congreso es no solo el legislador ordinario (artículo 43), sino también extraordinario (artículo 76-14), de impuestos.

3. El Decreto número 231 que se examina es de carácter tributario o impositivo, por medio de dicho estatuto *"se revisan algunas normas relativas al impuesto de renta y complementarios"*. El artículo 1° regula el impuesto complementario de remesas por transferencias al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, señala sus tarifas y determina sus excepciones; el 2° establece cuando se presume que hay, para efectos fiscales, remesa de utilidades; los artículos 3° y 5° prescriben los casos en que deban efectuarse las correspondientes retenciones; el artículo 4° condiciona los giros al pago previo del impuesto sobre la renta y complementarios, incluido el de remesas; el 6° detalla los casos en que debe retenerse y fija la cuantía del impuesto sobre la renta cuando se hagan pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas gravables en Colombia; el 7° enumera los créditos que no se entienden poseídos en Colombia ni ganan rentas en Colombia; el 8° da reglas sobre aceptación de gastos efectuados en el exterior en relación de causalidad con rentas dentro del país; el 9° reglamenta los efectos fiscales de giros para pago de servicios por asistencia técnica prestada en el exterior; el 10° determina qué pagos de filiales, subsidiarias y sucursales de sociedades extranjeras no son deducibles; el 11° fija la tarifa del impuesto correspondiente a dividendos recibidos por sociedades extranjeras; el 12° señala reglas sobre cambio de titulares de inversiones extranjeras; el 13° iguala el régimen de las sociedades extranjeras contribuyentes con las sociedades anónimas colombianas; y el 14° deroga expresamente los artículos 130 y 134 del Decreto número 2053 de 1974; 69 y 70 del Decreto número 2247 de 1974; 10 del Decreto 2366 de 1974; 16 y 17 de la Ley 54 de 1977.

Como se palpa a las claras, este Decreto, no solo por su enunciado de encabezamiento general arriba transcrito y subrayado, sino por el contenido genérico y detallado de su articulado, está modificando la estructura normativa general y ordinaria del régimen tributario vigente y es por ende íntegramente contrario a lo prescrito en los artículos 43, 76-1 y 122 de la Carta e incompatible con lo previsto en los artículos 55 y 76-14 de la misma, con fundamento en lo precedentemente anotado y además en lo sustentado en las sentencias de 23 de febrero de 1983 (Proceso número 1015 - 115 E) por la cual se declaró inexequible el Decreto número 3743 de 1982, y de 3 de marzo de 1983 (Proceso número 1018 - 118 E) con la que se declaró inexequible el Decreto número 3746 de 1982, ambos relativos a revisión del impuesto sobre la renta y complementarios.

Fecha *ut supra*.

Manuel Gaona Cruz, Enrique Aldana Rozo, Dante Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alvaro Luna Gómez, Alfonso Reyes Echandía, Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.

EMERGENCIA ECONOMICA. AVALUOS CATASTRALES. UNIDAD MATERIAL Y OBJETIVA DE LOS ASUNTOS JUZGADOS.

Inexequible el Decreto número 233 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 28.

Referencia: Expediente número 1037 (128 E).
Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 233 de 1983, "Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto número 3745 de 1982".

Magistrados ponentes: doctor *Carlos Medellín;* doctor, *Manuel Gaona Cruz.*

Aprobada por Acta número 21 de marzo 17 de 1983.

Bogotá, D. E., marzo diecisiete (17) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

En oportunidad el Gobierno Nacional hizo llegar a la Corte Suprema de Justicia el Decreto Legislativo número 233 de 1983, "Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto número 3745 de 1982", el cual fue expedido en ejercicio de las facultades que otorga el artículo 122 de la Constitución Política. Para dar cumplimiento a los mandatos del Parágrafo de este artículo, y del artículo 214 del mismo estatuto superior, esta Corporación procederá a decidir sobre su constitucionalidad.

El texto del Decreto en revisión es como sigue:

«DECRETO NUMERO 233 DE 1983
(febrero 4)

Por el cual se modifica y adicionan parcialmente el Decreto número 3745 de 1982.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1° La letra c) del artículo 3° del Decreto número 3745 de 1982 quedará así:

c) La variación de la productividad y la situación de los mercados internacionales.

Artículo 2° El artículo 12 del Decreto número 3745 de 1982, quedará así:

Artículo 12. Antes del 30 de junio de cada año, los propietarios o poseedores de inmuebles o de mejoras podrán presentar ante la correspondiente Oficina de Catastro, la estimación del avalúo catastral. En los municipios donde no hubiere Oficina de Catastro, su presentación se hará ante el Tesorero Municipal.

Dicha estimación no podrá ser inferior al avalúo vigente más el reajuste que corresponda al año en el cual se hace la correspondiente estimación y se incorporará al Catastro con fecha 31 de diciembre del año en el cual se haya efectuado.

Unicamente para el año de 1983, la estimación prevista en este artículo será incorporada por las Oficinas de Catastro o por las Tesorerías Municipales, según el caso, en la fecha de su presentación.

Artículo 3° El artículo 14 del Decreto número 3745 de 1982 quedará así:

Artículo 14. En caso de expropiación de inmuebles, el Estado pagará el menor de estos dos valores: el avalúo catastral vigente en la fecha de la sentencia que decrete la expropiación, más un treinta por ciento (30%) o el avalúo comercial determinado para tal fin por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la misma fecha.

Artículo 4° Antes del 31 de diciembre de 1983, los Concejos Municipales, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá y las demás autoridades competentes, desvincularán del avalúo catastral la fijación de las tarifas de los servicios públicos.

Artículo 5° Adiciónase el artículo 29 del Decreto número 3745 de 1982 con el siguiente inciso:

En todo lo demás, los predios del Distrito Especial de Bogotá se regirán por las disposiciones del Decreto número 3745 de 1982 y las del presente decreto.

Artículo 6° Este decreto rige desde la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 4 de febrero de 1983».

A fin de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 214 de la Carta, y del artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, el presente negocio fue fijado en lista en la Secretaría de la Corte por el término de tres días, sin que se hubiera presentado intervención ciudadana.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación manifiesta que, por tratarse de un decreto que apenas modifica y adiciona algunas normas del número 3745 de 1982 sobre

catastro, su vista fiscal número 613 del 31 de enero del presente año resulta igualmente aplicable al caso presente. Resume enseguida el contenido de cada uno de los cinco artículos sustanciales del Decreto número 233, y agrega que "resulta incuestionable que el Gobierno Nacional al dictar el decreto que se examina, ha procedido dentro de los límites que le señala la Constitución Política, por las razones siguientes:

1. Es evidente que dentro del estado de emergencia, puede derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos que haya dictado cuando estime que debe hacerlo por razones de conveniencia, o para enmendar un yerro o aclarar alguna disposición; y,

2. Es deber y no simple facultad del gobierno durante el término que señala el Decreto número 3742 mantener su actividad y ejercer las facultades dentro de los precisos límites requeridos para volver a la normalidad económica, como lo ha hecho al modificar y adicionar algunos preceptos que por su concepción o redacción resultarían, según el caso, inconvenientes, oscuros o inaplicables".

Con respecto a la regla que versa sobre expropiaciones, la 3ª de este decreto, modificatoria del artículo 14 del Decreto número 3745 de 1982, el Procurador reitera lo expresado en su concepto número 613, y agrega que "para la determinación del monto de dicha indemnización puede el Legislador fijar pautas, orientaciones, criterios, pero no limitar, por manera definitiva el valor máximo que pueda reconocerse, pues sólo en presencia del caso concreto resultan adecuadas las valoraciones para determinar el precio del bien y la magnitud de los perjuicios derivados de su traspaso forzoso al Estado. Por ello estimo que el artículo 3° del decreto en revisión, por medio del cual se modificó el artículo 14 del Decreto número 3745 de 1982, resulta violatorio del inciso 3° del artículo 30 de la Constitución Nacional". Con excepción de dicho artículo 3°, el Jefe del Ministerio Público considera que el Decreto número 233 de 1983 es constitucional.

Consideraciones de la Corte

Primera. Por ser el examinado un decreto de emergencia económica expedido con fundamento en las atribuciones señaladas en el artículo 122 de la Constitución, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró, es competente la Corte para conocer sobre su exequibilidad según lo previsto en dicho precepto y en el 214 de la misma.

Segunda. No obstante ser dos decretos diferentes en sus características temporales y de extensión y comprensión, lo cierto es que entre el Decreto número 3745 de 1982 y el 233 de 1983, que se revisa, existe una relación tan íntima y directa en su materia común, que los dos constituyen una unidad objetiva, toda vez que el segundo apenas determina escasas modificaciones y adiciones del primero en sus cinco artículos sustanciales. La naturaleza, la finalidad, los mecanismos, el asunto material de uno y otro son los mismos, por manera que habiendo sido revisado por la Corte el 3745 de 1982, mediante el Proceso número 1017 (117-E) la decisión allí adoptada ha de ser la misma a la que ahora se tome, ya que no es posible pretender que exista cosa juzgada, por tratarse de dos estatutos diferentes, aunque materialmente la unidad de

ellos es tal que hace ineludible la reiteración de las consideraciones que dieron fundamento a la primera decisión.

Tercera. *Los presupuestos: orden social, orden institucional y orden público.*

1. Pártese de la base de que el orden es un fenómeno de predisposición a la armonía, así ésta nunca se logre de manera total en la realidad, y de que el orden social es un principio de humana convivencia colectiva que atañe más al mundo del deber ser o axiológico que al mundo del ser u ontológico, puesto que aunque siempre se busque nunca se logra de manera completa y permanente. Si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico, la normatividad, el derecho, pues éste tiene por razón de ser el imperio coactivo y regulativo del comportamiento humano, que nunca se supone unánime, para adecuarlo a los fines sociales e individuales prescritos por la sociedad política. De ahí por qué el orden jamás podrá ser un fin en sí mismo, sino que debe ser entendido como un principio de relativa organización hacia fines más trascendentes para el grupo.

Y el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, es la forma como la sociedad quiere su organización. El orden público no es más que la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional, y el desorden público es la sensible ruptura de esa correlación. En este contexto, el orden jurídico es la expresión de validez y eficacia del orden institucional para lograr los fines del grupo, pero nunca su imperio debe ir contra el propio orden institucional que lo legitima y justifica, pues si desbordara su razón de ser institucional en vez de contribuir al orden lo desquiciaría, contribuiría al desorden. Tal, en síntesis, en lo que atañe al papel de esta Institución, la razón de la función de guarda de las demás, plasmadas en nuestra Constitución Política.

2. Trátase en esta providencia, en sustancia, de determinar si frente a las exigencias de nuestro orden institucional es válida o no la expresión normativa que se juzga, o sea en este caso, el Decreto número 233 de 1983, "por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto número 3745 de 1982".

Las más de las veces las anormalidades económicas son fenómenos técnicos que mientras no trasciendan el ámbito social para deteriorar gravemente el sosiego colectivo, no pueden quedar reguladas al amparo del artículo 122 de la Constitución, y además, no obstante las ceñidas excepciones que se señalarán, no justifican permisión al ejecutivo para valerse de dicho precepto con el fin de modificar el régimen general y ordinario de tributación.

Cuarta: *Los elementos configurativos del artículo 122.*

Son de tres órdenes: los causales, los objetivos y los instrumentales.

1. *El elemento causal.*

Comienza el artículo 122 de la Carta por indicar con precisión las clases de hechos que son susceptibles de producir una emergencia económica, dentro de ciertas circunstancias específicas.

Se trata, en efecto, de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además *sobrevengan*. Ello significa, en primer lugar, que tales hechos no pueden ser de los que afecten el orden público político, que es el bien jurídico protegido por aquella norma, sino otros diferentes lesivos no de aquel orden sino del llamado orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública. En esa diferencia radica lo nuevo de la institución que se configura en el artículo 122, y que nació precisamente para separar del 121 lo que en él hubiere podido existir de diferente naturaleza a ese orden público político, y que venía dando oportunidad para que, con su pretexto, se legislara irregularmente sobre asuntos extraños a esa naturaleza, como lo son, por lo general, los de índole económica. Ello significa, entonces, que el Constituyente previó con sabiduría la posibilidad de que existan situaciones anómalas que alteren el orden público político sin que necesariamente afecten el orden económico; y lo contrario, que en determinado momento del acontecer social, sucedan hechos perturbadores del orden económico, o amenazadores de él, o constitutivos de grave calamidad pública, sin que necesariamente produzcan alteración del orden público político. O que se den las dos situaciones simultáneamente pero de manera diferente en cuanto a sus motivos, a sus consecuencias jurídicas y a su tratamiento.

Pero, además, los hechos causantes de la emergencia económica deben sobrevenir, lo que significa "venir improvisadamente", y también "acaecer o suceder una cosa, además o después de otra", según lo explica la Academia. Estos han de ser sobrevinientes en cuanto a situaciones ya dadas, en cuanto a los hechos que constituyen normalmente el orden económico y que, en muchos casos, lo distinguen y caracterizan, según se verá al tratar lo relacionado con el objeto de la emergencia y los medios que la Constitución permite utilizar a propósito de ella.

Por manera que, además de lo anotado, los hechos motivadores de la emergencia económica no pueden ser de los que suelen ocurrir cotidianamente, de los que suceden regularmente, de los que se producen de manera ordinaria, de los que se acumulan siendo normales, y menos aún de los que constituyen el acontecer sistemático que llamamos orden, y representan su fenomenología. Sino que tales hechos, para que sean sobrevinientes, como lo exige la Carta, han de tener, al contrario, características de ocurrencia insólita, de suceso irregular, de acontecer extraordinario, y por esta vía toman el orden en desorden grave, o generan amenaza de grave desorden, o constituyen calamidad pública con la misma gravedad.

2. *El elemento objetivo.*

El objeto natural de la institución que configura el artículo 122 del Código Superior es el orden económico o social cuya perturbación o amenaza de tal, se requiere como circunstancia esencial de la emergencia. También lo es la tranquilidad social que se altera por grave calamidad pública.

No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como "colocación de las cosas en el lugar que les corresponde", como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según

algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como las que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en el de países ya desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso.

Tal es, pues, el objeto de la emergencia económica, y por obvia implicación, según requerimiento constitucional, el de la perturbación o de la amenaza de ella, graves ambas, y efectos de hechos económicos, sociales o calamitosos, lo que quiere decir, en resumen, que todo ello debe suceder en circunstancias excepcionales, extraordinarias, fuera de lo común, esto es, fuera del orden y contra él. Todo ello tiene singular importancia para hacer distinción entre hechos ordinarios del orden económico, propios del correspondiente sistema, y hechos ajenos a él en cuanto insólitos y extraordinarios.

3. *El elemento instrumental.*

Debidamente comprobados los elementos causales, objetivos y circunstanciales que se acaban de anotar, que es lo que da lugar a la declaración del estado de emergencia, es jurídicamente procedente el empleo de los instrumentos que autoriza la Carta para ser utilizados por el gobierno en función legislativa excepcional. Tales son, concretamente:

a) El decreto con fuerza de ley declaratorio de la emergencia económica, con sus circunstancias temporales (término para el uso de las facultades, y por períodos que sumados no excedan de noventa días en el año), formales (firmas de todos los ministros, concepto previo del Consejo de Estado, motivación pertinente), consecuenciales (convocatoria al Congreso, si no estuviere reunido);

b) Decretos legislativos con el único, "exclusivo" fin de "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos", y que "solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia" y que no deberán desmejorar "los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores" (artículo 122, incisos 2º y 6º).

Clarísima se advierte la intención del Constituyente de 1968, al emplear ciertos términos de significado absoluto e indubitable connotación, para especificar y calificar rigurosamente los instrumentos de excepción con que quiso dotar al ejecutivo para la corrección adecuada y oportuna de los fenómenos también excepcionales determinantes de la emergencia económica. Tal propósito no ha sido otro que el de establecer insuperables limitaciones en el uso de aquellos medios y en la proyección de sus alcances. Términos tales como: *exclusivamente*, aplicado a los decretos que se

dicten en desarrollo del artículo 122, para que ellos no puedan tener otra finalidad que la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; *solamente*, aplicado a la materia de los mismos para explicar que ella no puede referirse sino a los hechos causantes de la emergencia; *relación directa*, entre éstos y aquélla, lo que excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial; y *específica*, vale decir, de la misma clase, de igual naturaleza, de idéntica especie, y por tanto en ningún caso genérica. Normas redactadas con tanta precisión en sus vocablos, con claridad tan a propósito, no dan lugar a que quienes las confronten ensayen interpretaciones de casi imposible ocurrencia.

Jurídicamente es preciso entender y destacar que el conjunto de poderes dados por la Carta al ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traducen en la utilización de determinados medios legales, no significan que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan.

Quinta. *Razón histórico-institucional de la emergencia económica. El orden público económico y el orden público político.*

1. A partir de la expedición del Decreto Legislativo de Estado de Sitio número 2350 de 1944, que regulaba aspectos relativos al régimen laboral y al intervencionismo del Estado en la economía, con vocación de permanencia, y que fue el que sirvió de inspiración al Congreso para expedir la Ley 6ª de 1945, comenzó a formalizarse en la práctica la tesis ambivalente de que el orden público podía verse alterado no sólo por razones de carácter político sino también de índole económica.

Desde entonces se abrió la brecha hacia la práctica perniciosa y desmedida, ajena a la finalidad específica prevista en el artículo 121, de legislar en materia económica por medio de decretos legislativos de estado de sitio, lo cual generó una desviación de la institución en cuanto a sus fines, que esencialmente apuntan al restablecimiento del orden público político o a la atenuación de los efectos del desorden, y en cuanto a su duración, pues las medidas excepcionales sólo rigen mientras se halle perturbado el orden público y no para después de levantarse el estado de sitio. Como quiera que mientras el Congreso no se prestara a aprobar mediante ley los decretos así expedidos no se levantaba el estado de sitio por el gobierno ya que el país no podía quedarse sin legislación económica, se fue gestando paulatinamente hasta volverse crónica la normalización de la anormalidad institucional engendrada por la distorsión del artículo 121 de la Constitución.

2. Con el propósito de hacer comprender mejor la dimensión del desbordamiento del estado de sitio hasta cuando tuvo lugar la reforma constitucional de 1968 y de hacer ver que el alcance que desde ese año se le dio al artículo 122 sobre estado de emergencia fue muy restringido, se destaca que, aparte de los hechos de orden social, doctrinario y político que hubieran podido contribuir a la hipertrofia del estado de sitio, cuya evaluación no atañe a la Corte, desde 1936 se había impuesto una férrea

limitación en el artículo 32 de la Carta al intervencionismo del ejecutivo por medio de decretos leyes, la cual en gran medida repercutió en el abuso del artículo 121.

Mediante el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, el Constituyente instituyó el intervencionismo del Estado en el proceso económico (para la época artículo 28 de la Carta), pero desde ese mismo momento advirtió que sólo podría llevarse a cabo "por medio de leyes". Con ocasión de aquella norma se suscitó ardua polémica doctrinaria y jurisprudencial sobre el alcance de la competencia asignada a la ley para intervenir la economía: unos consideraban que el Estado no podía hacerlo sino por previsión directa, indelegable y exclusiva de la ley como expresión formal del Congreso, y que por tanto le estaba vedada esa atribución al ejecutivo aún por el mecanismo de los decretos-ley originados en normas de facultades extraordinarias, a las que se refiere actualmente el artículo 76-12 de la Carta; otros, por el contrario, sostenían que el Constituyente del 36 había exigido apenas que la competencia interventora tuviera origen en la ley, pero que podía ser ejercida no sólo en forma directa y completa por el Congreso, sino también de manera derivada o indirecta por el ejecutivo por la vía de la investidura legal de facultades extraordinarias a fin de que éste profiriera decretos-ley que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4º del Acto Legislativo número 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo número 1 de 1936, por el cual se dispuso que la intervención podía efectuarse ya no sólo "por medio de ley", sino "por mandato de la ley", o sea, con fundamento u origen en ésta pero sin necesidad de que ella se ocupara íntegramente de su regulación. No obstante el Constituyente de 1945 sentó paradójicamente la siguiente cláusula constitucional en el inciso segundo del mentado artículo, la cual perduró hasta 1968:

"Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 69, ordinal 12 (hoy 76-12), de la Constitución".

Desde 1945 hasta la reforma constitucional de 1968 quedó en claro que el gobierno no podía intervenir el proceso económico por medio de decretos derivados de leyes de facultades extraordinarias del Congreso, previstas en el artículo 76-12 de la Carta, sino apenas, para ciertos efectos restringidos, mediante decretos especiales o de autorizaciones que expidiera con fundamento en las leyes que lo permitieran según lo prescrito en el artículo 76-11 de la misma.

El hecho es que durante todo aquel tiempo el Congreso, que era el competente para legislar en materia de intervención económica y social, por lo general no lo hacía, y que el ejecutivo, que buscaba hacerlo, no podía lograrlo sino por medio del mecanismo irregular de los decretos legislativos de estado de sitio amparado en la cada vez más consolidada teoría de la etiología económica y política de la perturbación del orden público.

3. Al entrar en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1968 se logró atenuar el uso desmedido del artículo 121 fortaleciendo su control de constitucionalidad (artículos 121 y 214 C.N.), restringiéndolo a sus finalidades institucionales originarias (artículo 121), aboliendo la prohibición de intervenir la economía por medio de

decretos-ley (artículo 32), otorgándole al ejecutivo mayor injerencia en la elaboración y aprobación de las leyes mediante el mecanismo de la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley sobre estructuración administrativa, gasto público, tributación, y organización del régimen fiscal, presupuestal y de planeación (artículo 79); permitiéndole al Presidente de la República intervenir en forma autónoma por vía reglamentaria constitucional en el Banco de Emisión y en el ahorro privado (artículo 120-14), y, finalmente, reservando para casos excepcionales o de emergencia económica y social distintos de los previstos en el artículo 121, la facultad restricta del ejecutivo para expedir decretos con vocación de vigencia permanente en materia económica y social (artículo 122), pero obviamente sin llegar a pensar que esta vía circunstancial se convirtiera en otra desbordante institución similar o mayor a la que precisamente con su creación se buscaba delimitar.

La mayoría de nuestra legislación económica expedida después de 1968 ha tenido que pasar desde entonces por el tamiz ordinario de la ley por vía directa o de facultades extraordinarias, teniendo como matriz de su gestación al Congreso como legislador ordinario y no al ejecutivo como legislador excepcional de estado de sitio o de emergencia. De otra parte, desde hace más de una década el ejecutivo no ha vuelto a legislar en asuntos que no correspondan al orden público político por la vía de los decretos legislativos de estado de sitio. El resultado es entonces positivo para nuestro régimen constitucional.

En rigor, por imperio de la historia, concluyese que lo que con mayor fuerza condujo a la distorsión institucional del artículo 121 antes de 1968, no fue la falta del artículo 122 que sólo se utilizó por primera vez seis años después de su creación, lo cual denota la excepcionalidad de su implantamiento, sino esencialmente la prohibición del Constituyente al Congreso de investir al ejecutivo de facultades extraordinarias y a éste de utilizarlas en materia de intervención económica. Fue así como una vez abolida la prohibición, el estado de derecho se encauzó por los derroteros institucionales ordinarios del intervencionismo económico.

Sexta. *El alcance de las atribuciones del gobierno en estado de emergencia.*

1. Nuestro sistema capitalista de estirpe institucional democrática, asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y de subdesarrollo económicos, está diseñado con la suficiente consistencia y flexibilidad para resistir como inherentes a su contextura y estructura los fenómenos cíclicos y coyunturales normales de la inflación, de la devaluación monetaria, del déficit fiscal constante, de la emisión monetaria recurrente, de la crisis en los precios internacionales de los productos de exportación, del desempleo, de la estanflación, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, como fenomenología propia del mecanismo, y esta situación se ha vuelto regular y no es por lo tanto "sobreviniente", de conformidad con su significado precisado atrás, sino propia del sistema, de su dinámica, de su acaecer, sin que dé lugar entonces a inminente e irreparable agrietamiento del orden social, del orden institucional, del orden público, ni del orden jurídico, y por ende resulta regulable por las vías institucionales y jurídicas democráticas y ordinarias y no por los medios monocráticos y excepcionales de la emergencia.

No es que la Corte desconozca una realidad, simplemente reconoce que su existencia no es siempre emergente y que apenas clama por una legislación que trate de adecuarse a ella por las vías normales previstas en la Carta.

La delicada teoría económica reposa sobre bases científicas conforme a las cuales la previsión anticipada de los fenómenos cíclicos y coyunturales de la economía capitalista exige la planeación estatal y no su negligente imprevisión que contribuya a la agudización de fenómenos, "paulatinos" o "acelerados", al decir del Decreto número 3742, como justificación única constitucional y doctrinaria de la competencia de legislación tributaria excepcional expedida al margen de la función del Congreso.

Además, dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario.

2. Ciertamente, de conformidad con los artículos 32, 43, 55, 76, ordinales 12 y 14 y 79 inciso segundo de la Carta, es el Congreso el que debe decidir sobre la legislación económica impositiva, fiscal, presupuestal, de planeación y de gasto público en forma directa o por vía de facultades extraordinarias al Presidente de la República cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; pero repárase en que el ejecutivo tiene también la competencia, compartida o exclusiva, de impulsión legislativa en esas materias, hasta el extremo de que el Constituyente de 1968 condicionó de tal manera la colaboración funcional al respecto que si el gobierno no presenta proyecto de ley sobre ellas el Congreso no puede por sí solo lograr su completa y oportuna regulación, ni ser, por lo tanto, el responsable de tal omisión.

Séptima. *El consentimiento deliberativo y representativo del impuesto y del presupuesto y los impuestos extraordinarios y excepcionales.*

1. De otra parte, sobre el mismo tema, el punto esencial de referencia del nacimiento histórico y doctrinario del Estado democrático en Occidente, como ya tuvo oportunidad de hacerlo ver esta Corporación en la sentencia de 8 de abril de 1981 sobre "retención cafetera" (Proceso número 835), es el del *origen deliberativo y parlamentario del tributo o del impuesto*, desde cuando el Rey Juan Sin Tierra aceptó otorgar la "Carta Magna" de 1215, en la que se consagró que los representantes de la comunidad tributarían al erario parte de sus rentas siempre y cuando el monarca o gobernante parlamentara con ellos, quienes "en representación del común", deliberarían y expresarían válidamente su consentimiento para establecerlo (la ley). Tal fue el origen institucional de la Cámara Parlamentaria del Común ante el Rey, o "Cámara de los Comunes", y del principio institucional indeclinable de toda normatividad constitucional dentro de un Estado de Derecho, según el cual cualquier impuesto debe tener su origen en la ley como expresión del consentimiento representativo o de la voluntad soberana (artículo 4° C.C.C.) de la Nación entera (artículo 105 C.N.).

Y, además, la historia de nuestra Patria registra como indeleble antecedente de la independencia nacional y de la consolidación republicana de nuestras instituciones, con el mismo sabor de legitimidad democrática, el movimiento de los Comuneros de 1781, que tuvo como asidero de su causa el reclamo por un régimen equitativo, deliberativo y representantivo del "común" en la imposición de tributos

Más tarde, del voto mayoritario, pluralista, deliberativo y representativo del impuesto se pasa a la aprobación idéntica del presupuesto, lo cual le confirió al parlamento el control de toda la actividad impositiva y financiera del Estado.

2. Aquellos principios doctrinarios del consentimiento representativo a la imposición fiscal y al presupuesto público, por medio o por mandato de la ley, se hallan consagrados en nuestra Constitución, de manera esencial, en los artículos 43 y 206:

De acuerdo con el primero de ellos, "en tiempo de paz solamente el Congreso" puede imponer contribuciones, en lo nacional. Esto significa que la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente, sólo le atañe, por medio de ley al Congreso. Entiende la Corte que en materia impositiva no solo se requiere para la validez del tributo creado o modificado, su origen legal sino además, su carácter ordinario, impersonal, objetivo, abstracto y de vocación permanente.

Así mismo, la competencia de modificación de las fuentes impositivas del presupuesto y del gasto público es función propia del legislador ordinario según lo prescrito en el artículo 206 de la Constitución.

3. Naturalmente, la Constitución establece en forma expresa y restringida algunas salvedades y precisiones al principio anteriormente enunciado, tanto en relación con el señalamiento de la tributación como con la organización del presupuesto público. Ellas son las siguientes:

1ª Cuando a juicio del gobierno deba decretarse un gasto imprescindible, estando en receso el Congreso y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, aquél puede abrir un crédito suplemental o extraordinario, previa consulta al Consejo de Estado (C.N. artículos 141 y 212).

2ª Mediante el artículo 76-14 de la Carta, el Constituyente le señala al propio Congreso la facultad especial y restringida, *para "cuando la necesidad lo exija" de "decretar impuestos extraordinarios"*.

Dichos impuestos se denominan extraordinarios por las siguientes razones: porque son imposiciones efectuadas por la ley en caso de necesidad y no en todo tiempo, erigidas en forma excepcional con respecto al régimen ordinario de tributación que comporta facultades permanentes, regulares y generales, es decir, ordinarias; porque están autorizadas para responder a situaciones de orden económico o fiscal o tributario o presupuestal, que se presenten por fuera de las circunstancias normales; porque, además, suponen una imposición específica por una sola vez, con determinado fin concreto y sin que se modifique el régimen general y ordinario de la tributación, y, finalmente, porque su destinación específica, y su carácter concreto y excepcional, es decir, extraordinario, pugna con la fisonomía permanente de los impuestos ordinarios.

Observa la Corte a este respecto que el Constituyente es tan precavido en la guarda del principio del artículo 43, que le exige aún al propio Congreso especial cautela y le autoriza apenas una competencia restrictiva cuando se trate de "decretar impuestos extraordinarios".

3º Es entonces dentro de estos rigurosos linderos como debe examinarse el alcance de la atribución del gobierno en materia impositiva en época de emergencia económica. Con tales presupuestos llégase a la conclusión de que, por hermetismo institucional, la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podrá ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino por lo menos igual a la que el propio Constituyente le permite al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios.

No se niega la posibilidad de que el ejecutivo en estado de emergencia económica pueda decretar, pero con carácter excepcional, restrictivo, específico, concreto, ciertos impuestos que correspondan a situaciones sobrevinientes de crisis económica o fiscal y que se hallen destinados exclusivamente a conjurarlas o a impedir su extensión, pero sin que esa facultad excepcional pueda ir más allá de la atribución extraordinaria prevista en el artículo 76-14 para el mismo Congreso. O sea que las facultades del artículo 122 no permiten el ejercicio de la potestad de reformas generales del régimen impositivo y fiscal ordinario vigente, ni dan lugar a la sustitución permanente y total de la atribución ordinaria del Congreso en estas materias, *porque dejaría de ser excepcional*.

Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar.

4. Circunstancialmente podría pensarse, en gracia de argumento, que como quiera que el ejecutivo ya en ocasión anterior, durante la emergencia económica de 1974, expidió decretos legislativos sobre régimen tributario, por los cuales se implantó todo un nuevo sistema impositivo con carácter permanente y se sustituyó el anterior que venía rigiendo por ley, quedó abierta definitivamente la brecha a todo tipo de reforma fiscal, presupuestal y tributaria sin limitaciones, aduciendo que una competencia excepcional suscita otra y así sucesivamente.

Deja sin embargo en claro la Corte que precisamente por esa razón se abstiene de prohijar en este aspecto la jurisprudencia del año de 1974, ya que por vía de emergencia, que es de carácter excepcional y restringido, no pueden hacerse válidamente reformas tributarias de naturaleza general, ordinaria y permanente, y que por lo mismo, lo que formalmente aquí se juzga no es si el actual Decreto número 3743 de 1982 modifica otro de su misma naturaleza para justificar dicha competencia, sino que la atribución impositiva ordinaria que en él se señala no se aviene a las

condiciones excepcionales que la Constitución prevé en el artículo 122 para que el ejecutivo pueda ejercer esa clase de atribuciones.

5. En materia tributaria, la Constitución se ha mostrado especialmente celosa en preservar de manera exclusiva para el Congreso la potestad legislativa común y general, según nos lo enseñan los artículos 43 y 76-14, los cuales constituyen vallas infranqueables al alcance temporalmente ilimitado de los decretos del artículo 122.

Es más, según la Carta, aún en tiempos de "no paz" el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimenta mejor su competencia de poder decretar en forma directa o por iniciativa del ejecutivo "impuestos extraordinarios" según el artículo 76-14. Obviamente, en tiempos de "no paz", por no prohibirlo el artículo 43, puede también el gobierno decretar específicos y excepcionales tributos para afrontar guerra –única determinación tributaria que puede adoptar directamente al amparo del artículo 121 en concordancia con el artículo 43–, o para superar una emergencia económica declarada, con la precisa finalidad de conjurarla (artículos 122 y 43); pero en uno y otro casos tales decretos no pueden, como ya se ha dicho, superar el marco limitativo de los impuestos extraordinarios que emanan del Congreso por ministerio del artículo 76-14.

6. Claro está que las limitaciones precedentemente descritas no van en detrimento del carácter permanente de las demás medidas de índole económica que el gobierno pueda y deba tomar para conjurar la crisis y sus efectos.

A guisa de ejemplo, como medidas económicas que ante situaciones de emergencia podría tomar el gobierno, sin comprometer el régimen impositivo ordinario, se enumeran las siguientes: devaluar o revaluar la moneda; aumentar salarios; incrementar industrias y empleo; establecer empréstitos forzosos; disponer moratorias en los pagos; expedir normas de intervención en los mercados y en las actividades económicas y financieras; reprimir actos de operaciones que atenten contra la seguridad, la confianza pública o la ética en los ámbitos financiero, fiscal o económico; acelerar el recaudo de tributos preestablecidos; contrarrestar la evasión tributaria; fomentar y estimular la producción o restringirla en determinadas áreas cuando resulte antieconómica. No es, entonces, que la Corte pretenda reducir a extremos impracticables la institución de la emergencia, sino mostrar cómo frente a la Constitución ella no puede desbordar su excepcional y limitada razón de ser.

7. Arguméntase como antecedente indicativo de que el gobierno sí puede durante la emergencia decretar válidamente reformas ordinarias y generales de carácter tributario, el de la Proposición número 160 que dos Senadores presentaron ante la Comisión Primera del Senado, en el curso de la segunda legislatura del debate a la reforma constitucional de 1968 (Sesión de noviembre 27 de 1968; Anales de 10 de septiembre de 1971), como propuesta modificatoria del que hoy es el artículo 122 y que decía:

"El gobierno no podrá establecer impuestos en uso de las facultades del estado de emergencia".

La argumentación estriba en que al no haber aprobado el Constituyente dicha proposición, resultaría obvia la interpretación según la cual es de la naturaleza de la

institución del 122 la competencia del ejecutivo para modificar la estructura tributaria ordinaria vigente.

¿Pudiera acaso argumentarse que si se hubiera presentado como proposición modificatoria del artículo 121, por ejemplo, la de que "durante el estado de sitio no podrá imponerse la pena capital", y ésta se hubiese negado, la inferencia lógica fuese la de que su negativa implicaría la afirmación de lo contrario y la de que entonces la rotunda prohibición del artículo 29 según la cual el legislador no puede imponer la pena capital en ningún caso, sólo obraría para tiempo de paz pero no para tiempo de estado de sitio? No. ¿Y por qué no? Porque repugna que los estados de excepción comporten competencias implícitas, o que se interpreten normas por su anecdotario de discusión y debate previos a su aprobación como prueba suficiente de lo contrario a lo que se niega, es decir, no por lo que son, sino por lo que no son.

En lógica formal no faltaría quien argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la Proposición número 160, porque en éste, a diferencia de aquél, no le está prohibido al legislador ordinario imponer tributos en tanto que en el otro sí le está vedado decretar la pena de muerte; pero todavía así, queda una respuesta que emana de un principio rector de la Carta: el de que, como en varios y recientes fallos lo ha sostenido esta corporación, la cláusula general de legislación sólo le corresponde al Congreso (artículo 76-1). No se olvide además que uno de los proyectos iniciales de revisión del artículo 122, que preveía la imposición transitoria y por ende excepcional de tributos, tampoco se aprobó.

De otra parte, leídos los Anales del Congreso en los que constan las discusiones previas a la negativa definitiva de la Proposición número 160, no queda clara la razón de su no aprobación (si por enervar tácticas dilatorias de la reforma, o por razones diversas a las imaginadas como obvias).

Poco debió de haber pesado este argumento más casual, que causal, en la jurisprudencia de la Corte de 1974, cuando en ella no se mencionó dicho antecedente para sustentar precisamente la tesis de que sí era viable a la luz del artículo 122 admitir que el ejecutivo podía hacer reformas tributarias mediante decretos de emergencia económica.

8. La Corte se percata del origen democrático y representativo del Presidente de la República, pero el magisterio de la legitimidad electoral del Jefe del Estado y del Gobierno, que no se transmite a sus colaboradores, no le hace mella al principio del artículo 43 en materia tributaria, sobre el origen legal y "parlamentario" del impuesto por vía general y ordinaria, porque el Congreso es no sólo democrático y representativo, al igual que la investidura del Jefe del Ejecutivo, sino también y ante todo, el organismo deliberativo y pluralista al cual concurre la representación de la totalidad de la Nación (artículo 105) y no únicamente una mayoría electoral (artículo 114). Además, la investidura presidencial es monolítica y no plural y deliberativa como la del Congreso.

Octava. *El Decreto número 233 de 1983.*

Lo expresado por la Corte en su decisión correspondiente al juzgamiento del Decreto número 3745 de 1982 (expediente número 1017-117E), en la parte que se

refiere específicamente a la constitucionalidad de dicho decreto, resulta igualmente aplicable en particular al Decreto número 233 que ahora se revisa, por las razones expuestas en la segunda consideración de la presente providencia. Especialmente la Corte ratifica estas apreciaciones suyas:

"Ahora bien, ninguna de las disposiciones anteriores responde a la necesidad de conjurar situaciones emergentes o sobrevinientes, repentinas o intempestivas, al tenor de lo dispuesto por el citado artículo 122. Se trata por el contrario de regular fenómenos estructurales o crónicos, cuya competencia corresponde normalmente al Congreso, naturaleza ésta de tanto evidencia que se encuentra reflejada en la mayor parte de las motivaciones del Decreto número 3742 que declaró el Estado de Emergencia Económica.

"2ª Nada más oportuno a fin de demostrar el carácter estructural y crónico de las situaciones disciplinadas en el decreto revisado, que su confrontación con los planes de desarrollo económico que se han elaborado por los propios organismos administrativos, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1968 por la cual se introdujo en el sistema jurídico del país la planificación económica. Se menciona precisamente lo relativo a la planificación para poner en evidencia además, cómo en un momento dado, el desbordamiento del ejercicio de las facultades previstas en el artículo 122 permitiría la aberración constitucional de adoptar en todo o en parte todo un plan de desarrollo económico, o de desarticular éste en el caso de existir, con la violación correspondiente de las normas de la Constitución sobre la materia".

Decisión:

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

Resuelve:

Es inexequible el Decreto número 233 de 1983 (febrero 4), "Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto número 3745 de 1982".

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (Con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (Con salvamento de voto); *Luis E. Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero* (Con salvamento de voto); *Ismael Coral G.* (Con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (Con salvamento de voto); *Manuel E. Daza A.* (Con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (Con aclaración de voto); *Germán Giraldo Z.* (Salvo el voto); *Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe* (Salvo el voto); *Fanyo González Franco* (Con salvamento de voto); *Gustavo Gómez V.* (Aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (Aclaro el voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (Con aclaración); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (Con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis*

Carlos Sáchica (Con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura* (Con aclaración); *Pedro Elías Serrano A., Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negretti
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Disentimos del criterio de la mayoría de la Corte, expuesto en el fallo que antecede, por las siguientes consideraciones:

Acogemos el concepto del Procurador sobre la constitucionalidad del decreto, con la excepción del artículo 3º, porque, como lo afirma en su concepto:

"El artículo 1º, modifica el literal c) del artículo 3º del Decreto número 3745/82, al disponer que se tomará como factor para determinar el avalúo catastral no el rendimiento de la productividad (expresión que resulta pleonástica) sino la variación de la productividad, con lo cual se le da claridad a la norma y se evitan equívocos.

"El artículo 2º adiciona el decreto precitado, al ordenar que solamente para el año de 1983, la estimación del avalúo catastral se incorporará, en la fecha de su presentación, y no para el año de 1984. Disposición que se encuentra relacionada con las del Decreto número 3817 de 1982, particularmente, en lo que se refiere a la determinación del precio mensual de arrendamiento con base en dicho avalúo.

"Dispone el artículo 4º, que antes del 31 de diciembre del año en curso, las autoridades competentes desvincularán del avalúo catastral la fijación de las tarifas de los servicios públicos, toda vez que el Decreto número 3745 preveía la posibilidad de que éstas se calcularan con base en el avalúo catastral.

"El artículo 5º, adiciona el artículo 29 del Decreto número 3745, para ordenar que salvo la prohibición en éste contenida, los predios del Distrito Especial de Bogotá, se regirán por los preceptos de los Decretos números 3745/82 y 233 de 1983, pues, podría entenderse que tales predios no quedarían cobijados por estas nuevas disposiciones".

Se reitera que el gobierno podía dictar el estatuto básico del régimen catastral por la vía de la emergencia económica, por la relación directa que tiene el mismo con la tributación municipal, con lo cual queda establecida la conexión entre el contenido normativo del estatuto que se examina y las causas invocadas para declarar la emergencia económica, entre las cuales el Decreto número 3742/82 que invocó la grave situación fiscal de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, crisis a cuyo saneamiento contribuirán las disposiciones objeto de la presente decisión.

El artículo 3º, es evidentemente inconstitucional, como lo era el 14 del Decreto número 3745 de 1982, que modifica, ya que viola el artículo 30 de la Constitución que garantiza la propiedad privada y la indemnización por expropiaciones. Por eso, se acepta igualmente lo que dice el Procurador a este respecto así:

"Para la determinación del monto de dicha indemnización puede el Legislador fijar pautas, orientaciones, criterios, pero no limitar, por manera definitiva el valor

máximo que pueda reconocerse, pues sólo en presencia del caso concreto resultan adecuadas las valoraciones para determinar el precio del bien y la magnitud de los perjuicios derivados de su traspaso forzoso al Estado.

"Por ello estimo que el artículo 3° del decreto en revisión, por medio del cual se modificó el artículo 14 del Decreto número 3745 de 1982, resulta violatorio del inciso 3° artículo 30 de la Constitución Nacional, pues, al fijar el límite máximo (que corresponde al menor de los dos valores determinados en dicha disposición) al monto del reconocimiento por concepto de indemnización en caso de expropiación, excluye para el particular afectado la opción de demostrar el precio cierto de su inmueble y la magnitud de los perjuicios causados.

"Valga observar que, aún si se considerara que el límite al reconocimiento estatal que fija el mencionado artículo 3°, cobija únicamente el precio del bien y no excluye la determinación en juicio del monto de los perjuicios, la disposición resulta, en criterio de este despacho, inconstitucional, pues aunque al hacerse el avalúo catastral se da al inmueble su valor comercial (momento en que coinciden uno y otro) no puede predecirse, por anticipado, la variación del precio del bien en cualquier fracción de tiempo, y, en tal caso, la diferencia resultante, obviamente no podría solicitarse en el rubro de 'perjuicios' porque 'el precio de la cosa' ya habría sido cubierto o pagado, conforme al criterio sentado por el Legislador".

Creemos, en consecuencia, que la Corte ha debido declarar constitucional el Decreto número 233 de 1983, exceptuado el artículo 3°.

Luis Carlos Sáchica, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez Uribe, Jerónimo Argáez Castello, Manuel Enrique Daza Alvarez, Alberto Ospina Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José María Esguerra Samper.

ACLARACIÓN DE VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma tesis permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 ibid.), podrían decretar expropiaciones, autoridades distintas de la judicial (artículo 33 ibid.), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 ibid.) y aún acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 ibid.), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aún así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en los artículos 20 y 63 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa, ya sea en la Carta Política, en la ley o en el reglamento.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia, sin acoger la totalidad de su motivación.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz, Jorge Salcedo Segura (Adhiero).

ACLARACIÓN DE VOTO

Como fundamento de la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de este decreto, me permito dar por reproducidas las razones expuestas en la explicación de voto de la sentencia proferida en el Decreto número 3746/82.

Gustavo Gómez Velásquez,
Magistrado

REMUNERACION DE ACUERDO CON EL RANGO MILITAR OBTENIDO.

Inexequible el artículo 91, inciso 1° parcialmente y parágrafo 1° letra b); y 92 del Decreto número 612 de 1977.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 29.

Expediente número 1005 artículo 91, inciso 1° (parcialmente) y parágrafo 1° letra b); y 92 del Decreto número 612 de 1977.

Demandante: Adolfo Sánchez Sandoval.

Magistrado Ponente: Doctor *Luis Carlos Sáchica*.

Bogotá, D.E., diecisiete (17) de marzo de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada por Acta número 21 de 17 de marzo de 1983.

I. ANTECEDENTES:

El ciudadano Adolfo Sánchez Sandoval pide que la Corte declare inconstitucionales las siguientes disposiciones:

El aparte del artículo 91 del Decreto número 612 de 1977, que dice:

"*Remuneraciones Especiales*. ... Las primas y subsidios que les correspondan como militares, con excepción de la prima de disponibilidad de que trata el artículo 80 de este decreto, se liquidarán y pagarán sobre el sueldo básico del grado y serán a cargo del Ministerio de Defensa...".

El Parágrafo Primero literal b) del artículo 91 del Decreto número 612 de 1977, que dice:

"b) El sueldo del respectivo cargo en cuantía que sumada con las primas anteriores, iguale las asignaciones establecidas en las disposiciones vigentes sobre la materia, de tal manera que las primas, bonificaciones y sueldos no sobrepasen las asignaciones correspondientes a los cargos que desempeñan...".

El artículo 92 del Decreto número 612 de 1977, que dice:

"Artículo 92. Prestaciones Sociales en Situaciones Especiales. Las prestaciones sociales de los oficiales y suboficiales que se encuentren en cualquiera de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 85 y 91 de este Decreto, serán *las correspondientes al grado respectivo* y se liquidarán y pagarán sobre la base de los haberes que devengarían si se encontraran de guarnición en la ciudad de Bogotá".

El actor considera violados los artículos 16,17, 45, 160, 169, 214 y 215 de la Constitución.

El primer cargo se concreta en que la Ley 60 de 1976 no otorgó facultades al gobierno para recortar "las prestaciones a que tienen derecho las personas que prestan sus servicios a la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público, sean éstos oficiales o suboficiales, o al personal técnico que tenga remuneraciones especiales, como médicos, odontólogos, ingenieros, arquitectos, abogados, etc....

"Entonces el gobierno sin estar autorizado para ello, extralimitó sus funciones, pues tanto a Oficiales como a Suboficiales que tengan remuneraciones especiales por ser profesionales, se les castiga con la disminución de sus sueldos básicos y fijos no oscilantes, siguiéndose con esto que el Decreto número 612 de 1977, es violador de cánones superiores de derecho, como es la propia Ley 60 de 1976 que no lo autorizó para disminuir la remuneración de estos servidores públicos".

Por la misma razón, aquellos presuntos recortes prestacionales desconocen la protección que la Constitución acuerda al trabajo.

Hay también violación del artículo 60 de la Constitución, por la misma causa, en tanto se desconoce la prohibición de disminuir los sueldos de Magistrados y Jueces durante el ejercicio de sus cargos y a la vez del artículo 169, cuando los profesionales de que se trata están investidos de calidad militar, en razón de la cual no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones sino en los casos y del modo que determine la ley.

Alega, además, el demandante que se infringe el principio de que "a trabajo igual salario igual" pues los Magistrados y Fiscales de la Justicia Penal Militar no devengan las mismas asignaciones mensuales que los funcionarios equivalentes de la justicia ordinaria, como lo ha reconocido el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, juicio número 79, 2302 (folio 30), según cita que concluye con los siguientes apartes:

"Significa lo precedentemente anotado que con la expedición del Decreto número 612 de 1977, el gobierno nacional quebranta abiertamente el artículo 17 de la Constitución Nacional, el cual prevé que 'El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado' pues si los principios laborales existentes en todos los órdenes y ramas del poder público, son los de que las remuneraciones que se perciben por ejercer un empleo público determinado con funciones o atribuciones específicas y con una remuneración también determinada, es el factor que sirve de elemento para liquidar las prestaciones sociales, no se puede concebir ni aceptar jurídicamente, sin quebrantar el artículo 17 comentado que solo para los señores oficiales o suboficiales de las FF.MM. que han desempeñado cargos en la Rama Jurisdiccional o en el Ministerio Público, se les haga esta discriminación

odiosa, colocándolos en una situación de desventaja, de inequidad frente a los demás servidores públicos y en el fondo, desprotegidos por el Estado en sus relaciones de trabajo y específicamente en cuanto atañe a la contraprestación de sus servicios cuales son el salario, la asignación de retiro y sus prestaciones sociales a los que puedan tener derecho.

"Si esto es así, y se encuentra el choque del Decreto número 612 de 1977, en cuanto regula situaciones como las aquí planteadas, es imperioso consecuencialmente inaplicar las referidas normas, como lo ordena el artículo 215 de la misma Constitución y disponer en su lugar que lo aquí reclamado se haga prescindiendo de la aplicación de las normas que sirvieron para denegar lo pretendido gubernativamente y en su lugar disponer que se tenga en cuenta para los efectos de liquidar tanto la asignación de retiro, como las prestaciones sociales a que tiene derecho el actor, los salarios correspondientes a su cargo de Fiscal del Tribunal Superior Militar, último cargo desempeñado, dando así la aplicación del artículo 1° del Decreto número 2029 de 1969, el cual consulta la equidad y el derecho.

"De esta forma se accede a declarar la excepción de inconstitucionalidad formulada por el demandante..."

Por su parte, el Procurador General de la Nación emitió el concepto número 604 del 1° de diciembre de 1982, en el cual sostiene:

a) Anota dos fallas de orden técnico en la demanda así:

"1. El control de constitucionalidad supone una jerarquía normativa, de la cual se deriva que las normas demandadas se confrontan con la Carta Fundamental, y como en el presente asunto, con la ley de facultades extraordinarias, mas no con normas de igual jerarquía, como lo sugiere el actor, al argumentar que se violan normas de carácter legal, por ejemplo el Decreto número 2029 de 1969, por lo tanto tales consideraciones resultan improcedentes, y por ende descartables; y

2. Señala el demandante como infringido el artículo 16 Constitución Nacional, por extralimitación del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias, cuando ha debido invocar el artículo 118-8 de la Constitución Nacional".

b) Transcribe el artículo 82 del Decreto número 2337 de 1971, sobre "remuneraciones especiales" en las fuerzas militares, y afirma:

"El Gobierno Nacional con base en las facultades que le confirió el Congreso, por medio de la Ley 60 de 1976, para señalar los sueldos, bonificaciones, etc., y modificar las normas de la carrera de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, dictó el Decreto número 612 de 1977, cuyos artículos 91 y 92 (ambos sub judice), son esencialmente similares a las disposiciones atrás transcritas, como quiera que mantiene el mismo sistema de liquidación y pago de sueldos y prestaciones del personal de las Fuerzas Militares, con base en el sueldo básico del grado. De lo cual se infiere que el Presidente de la República al dictar tales preceptos, obró dentro de los límites materiales y temporales que le fijó la ley de facultades extraordinarias".

c) De otra parte, el actor considera que las normas impugnadas violan los artículos 17, 160 y 169 de la Carta Política; sin embargo, y de conformidad con lo

expuesto, no se encuentra que tales preceptos transgredan estos cánones constitucionales, pues ellos señalan:

"1. Un enunciado de política constitucional, una orientación al Legislador (Ver sentencia de abril 4 de 1972), mas no consagran, ni de ellos se derivan, principios como el de que 'a trabajo igual salario igual' o sistema alguno de liquidación y pago de sueldos y prestaciones sociales;

"2. La prohibición de suprimir o disminuir los sueldos de los Magistrados y Jueces que están ejerciendo sus cargos, situación que no se presenta en este asunto, y

"3. Prohíbe privar a los militares de sus grados, honores y pensiones, salvo los casos que determine la ley".

Sobre estas bases pide la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

II. Consideraciones de la Corte.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, porque se refiere a disposiciones que hacen parte de un decreto dictado en ejercicio de las facultades que al gobierno otorgó la Ley 60 de 1976 para, en lo pertinente, "... modificar las normas de carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares... y personal civil del servicio del Ministerio de Defensa". El Decreto 612 de que se trata, fue dictado el 15 de marzo de 1977, dentro del término de tres meses que señaló la Ley 60 en mención, por lo cual no caben reparos de inconstitucionalidad en este aspecto.

Las regulaciones demandadas, es lo primero que hay que hacer notar, aunque se refieren a oficiales y suboficiales de la Fuerzas Militares en servicio activo colocados en situaciones especiales y, entre ellas, en la prestación de servicios en la Justicia Penal Militar y en su Ministerio Público, no tocan con sus prestaciones por concepto de dichos servicios, sino con las que la ley les asigna en su calidad de militares y, por tanto, en relación específica con la carrera militar. De ahí que no quepa, como lo pretende el demandante, asimilar su situación salarial y prestacional con el régimen de los funcionarios civiles que prestan servicios equivalentes en la Rama Jurisdiccional o en el Ministerio Público.

De donde, es lo lógico, les son aplicables las disposiciones especiales del Estatuto de su carrera y no las del orden judicial ni las del Ministerio Público. Y es, por eso, que la base para liquidar las prestaciones de que se trata es el sueldo que corresponde al grado militar obtenido y no al del cargo que se desempeña.

Por tanto, carecen de fundamento los cargos por violación de los artículos 160 y 169 de la Constitución.

Tampoco puede afirmarse que el gobierno excediera las facultades de la Ley 60 de 1976 porque, precisamente, se referían a las normas de la carrera militar y, en concreto, al señalamiento de sueldos, bonificaciones, etc., sin que pudiera incorporar disposiciones extrañas a ese régimen, originarias de otras carreras.

De lo anterior se desprende que, así mismo, no hay violación de los artículos 16 y 17, en cuanto las disposiciones acusadas signifiquen detrimento de los derechos

prestacionales del personal de que se trata ni desprotección del trabajo porque, se repite, tales preceptos se limitaron a señalar al dicho personal los mismos derechos que a los demás miembros de la carrera militar de igual graduación.

De otra parte, no es procedente el cargo de violación de la Ley 153 de 1887 y carece de toda razón alegar violación de los artículos 214 y 215. Además, no se sustentó la violación del artículo 45 constitucional.

Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Declarar constitucionales la segunda parte del inciso primero del artículo 91 del Decreto número 612 de 1977 así como la letra b) del parágrafo primero del mismo artículo, y el artículo 92 de dicho estatuto.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Roza; Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Fanny González Franco, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

AUTORIZACIONES AL GOBIERNO PARA ADICIONAR EL PRESUPUESTO. TRAMITE DE LAS LEYES EN EL PARLAMENTO. OMISION DE NORMAS DEL REGLAMENTO EN LAS CAMARAS.

Exequible la Ley 130 de 1959.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 30.

Referencia: Proceso número 996.

Disposiciones acusadas: Ley 130 de 1959, sobre autorizaciones al gobierno para adicionar el Presupuesto y facultades extraordinarias.

Actor: José Libardo López Montes.

Magistrado Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.*

Bogotá, D. E., marzo diecisiete (17) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada por Acta número 21 de 17 de marzo de 1983.

El ciudadano José Libardo López Montes en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 214 de la Constitución, demandó ante la Corte la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 130 de 1959, por vicios de trámite en su formación.

I. El texto de la Ley acusada

•LEY 130 DE 1959
(diciembre 22)

Por la cual se autorizan unas operaciones financieras; se autoriza al Gobierno para adicionar el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones; se confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones.

—

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1º Autorízase al Gobierno para celebrar operaciones de crédito interno o externo, en moneda nacional, hasta por la suma de 200 millones de pesos, o para emitir bonos nacionales de deuda pública interna que se llamarán 'Bonos de Desarrollo Económico', hasta por la misma suma, destinada a la financiación de planes de fomento económico y mejoramiento social.

Artículo 2º El Gobierno deberá destinar el producto de las operaciones que se autorizan por esta Ley, para financiar en moneda nacional lo siguiente:

a) Terminación del Ferrocarril del Atlántico; rehabilitación de la red de ferrocarriles nacionales, y pago a los ferrocarriles nacionales de Colombia de la cuota parte que corresponde a la Nación por los pasos de la carretera en los puentes del ferrocarril sobre el río Magdalena;

b) Pago, durante el año de 1960, de la cuota correspondiente, al empréstito concedido para los equipos de la Termoeléctrica de Boyacá adquiridos con cargo a la financiación CIAVE;

c) Aporte de la Nación al Instituto de Fomento Eléctrico;

d) Aporte de la Nación al Instituto de Fomento Industrial;

e) Aporte de la Nación a la Caja de Crédito Agrario;

f) Montaje de una nueva fábrica de soda en la Costa Atlántica; ensanche de la planta de Betania, y acondicionamiento de las salinas de Manaure para fines de exportación de sal;

g) Aporte de la Nación al Instituto Nacional de Fomento Municipal.

Artículo 3º Autorízase al Gobierno para dictar las providencias que fueren necesarias a fin de asegurar la suscripción y colocación de los empréstitos en documentos de deuda pública interna de que trata esta Ley; para garantizar adecuadamente su servicio y amortización e intereses, y para celebrar operaciones de crédito interno o externo con el carácter de avances a corto plazo, renovables, para ser cubiertos con el producto de las emisiones de los mismos bonos; y para celebrar con el Banco de la República los contratos de fideicomiso necesarios.

Artículo 4º Autorízase al Gobierno para pactar las modificaciones que fueren del caso en el servicio de la deuda pública interna de la Nación en cuanto a plazo, intereses y demás condiciones estipuladas en los contratos vigentes, para llevar a cabo transacciones o arreglos respecto al cumplimiento de contratos externos de compra o suministro de mercancías o elementos que, a juicio del Gobierno, no sean indispensables para el normal desarrollo de la Administración Pública.

Artículo 5º Autorízase al Gobierno para que incorpore en los Presupuestos Nacionales los ingresos y las apropiaciones emanadas de las operaciones financieras autorizadas por este estatuto, con el sólo requisito de su aprobación por el Presidente

de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros, y la revisión del Consejo de Estado.

Artículo 6º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, invístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 31 de diciembre de 1960, para lo siguiente:

Primero. Para revisar y modificar el régimen legal vigente sobre inversiones de las instituciones de crédito, ahorro, de seguros y de capitalización del país, con el objeto de canalizar el ahorro nacional hacia la formación de capital que sea más adecuado para los fines del desarrollo económico del país, por parte del sector privado y del sector público.

El Gobierno podrá extender el régimen de inversiones que establezca, a empresas públicas o institutos descentralizados, así como a las cajas de subsidio e instituciones similares que, a su juicio, estén en capacidad de contribuir a la financiación de planes de desarrollo económico.

Segundo. Para dictar normas sobre sociedades de inversión, corporaciones financieras, creación de fondos mutuos en las empresas y organización y funcionamiento de bolsas de valores y sociedades de capitalización, con miras a regular y desarrollar el mercado de capitales en el país, estimular el ahorro y orientarlo a inversiones útiles para el desarrollo de la economía nacional.

Artículo 7º Para la adopción definitiva de los planes de inversión de que trata esta Ley, como para dictar estatutos legales en desarrollo de las facultades del artículo 6º, se requiere el concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Artículo 8º El Gobierno no podrá colocar en el Banco de la República los 'Bonos de Desarrollo Económico', ni celebrar con esta Institución operaciones de préstamo para el cumplimiento del artículo 1º de esta Ley.

Artículo 9º Autorízase al Gobierno Nacional y al Banco de la República para ampliar por medio de contratos de empréstitos, la cuantía de los 'Bonos de Salinas' actualmente emitidos, hasta por la suma de 80 millones de pesos, con el fin de financiar las inversiones previstas en el ordinal f) del artículo 2º de este estatuto. Los contratos de empréstito deberán celebrarse con las mismas modalidades y características de los suscritos en desarrollo principalmente de las autorizaciones contenidas en la Ley 264 de 1938, y los Decretos legislativos números 2214 de 1931, 1387 de 1940, 1512 de 1942, 1529 de 1942 y 407 de 1949.

Y requerirán la aprobación del Presidente de la República, previo dictamen favorable del Consejo de Ministros; de la Junta Directiva del Banco de la República, y la revisión del Consejo de Estado.

Artículo 10. El Gobierno podrá también gestionar la formación de una corporación mixta, en la cual la Nación participe como accionista en asocio de capital privado, para que tome a su cargo la explotación de las plantas productoras de soda cáustica que en la actualidad existen en el país, y de las que en el futuro se establezcan. Los contratos que con tal objeto se celebren requerirán la aprobación del Consejo de Ministros y la revisión posterior del Consejo de Estado y deberán ser

consultados con el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Esta autorización tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1961.

Artículo 11. El inciso 1º del artículo 10 de la Ley 1ª de 1959, quedará así:

'La Junta dará un tratamiento preferencial a las licencias que soliciten para la importación de maquinaria y equipo que tenga el carácter de no reembolsables, es decir, cuyo valor no haya de pagarse al exterior con certificados de cambio conforme a lo que esta Ley establece y cuando la índole de esos equipos o maquinarias se ajusten a las necesidades del desarrollo económico del país, en los siguientes casos'.

Artículo 12. El inciso segundo del artículo 32 de la Ley 1ª de 1959 quedará así:

'El Gobierno Nacional queda autorizado para adoptar las medidas que sean indispensables a fin de prevenir el contrabando de importación y exportación y reglamentar el tráfico fronterizo, lo mismo que para señalar las sanciones a que quedarán sujetos los importadores, exportadores, negociantes y transportadores que tuvieren participación directa o indirecta en el tráfico de contrabando'.

Artículo 13. Los bancos comerciales podrán celebrar contratos con los Departamentos, con el fin de consolidar hasta por 10 años de plazo las deudas que actualmente tienen contraídas las entidades departamentales cuya situación fiscal registre un desequilibrio fundamental durante la vigencia de 1959 y anteriores. Esta autorización se hace extensiva así mismo al Distrito Especial de Bogotá, para lo relacionado con la consolidación hasta por 10 años de plazo de las deudas pendientes de la Empresa Distrital de Buses.

Parágrafo 1º Los contratos celebrados en desarrollo de este artículo requieren la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, con el fin de garantizar la estabilidad monetaria.

Parágrafo 2º Las obligaciones a que se refiere este artículo, podrán ser descontadas por el Banco de la República, sin afectar el cupo del Gobierno Nacional, y dentro de los cupos de los bancos comerciales, con los requisitos que señale la Junta Directiva de dicha entidad.

Artículo 14. Autorízase al Gobierno Nacional para contratar con casas productoras de acero especializadas en la materia, la construcción de puentes indispensables para la red de carreteras del país; hasta por valor de U.S. $20.000.000.00, que se arbitrarán mediante la emisión, a favor de los respectivos contratistas, de documentos de crédito, pagarés o libranzas cuyas condiciones o intereses serán acordados previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público queda facultado para expedir los documentos de crédito indispensables que aseguren la financiación prevista, ciñéndose para tal fin a las estipulaciones de los contratos que celebre el Ministerio de Obras Públicas, los cuales estarán sujetos a la aprobación del Consejo de Ministros y del Presidente de la República, y a la posterior revisión del Consejo de Estado. Así mismo, queda facultado el Gobierno para abrir los créditos presupuestales a que den lugar las operaciones de financiación correspondientes.

Artículo 15° Esta Ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a 16 de diciembre de 1959».

II. Fundamentos de la demanda

En sentir del actor, la Ley acusada es violatoria del artículo 81 de la Constitución, "por cuanto su proyecto no fue publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva".

Además, porque "muchos autos de sustanciación y actas carecen de las firmas requeridas para su validez, empezando por la exposición de motivos presentada por el Gobierno cuyo Ministro de Hacienda doctor Hernando Agudelo Villa, no lo firmó, dando así iniciación a la serie de irregularidades procedimentales del proyecto en mención".

III. El Procurador

1. El Jefe del Ministerio Público considera que la Ley 130 de 1959 no adolece de vicio de trámite alegado por el demandante, en razón de que cuando dicha normación se discutió y aprobó no estaba vigente la disposición constitucional que se invoca como violada, pues ésta entró a regir solo el 11 de diciembre de 1968, al ser aprobado el Acto Legislativo de dicho año, y el requisito de publicación oficial del proyecto por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva, no se exigía para cuando se aprobó la Ley.

La vista fiscal se apoya en el fallo del 11 de septiembre de 1969, mediante el cual la Corte acogió el criterio de la Procuraduría, en el sentido de que las disposiciones constitucionales que modifican el procedimiento de formación de las leyes no tienen vigencia retroactiva que les permita enervar la legislación expedida conforme a la regulación constitucional anterior.

Advierte el Procurador que la inconstitucionalidad sobreviniente no opera sino en cuanto a "contenidos normativos".

2. Hace ver que el proyecto de Ley ahora acusada fue presentado por el gobierno en la sesión del 24 de noviembre en la honorable Cámara de Representantes, la cual lo discutió y aprobó en las sesiones del 2 y 11 de diciembre del mismo año, que el Senado lo hizo en las del 15 y 16 del mismo, y que sólo fue publicado en Anales del Congreso del 18 de diciembre de 1959, por lo cual, a su juicio, se desconoció lo previsto en el artículo 9° de la Ley 7ª de 1945, que es Ley orgánica del reglamento del Congreso, cuyo inciso segundo dispone que "los proyectos y sus exposiciones de motivos serán publicados en los Anales al día siguiente de su presentación...".

Pero sostiene que el retardo aludido en la publicación del proyecto en los Anales no vicia de inconstitucionalidad la mentada Ley puesto que mediante sentencia de la Corte, de agosto 14 de 1979, posteriormente citada por ella en la de noviembre 3 de 1981, se expresó:

"De consiguiente, cuando la violación en el trámite del proyecto de ley incide en disposiciones del reglamento que no son de aquellas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa de que se trata, no hay infracción constitucional".

Por lo cual, aunque en el proceso de formación de la Ley acusada se desconoció la exigencia del inciso 2º del artículo 9º de la Ley 7ª de 1945, no hay vicio de inconstitucionalidad porque la disposición reglamentaria violada no es de "aquéllas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa".

3. El Procurador concluye con la solicitud de declaratoria de exequibilidad de la ley acusada, en el sentido de que "los efectos propios del fenómeno de la cosa juzgada deben contraerse a los cargos de inconstitucionalidad que en el fallo efectivamente, realmente se examinen, bien que hayan sido propuestos por el actor, bien que hayan sido planteados por la Procuraduría o bien que procedan de la misma Corte".

IV. Consideraciones de la Corte

1. Por ser una ley la demandada, es competente la Corte para decidir sobre su exequibilidad.

2. Es axiomático que el Acto Legislativo número 1 de 1968 no podía estar rigiendo el trámite constitucional de formación y expedición de la Ley 130 de 1959. Dicha Ley se hallaba sometida cronológicamente a la disposición constitucional para entonces vigente al efecto, que era el artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1945, y que expresaba:

"Artículo 11. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1º Haber sido aprobado en cada Cámara, en primer debate, por mayoría absoluta de votos.

"2º Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate, por mayoría absoluta de votos.

"3º Haber obtenido la sanción del gobierno.

"Para la expedición de las leyes que modifiquen, reformen o deroguen las mencionadas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 69, se requiere la mayoría absoluta de votos de los miembros que forman la Comisión Permanente y, así mismo, la mayoría absoluta de votos de los miembros que componen cada Cámara.

"La adopción de todo proyecto y su aprobación en primer debate en el seno de las Comisiones Permanentes, deberán verificarse en días distintos.

"Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la Comisión o del Gobierno. Si la decisión de la Comisión fuere improbada por mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra Comisión permanente para que lo apruebe en primer debate e informe sobre él para segundo".

Este precepto fue incorporado a la Codificación constitucional de 1945 como el artículo 81 de ella (no obstante que en el Acto Legislativo número 1 de 1945 estaba

previsto como artículo 74) y rigió hasta el 16 de diciembre de 1968. El 17 de diciembre de este año se promulgó el Acto Legislativo número 1 del mismo, en el Diario Oficial número 32673, y entró a regir en lugar de aquél el artículo 15 del nuevo Acto, que aún está vigente, y que dispone:

"Artículo 15. El artículo 81 de la Constitución Nacional quedará así:

"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1º Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva.

"2º Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el artículo 80.

"3º Haber sido aprobado, en cada Cámara, en segundo debate.

"4º Haber obtenido la sanción del Gobierno.

"El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento.

"Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

"Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, de un miembro de la Comisión o del Gobierno. Si la decisión de la Comisión fuere improbada por mayoría absoluta de votos de la Cámara correspondiente, el proyecto pasará a otra Comisión Permanente para que decida sobre él en primer debate".

Como se observa a las claras, la exigencia constitucional al Congreso de publicar oficialmente el proyecto antes de darle curso en la respectiva Comisión, sólo comenzó a imperar desde el 17 de diciembre de 1968. Resulta entonces imposible conminar al legislador a que con anterioridad a dicha fecha diera cumplimiento a un requisito constitucional de trámite legislativo inexistente para la época en que la Ley acusada se formó y expidió.

La Corte reitera lo expresado sobre el mismo aspecto mediante sentencia de 12 de febrero de 1981 (Proceso número 846-9D), con ponencia de quien sustancia ésta, en la cual se dijo:

"Ciertamente, la Constitución Política, desde el momento en que entre a regir nueva revisión suya, a no ser que para ello disponga específicamente otra cosa, tiene efecto retrospectivo, esto es, cubre con sus nuevos mandatos toda la normatividad legal anterior y la modifica hasta condicionar la validez y vigencia de aquellos preceptos de jerarquía inferior que la contradigan. No es éste siquiera un fenómeno de retroactividad jurídica frente a un hecho, sino de imperio intemporal de la norma jurídica suprema sobre las demás.

"No obstante, por sentido común, hay que entender que la intemporalidad de la Carta no comporta la facultad de negar la validez formal de una ley expedida en cumplimiento y bajo la égida de normas constitucionales anteriores. El legislador no

puede ser exigido de adivinarle al Constituyente sus futuras reformas sobre el modo de hacer la ley, no solo por el absurdo que implica la exigencia de una ultractividad ontológica y cronológica de los actos jurídicos, que significaría que por cumplir lo futuro se violaría lo vigente, sino porque la inseguridad jurídica sería imposible de evitar, pues se derrumbaría el actual armazón legislativo nacional...

"Indoclinablemente, en lo jurídico, el procedimiento exigido para darle validez a un acto es una mecánica ritual que solo rige y se formaliza para el tiempo en que se expida, y jamás norma nueva alguna, así sea constitucional, puede lógicamente retrotraerse para invalidar la forma como se gestó y expidió el acto. Cosa distinta es que, por razones sobrevinientes, pero referidas únicamente al contenido, un acto jurídico pueda ser declarado inexequible".

No prospera entonces el cargo de inconstitucionalidad formulado contra la Ley por el demandante.

3. El Procurador hace mención de violación por parte del Congreso al tramitar la Ley cuestionada, del inciso 2º del artículo 9º de la Ley 7ª de 1945 (Reglamento del Congreso), conforme al cual "los proyectos y sus exposiciones de motivos serán publicados en los Anales al día siguiente de su presentación...", con fundamento en que el gobierno presentó el proyecto el 24 de noviembre y el Congreso sólo lo publicó en los Anales del 18 de diciembre de 1959, después de haber sido aprobado en primero y segundo debates en ambas cámaras.

Pero el mismo funcionario tilda de irrelevante frente a la Carta la violación al reglamento, apoyándose en el fallo de la Corte de agosto 14 de 1979, según el cual, "cuando la violación en el trámite del proyecto de ley incide en disposiciones del reglamento que no son de aquellas a las cuales la Constitución hace la remisión expresa de que se trata, no hay infracción inconstitucional".

Así lo reitera aquí la Corte, sólo porque habiendo sido examinada la inocuidad del punto en la vista fiscal, se torna aconsejable su obvia alusión.

Además, de acuerdo con lo decidido por esta Corporación en sentencia de 27 de mayo de 1982 (Proceso número 913), como la demanda contra la Ley 130 de 1959 únicamente se limita a señalar el presunto vicio procedimental que ya se examinó, este fallo de la Corte sólo se contrae al cargo formulado por el actor, que constituye el *petitum* de su libelo, y en cuanto a él tendrá fuerza de cosa juzgada.

V. Decisión:

A mérito de lo expresado, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de su atribución conferida en el artículo 214 de la Carta,

Resuelve:

Declarar exequible la Ley 130 de 1959, "por la cual se autorizan unas operaciones financieras; se autoriza al Gobierno para adicionar el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones; se confieren facultades extraordinarias al Presidente de la Repúbli-

ca, y se dictan otras disposiciones", en cuanto no infringe el requisito 1° del artículo 81 de la Constitución.

Cópiese, publíquese, infórmese al Congeso y al Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José E. Gnecco Correa, Presidente; *Manuel Gaona Cruz, Luis Enrique Aldana Roza, Jerónimo Argáez Castello, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz* (con salvamento de voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fanny González Franco, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Ha sido nuestro criterio, expuesto en oportunidades anteriores (asuntos constitucionales números 914 y 963), que cuando se impugna un acto con fuerza de ley por algún vicio en su formación, es deber de la Corte examinar de manera completa y oficiosa todo el trámite cumplido para expedir aquel acto, de modo semejante o como le ordena proceder el artículo 29 del Decreto número 432 de 1969 cuando se ataca la validez intrínseca de un precepto por ser contrario a la Constitución.

Así debe acontecer para que exista plena seguridad jurídica sobre la validez formal del acto materia del ataque, lo cual es indispensable para gobernantes y gobernados, sin que el asunto permanezca en tela de juicio y en espera de que la imaginación de los ciudadanos halle nuevos defectos en la expedición de aquel acto y proponga sucesivas demandas ante la Corte, hasta que la especie humana desaparezca por completo.

Los fallos que decidan sobre la exequibilidad formal o material deben tener pues, en cualquier evento, el carácter de definitivos que les impone el artículo 214 de la Carta Política, con la inmutabilidad propia de la cosa juzgada y el efecto *erga omnes* que jurídicamente les corresponde.

Como la decisión recaída en este asunto adopta una tesis distinta, dejamos así expresados los motivos de nuestro disentimiento absoluto.

Fecha *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz, Luis Carlos Sáchica.

EMERGENCIA ECONOMICA. NORMAS EN MATERIA DE APUESTAS PERMANENTES

Exequible en parte el Decreto número 386 de 1983, con excepción de sus artículos 9º y 10 los cuales se declaran inconstitucionales.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 31.

Referencia: Expediente número 1049 (138-E).

Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 386 de 1983, "por el cual se dictan normas en materia de apuestas permanentes".

Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Bogotá, D. E., diecisiete (17) de marzo mil novecientos ochenta y tres (1983).

Aprobada por Acta número 21 de 17 de marzo de 1983.

I. ANTECEDENTES

Expedido en la forma debida y enviado oportunamente, se revisa el Decreto número 386 de 1983, según lo dispone el parágrafo del artículo 122.

El texto de este Decreto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 386 DE 1983
(febrero 10)

Por el cual se dictan normas en materia de apuestas permanentes.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982.

DECRETA:

Artículo 1º En desarrollo de la Ley 1ª de 1982, las Loterías o Beneficencias podrán emitir formularios de distintos valores o nominaciones por los cuales los concesionarios pagarán un precio equivalente al 6% del monto total máximo de apuestas posibles por formulario. El valor de estos formularios no se cargará a los apostadores y representa el impuesto correspondiente.

Artículo 2º Las Loterías de Bogotá y Cundinamarca podrán establecer independientemente juegos de apuestas permanentes o firmar convenios para organizar un único juego.

Artículo 3º Las Loterías y Beneficencias podrán crear estímulos o incentivos que permitan la mayor comercialización de las apuestas a que se refiere la Ley 1ª de 1982 y su mejor control u operacionalidad.

Artículo 4º Las Loterías y Beneficencias establecerán las cuantías para efectos de las garantías que deberán prestar los concesionarios.

Artículo 5º La Nación, o la autoridad competente, podrá celebrar contratos con las Loterías o Beneficencias para la retención establecida por la Ley 20 de 1979 a los ganadores de las apuestas permanentes reguladas por la Ley 1ª de 1982.

En estos contratos se podrá estipular la comisión que por los recaudos y administración de las sumas retenidas reconocerá la Nación a las Loterías o Beneficencias.

Artículo 6º El incumplimiento a lo previsto en la Ley 1ª de 1982, decretos reglamentarios y la presente norma será sancionada de la siguiente manera:

1. Toda infracción del concesionario a las normas establecidas para el juego de apuestas permanentes será sancionado con multa de doscientos cincuenta mil pesos ($250.000) por primera vez; por segunda con el doble; y la tercera con la caducidad del contrato que conlleva la cancelación de todas las licencias y carnés a los vendedores.

2. Toda infracción de los vendedores acarreará una multa de dos mil pesos ($2.000) por la primera vez, de cuatro mil pesos ($4.000) por la segunda y cancelación de la credencial por la tercera.

Las multas impuestas a los vendedores serán canceladas por el concesionario para el cual labora y éste podrá repetir contra el multado a quien se le entregará copia de la providencia.

Las sanciones establecidas en este artículo serán impuestas por la Lotería o Beneficencia que los administran, mediante el trámite administrativo.

Artículo 7º El comprador que a sabiendas realice apuestas permanentes en formulario no oficial, incurrirá en las sanciones establecidas en el Código Nacional de Policía para juegos ilegales.

Artículo 8º Las sanciones de que trata el artículo anterior, serán aplicadas por la justicia de rentas departamentales o por el organismo que haga sus veces.

Artículo 9º El Gobierno Nacional determinará los requisitos que los concesionarios deben reunir para ser aceptados como tales, como también así, los necesarios para la validez de los respectivos contratos.

Artículo 10. El Gobierno Nacional reajustará anualmente el valor de las multas, teniendo en cuenta el incremento del costo de vida fijado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, para el año inmediatamente anterior.

Artículo 11. Deróganse el parágrafo del artículo 3º y el artículo 4º de la Ley 1ª de 1982, y todas las normas contrarias al presente decreto.

Artículo 12. El presente decreto rige desde la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 10 de febrero de 1983.

Belisario Betancur

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha;* el Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes;* el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonnet;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simahan;* el Ministro de Educación Nacional, *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez;* el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza Delgado*.

Fijado en lista este asunto, de acuerdo con el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, no se presentaron impugnaciones.

El Procurador General de la Nación consideró exequible el Decreto que se revisa. Sus consideraciones principales sobre estas disposiciones son:

"Como es evidente, las disposiciones que se examinan no afectan los derechos sociales de los trabajadores.

"Ahora bien: en orden al esclarecimiento de la conexidad directa y específica de las disposiciones que sobre apuestas permanentes adopta este Decreto número 386 de 1983 con la situación determinante de la declaratoria del estado de emergencia económica, naturalmente precisa acudir al Decreto Legislativo Declaratorio de la Emergencia, esto es, el número 3742 de 1982.

"En este decreto declaratorio se formulan como situaciones determinantes del estado de emergencia decretado, en cuanto hace específica y directamente con lo dispuesto en el Decreto número 386 de 1983, la gravísima situación fiscal por la cual atraviesa el país, la que se ha acentuado de manera notoria por el 'debilitamiento generalizado de los ingresos públicos', ante un 'gasto oficial en permanente expan-

sión', como resultado de la incuestionable y ascendente inflación, todo esto enlazado con el fenómeno recesionario que ha intensificado la gravedad de la crisis económica con una evasión y elusión fiscal y tributaria de "proporciones gigantescas", como consecuencia, entre otras causas, del 'aumento alarmante de prácticas contrarias a la moral y a la ley' y la carencia de un adecuado régimen de 'infracciones y sanciones'.

"Los 'juegos de apuestas permanentes con premios en dinero' fueron 'legalizados' mediante la ley primera de 1982. Aunque lleva corto tiempo rigiendo esta ley, es patente el desfase de la misma con la realidad que quiso afrontar, de suerte que es incuestionable su aplicabilidad y por ende, la consecución de los fines que perseguía se ha evaporado. La flagrante evasión y la ninguna obtención de recursos para la atención de los servicios seccionales de salud, fundamentales para la existencia de la comunidad, parejamente con las sanciones a los evasores, son enfrentados con las normas del Decreto Legislativo materia del control automático de constitucionalidad bajo referencia.

"Sobre el particular hace muchas luces el 'Informe al Congreso sobre la emergencia económica' que presentó el señor Presidente de la República en acatamiento a lo dispuesto en el mismo artículo 122 de la Carta. En dicho informe (1) se expresa lo siguiente:

" 'La Ley 1ª de 1982 reguló la realización por las loterías y beneficencia de los llamados 'juegos de apuestas permanentes con premios en dinero' y que utilizan para sus resultados los números de los premios mayores de los sorteos de las loterías legalmente autorizadas. Estos juegos se conocen comúnmente con el nombre de 'chance'. La mencionada ley prevé que pueden ser realizados por dichas loterías o por particulares mediante contratos de concesión, como generalmente ocurre.

" 'La Ley 1ª previó que en este último caso los concesionarios pagarían a las loterías y beneficencias el 10% del valor bruto de las apuestas, *lo cual en la práctica no sucede y, más bien, configura una situación aberrante. La legalización de tales juegos, en contra de las reservas que había, no consiguió incorporarlos a la tributación*".

"*El Decreto número 386 corrige esta situación*, al cambiar el sistema de pago de los concesionarios a las loterías y beneficencias por uno consistente en que las apuestas deben hacerse en los formularios que impriman esas entidades, los cuales serán vendidos a los 'chanceros' por un precio equivalente al 6% del monto total máximo de apuestas posibles por formulario. *Este sistema garantiza una forma eficaz de retención en la fuente contra la actual evasión y, por ende, de recursos para los servicios seccionales de salud.*

" 'De otra' parte, se han suscitado dificultades entre Bogotá y Cundinamarca para establecer estos juegos, porque la ley disponía su asociación para organizar un juego único. El decreto contempla la posibilidad de que lo hagan separadamente, sin perjuicio de que en mejores circunstancias la asociación resulte posible.

" 'La experiencia de la Ley 1ª de 1982 y el reconocimiento anterior sobre la operación de los 'chanceros', muestran *una gran evasión por concepto del impuesto de*

(1) Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República, Talleres Gráficos del Banco de la República, Bogotá, D. E., febrero 17 de 1983, páginas 114 y 115.

ganancias ocasionales que deben pagar quienes resulten beneficiados en los juegos de chance, así como sucede con particulares concesionarios respecto de las sumas que les corresponde entregar a las loterías y beneficencias. En este orden de ideas, el decreto contempla la posibilidad de que la Nación celebre contratos con estas loterías y beneficencias para la retención establecida por la Ley 20 de 1979 a los ganadores de apuestas permanentes como las reguladas por la ley 1ª de 1982, siendo presumible que en breve plazo sus ingresos por este concepto mejoren apreciablemente.

" 'Los otros aspectos del decreto están encaminados a completar la Ley 1ª de 1982 en cuanto *a un mejor ordenamiento de la operación de estos juegos de apuestas permanentes*. Al efecto *se establecen las sanciones que se pueden imponer a* los 'chanceros' *por las violaciones de las normas jurídicas y contractuales* que les sean aplicables; y como inicialmente son multas, se faculta al Gobierno para reajustar anualmente las cuantías de conformidad con el incremento en el índice de costo de vida fijado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Para el comprador que a sabienda realice estas apuestas en formularios no oficiales, el decreto señala que incurrirá en las sanciones previstas en el Código Nacional de Policía.

" *'Con este Decreto el Gobierno considera que ha introducido las correcciones que necesita la Ley 1ª de 1982. Una vez legalizados estos juegos, debe lograrse su verdadera incorporación a la tributación del país para los Servicios Seccionales de Salud de los Departamentos. Su efecto es importante para esas entidades por el 6% sobre el valor máximo de las apuestas posibles por formulario; y para el fisco nacional, por las ganancias ocasionales que causan los premios "(lo hemos destacado)".*

"Los analistas coinciden con las autoridades monetarias y financieras en que la causa fundamental de la actual crisis que azota al país, conforme se expresa en las motivaciones de la declaratoria de emergencia, radica en el problema fiscal, en la penuria fiscal del Estado colombiano, como consecuencia de los múltiples factores indicados en dicha declaratoria (deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos, recesión económica, inflación, evasión y elusión fiscal y tributaria, alarmante aumento de prácticas contrarias a la moral y la ley), como quiera que una crisis causante de la emergencia económica que el Gobierno Nacional se vió obligado a declarar, so pena del colapso estructural que se veía volcar sobre el país, no puede pretender corregirse sin los ajustes fiscales pertinentes".

II. Consideraciones de la Corte

La Corte encuentra que la argumentación desarrollada por el Procurador es acertada, en razón de que la situación fiscal de los Departamentos y de los Municipios también fue invocada como hecho justificativo para implantar la emergencia económica, y porque las medidas incluidas en el Decreto que se revisa tienden a superar esa difícil situación.

La Corte considera indispensable observar que el artículo 1º del Decreto que se examina contiene una mención antitécnica, que no incide en su constitucionalidad, cuando al referirse al valor de los formularios de apuestas explica que ese valor "representa el impuesto correspondiente". Se trata evidentemente, de un error, pues

lo que estableció la Ley 1ª de 1982 fue un monopolio departamental sobre el juego de apuestas permanentes, y no un tributo. Los derechos que deben pagar los concesionarios que explotan dicho monopolio no tienen el carácter de impuestos, y más bien podrían ser asimilados al de regalías. Pero, se repite, tal equivocación no afecta la validez constitucional de esta disposición.

En cambio, la Corte no comparte la apreciación del Procurador sobre el artículo 10, ya que sus disposiciones envuelven una prórroga de las facultades temporales que para la emergencia otorga al Gobierno, el artículo 122, así la facultad postergada tenga como referencia los incrementos de costo de vida establecidos por el DANE.

Por las mismas razones acabadas de exponer, resulta igualmente inconstitucional el artículo 9º, en tanto pospone la determinación de los requisitos que se deberán exigir a los concesionarios, así como los referentes a los respectivos contratos.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

DECLARA:

Es exequible el Decreto número 386 con excepción de sus artículos 9º y 10 los cuales se declaran inconstitucionales.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (salvamento de voto); *Fanny González Franco, Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (voto disidente); *Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria*.

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Del Magistrado *Jorge Salcedo Segura* en relación con el cambio de concepto que la Corte hizo de un texto legal para allí inferir su exequibilidad.

Discrepo de la sentencia precedente en cuanto en ella se dijo que cuando el Decreto revisado empleó la expresión "representa el impuesto correspondiente", en el artículo 1º, referida al pago del precio del formulario, "se trata evidentemente de un error, pues lo que estableció la Ley 1ª de 1982 fue un monopolio departamental sobre el juego de apuestas permanentes, y no un tributo".

En modo alguno el intérprete de la ley puede cambiarle sustancialmente el sentido de una expresión clara, con el argumento que en la sentencia quedó implícito de que si se tratara de un impuesto, como lo expresa el Decreto revisado, sería inconstitucional, según conocida jurisprudencia de la Corte a partir de febrero del presente año, para deducir que como no ha debido emplear la palabra impuesto sino regalía, así entendía la locución glosada devendría exequible. El fallo de constitucionalidad debe versar sobre lo que dice la norma, no sobre lo que en concepto de la Corte ha debido decir. Y como el Decreto habla de Impuesto, ¿quién podría negarlo? a título de tal era inconstitucional y así ha debido declararlo la sentencia.

Bogotá, marzo 25 de 1982.

Jorge Salcedo Segura.

SALVAMENTO DE VOTO

Las razones por las cuales voté la inexequibilidad total de este Decreto, pueden verse en la explicación de voto agregada a la sentencia relacionada con el Decreto número 3746 de 1982. Con el debido respeto las doy por reproducidas en esta oportunidad. Además, comparto la apreciación suscrita por el Magistrado Jorge Salcedo Segura, respecto del artículo 1° de este dispositivo de emergencia.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. EMISION DE TITULOS DE AHORRO NACIONAL.

Constitucional el Decreto Legislativo número 382 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 32.

Referencia: Expediente número 1045 (134-E) Decreto número 382 de 1983, "por el cual se autoriza la emisión de Títulos de Ahorro Nacional."

Magistrado Ponente: Doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada según Acta número 23 de abril 6 de 1983.

Bogotá D.E., abril seis (6) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I ANTECEDENTES

La Secretaría General de la Presidencia de la República remitió a la Corte, para examen de constitucionalidad, copia del Decreto 382 de 1983, expedido en estado de emergencia, cuyo texto es como sigue:

"DECRETO NUMERO 382 DE 1983
(febrero 10)

Por el cual se autoriza la emisión de Títulos de Ahorro Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º Autorízase al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación títulos de deuda pública interna hasta por una cuantía de setenta mil

millones de pesos ($70.000.000.000), denominados Títulos de Ahorro Nacional, los cuales gozarán de la garantía solidaria del Banco de la República.

Artículo 2° El Gobierno Nacional, previo concepto de la Junta Monetaria, determinará las características financieras y condiciones de emisión, colocación, negociación y autorización de los Títulos de Ahorro Nacional.

Artículo 3° Los costos de la edición, colocación, amortización, intereses y demás expensas financieras de los Títulos de Ahorro Nacional serán atendidos con cargo al presupuesto nacional.

Sin embargo, para mantener los Títulos de Ahorro Nacional en circulación hasta su cancelación definitiva y total con cargo al presupuesto nacional, los recursos provenientes de nuevas colocaciones podrán destinarse a cubrir los pagos correspondientes a la amortización de los títulos anteriormente emitidos a medida que venzan, sin exceder el cupo autorizado en el artículo primero.

Artículo 4° El Gobierno Nacional queda facultado para celebrar con el Banco de la República los contratos de edición, administración y garantía de los Títulos de Ahorro Nacional para asegurar su colocación y adecuado servicio.

Estos contratos solo requerirán para su validez las firmas del Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República.

Parágrafo. En los contratos de que trata el presente artículo se estipulará la remuneración que el Gobierno Nacional pagará al Banco de la República por las actividades que cumpla en relación con los Títulos de Ahorro Nacional.

Artículo 5° Si se dan las circunstancias previstas en el artículo 103 del Decreto Extraordinario 294 de 1973, el mayor valor de las rentas se destinará en primer lugar a la apertura de créditos adicionales para el servicio de los Títulos de Ahorro Nacional. En el evento de que el reaforo de rentas no fuere suficiente, el Gobierno Nacional incluirá las partidas necesarias en el presupuesto de 1984.

Artículo 6° El artículo 8° del Decreto número 73 de 1983 quedará así:

Artículo 8° Los recursos del Fondo de Inversiones Públicas sólo podrán utilizarse para otorgar préstamos al Gobierno Nacional destinados a los siguientes fines:

a) Gastos de Inversión del Presupuesto Nacional;

b) Créditos a entidades públicas a través del presupuesto nacional, conforme a lo previsto en el artículo 16 del Decreto Extraordinario 294 de 1973;

c) Pago anticipado de deuda pública externa de la Nación para su conversión en deuda pública interna; y

d) Reembolso al Banco de la República de los pagos que llegare a efectuar en su calidad de garante de los Títulos de Ahorro Nacional.

Artículo 7° Los recursos provenientes de la colocación de los Títulos de Ahorro Nacional podrán servir para incrementar apropiaciones existentes, abrir nuevas

apropiaciones en el presupuesto nacional o, a juicio del gobierno, para dar liquidez a la Tesorería General de la República dentro de los lineamientos de la política monetaria.

Artículo 8° Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a diez (10) días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983)».

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano Darío López Ochoa impugnó aquel Decreto porque viola los artículos 76-3, 76-4, 76-11, 76-12, 76-13, 76-22, 77, 122, 120-11, 120-13, 120-21, 120-22, 203, 206, 207, 208, 210, 211, 212 y 213.

La Procuraduría resume así los argumentos de este impugnante:

"a) Estima el doctor López que "si es privativo del poder legislativo conceder le 'autorizaciones' al Ejecutivo para celebrar contratos y negociar empréstitos, mal puede interpretarse que, en aras de la Emergencia Económica, el gobierno pueda sustituir al Congreso autorizándose a sí mismo para contratar empréstitos internos, incrementando la deuda pública, como lo pretende ahora con los setenta mil millones de pesos ($70.000.000.000) denominados Títulos de Ahorro Nacional en el Decreto número 382 de 1983. Además, para exagerar la invasión del fuero congresal, yendo más allá de las propias capacidades que el Legislativo tiene para conceder autorizaciones al Ejecutivo, por el citado Decreto número 382 pretende otorgárselas así mismo, *amplísimas, ilimitadas, imprecisas e incondicionales*, como se aprecia en el arrogante tono inexequible del articulado que estoy impugnando";

"b) Además, considera que los artículos 1° y 2° del decreto que se examina, resultan violatorios de los artículos 76 numerales 11 y 22 y 120-22 de la Carta, puesto que la creación de los Títulos de Ahorro Nacional requieren de previa autorización legal, y porque sólo al Congreso compete 'dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio'...";

"c) El artículo 3° 'Toda vez que corresponde al Congreso, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio 'para que así las deudas públicas puedan ser de cargo de la Nación y puedan ser servidas por ella, como lo manda el artículo 203 de la Carta'; y dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional 'y este extraño procedimiento especial, así creado por el Decreto número 328 de 1983, desordena el presupuesto y crea excepciones peligrosas que, para su validez, han debido ser aprobadas previamente por el Congreso' ";

"d) Sobre el artículo 4° afirma: 'Por tratarse de otra auto-facultad para contratar incondicionalmente con los gremios de la Junta del Banco de la República, que así mismo se otorga el Ejecutivo, este *artículo y su parágrafo son inconstitucionales*' ";

"e) Luego de transcribir el artículo 103 del Decreto-ley número 294 de 1973, dice: 'siendo esta una de las normas exigidas por el Congreso, trazadas en desarrollo

de la atribución a él conferida por el 76-3 (C.N.), su modificación, para darle un innecesario tratamiento de excepción al pago de esta deuda pública, es contrario a la Carta, pues sólo al Congreso compete dictar esas normas' ";

"f) En el artículo 6°, 'se reproduce, alcardo, (sic) el artículo 8° del Decreto número 73 de 1983, para adicionarle el ordinal d) como otra de las opciones que la Emergencia Económica brinda a los del Banco Emisor para invertir, en el futuro, las utilidades que arroje la cuenta especial de cambios, sin pasarlas por el presupuesto' ";

"g) Finalmente, estima que el artículo 7°, 'es igualmente inexequible, por invadir la órbita constitucional del Congreso, pues sólo a éste compete establecer las rentas nacionales y fijar sus gastos (76-13 Constitución Nacional), dictando las normas orgánicas del presupuesto' ".

La misma Procuraduría, después de reiterar las consideraciones generales que ha hecho de otros decretos de la presente emergencia económica, concluye:

"... que las disposiciones que conforman el decreto en revisión en las cuales el gobierno asume una atribución propia del Legislador (76-11 Constitución Nacional), constituyen el más idóneo, cabal y adecuado instrumento para enfrentar una situación de crisis como la descrita por el gobierno en el decreto declarativo número 3742; pues como es evidente permiten generar recursos a corto plazo de lo cual puede esperarse, obviamente, un efecto *directo y positivo* en la superación del déficit fiscal.

"En relación con el artículo 6° del decreto en revisión, que reforma el artículo 8° del Decreto Legislativo número 73 de 1983, al ampliar la destinación que puede darse a los recursos del Fondo de Inversiones Públicas, sólo cabe observar que el nuevo Literal que se introduce d) responde, lógicamente, a la necesidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones (con el Banco de la República) que se deriven del contrato a que se refiere el artículo 4° del decreto objeto de revisión. Valga advertir que sobre la constitucionalidad de las disposiciones que conforman el Decreto número 73 de 1983, este Despacho emitió concepto favorable el 5 de febrero del corriente (621)".

II Consideraciones de la Corte

El decreto que se revisa fue dictado con los requisitos formales que describe el artículo 122 y dentro del plazo señalado en el Decreto 3742 de 1982, declarativo de la emergencia económica.

No es necesario que la Corte recurra a argumentaciones novedosas para sostener la constitucionalidad de este decreto. Le basta con la argumentación del Procurador que se transcribió y con reiterar lo que sostuvo en fallo de 8 de octubre de 1974, en relación con el Decreto número 2144 de dicho año, en el cual se adoptaron con iguales motivaciones medidas semejantes a las contenidas en el decreto que se examina así:

" 'El mecanismo que adopta el decreto en estudio y sus finalidades son de uso cuando se trata de subsanar déficits de tesorerías, o para cubrir otras obligaciones a corto plazo que se hallen sin financiación, y suele llevarse a cabo, mediante

disposición de ley y concurso de Bancos, aun en situaciones regulares. Si a tal procedimiento financiero se acude en tiempos de normalidad económica, con mayor razón cabe utilizarlo en ejercicio de las facultades que, para estado de emergencia, confiere al gobierno el artículo 122 de la Constitución, porque está destinado exclusivamente a conjurar un factor de crisis (déficit de presupuesto e insuficiencia de fondos), con el cual tiene relación directa y específica' ".

El ciudadano Darío López Ochoa impugnador del decreto que se revisa no tiene razón en las tachas que formula, según el siguiente análisis:

1. Considera que es privativo del Congreso conceder autorizaciones al ejecutivo para celebrar contratos y negociar empréstitos, lo cual solamente es cierto en tratándose de las situaciones ordinarias, mas no de una emergencia, dentro de la cual para el gobierno emanan facultades propias y directas del artículo 122, ya que en tal situación excepcional sus poderes no se derivan de los del Congreso, al cual tampoco sustituye; el estado de emergencia económica es una institución autónoma y en relación con ella al legislativo sólo le compete examinar el informe que le presente el gobierno y las medidas adoptadas, las cuales puede modificar o derogar por propia iniciativa y en cualquier tiempo;

2. No tratándose de una transferencia de facultades del Congreso al ejecutivo, no cabe la tacha de que las autorizaciones a que se refiere el decreto que se examina son "amplísimas, imprecisas e incondicionales, pues este es un fenómeno distinto al que se prevé en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución;

3. Tampoco es procedente el cargo de violación de los artículos 76-11 y 22 y 120 -22 por parte de los artículos 1° y 2° del Decreto número 382, en tanto sólo al Congreso le compete dictar las normas generales a que debe someterse el gobierno para organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, ya que aquellas disposiciones no se ocupan de tales materias y, por tanto, no están invadiendo competencias del legislador;

4. Así mismo, no prospera el cargo que se formula contra el artículo 3° del decreto por infracción del artículo 203 de la constitución, pues tampoco esa disposición se ocupa de regular lo atinente al reconocimiento y servicio de la deuda nacional, puesto que simplemente establece que las expensas financieras de los Títulos de Ahorro Nacional se atenderán con cargo al presupuesto nacional;

5. Ni puede válidamente sostenerse que el mismo artículo 3° del decreto que se analiza lesiona el ordinal 3° del artículo 76 del estatuto constitucional, pues dispone el modo de atender los costos de la emisión que se autoriza por intermedio del presupuesto, no es dictar normas orgánicas del presupuesto; lo contrario sería confundir la ley orgánica del presupuesto con la ley anual de presupuesto, conceptos diferenciados nítidamente en el campo fiscal y en la jurisprudencia;

6. No es conducente el argumento de que el artículo 4° del decreto, cuando autoriza al gobierno para celebrar con el Banco de la República los contratos de edición, administración y garantía de los Títulos de que se habla, está autofacultándose "para contratar incondicionalmente con los gremios de la junta del Banco de la República", pues aunque así fuera, esto no configura inconstitucionalidad alguna;

7. Ni es valedera la argumentación de que se viola el precepto 76-3 de la Constitución cuando el artículo 5° del decreto establece como destinación del mayor valor de las rentas que pueda resultar al presentarse las circunstancias del artículo 103 del Decreto número 294 de 1983 al servicio de la emisión de que se trata, porque al disponer esto lo que se está precisamente haciendo es darle aplicación a esa norma, puesto que esa destinación no puede hacerse sino cuando "se den las circunstancias previstas en el artículo 103...", como reza el referido artículo 5°;

8. La adición introducida como literal d) al artículo 8° del Decreto número 73 de 1983 por el artículo 6° del decreto que se examina, no es inconstitucional por las razones que expuso la Corte al declarar constitucional el citado artículo 73, y

9. Finalmente, el artículo 7° del decreto no es inexequible, en razón de que la autorización de una emisión de Títulos de Deuda Pública interna, es cuestión completamente distinta de la facultad que tiene el Congreso para "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración", según prescribe el artículo 76-13 de la Constitución, pues dicha atribución se concreta en la de dictar anualmente la ley de presupuesto, de conformidad con la ley orgánica del mismo, proceso constitucional enteramente ajeno al del trámite de una de aquellas emisiones.

Así las cosas, la Corte no encuentra que haya violación alguna de la Constitución por parte del Decreto 382 de 1983.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Es constitucional el Decreto número 382 de 1983, "por el cual se autoriza la emisión de Títulos de Ahorro Nacional".

Cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esquerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano* (con salvamento de voto); *Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO

Como el Decreto en parte se refiere al Decreto número 73 de 1983, y éste contó con salvedad de voto del suscrito, obliga, al mantenerse el criterio, dar por reproducidas las razones expuestas en ese entonces en asocio del Magistrado Jorge Salcedo Segura.

Además, el suscrito entiende que este tema de la emergencia económica no puede fraccionarse para dispensar soluciones parciales o segmentadas, al punto que con actitud tal se facilita la aparición de criterios encontrados o confusos. He entendido, desde el decreto mismo de la declaratoria de emergencia, que el gobierno no satisfizo las exigencias constitucionales. De ahí que el desarrollo de la misma mediante los numerosos decretos expedidos, que en síntesis representan una total reforma tributaria, adolece del mismo extravío. Si no es dable negar la unidad de criterio del gobierno en cuanto al motivo, naturaleza y alcance de las normas emitidas con base en las facultades del 122 de la Constitución Nacional, tampoco es posible mudar la opinión asumida desde un principio. Esta se dio sobre aspectos básicos y generales, que cubren todo el ámbito de esas extraordinarias y excepcionales atribuciones. El concepto adverso del suscrito se mantiene íntegralmente y se reitera en el estudio y decisión de este decreto, con remisión a los comentarios expresados con anterioridad.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO

Resulta ciertamente tópico reproducir argumentos que ya se han expuesto en otras oportunidades. Consiguientemente, con el propósito de fundamentar su respetuoso disentimiento de la decisión mayoritaria, el suscrito se remite en lo pertinente a lo expresado en el salvamento de voto consignado en el proceso número 1026, con ocasión de la declaración de exequibilidad por la Corporación del Decreto Legislativo número 73 de 1983 "por el cual se dictan medidas sobre la cuenta especial de cambios y se crean los fondos de inversiones públicas y estabilización cambiaria", decreto éste al que alude, a juicio del suscrito en aspectos sustanciales, el número 382 que se revisa en el presente juicio de constitucionalidad.

Fecha, *ut supra*

Ricardo Medina Moyano
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. AMNISTIA TRIBUTARIA A LOS CONTRIBUYENTES.

Inexequibles los artículos 12, 13 y 14 del Decreto número 236 de 1983. Inexequible la parte final del ordinal b) del artículo 11 del mismo decreto.

Exequible el resto del Decreto número 236 de febrero 4 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 33.

Referencia: Proceso número 1040 (131-E).
Revisión constitucional del Decreto número 236 de 1983 "por el cual se amplían unas amnistías y se dictan otras disposiciones".

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.*

Aprobada por Acta número 23 de 6 de abril de 1983.

Bogotá, D. E., seis (6) de abril de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. ANTECEDENTES

De conformidad con lo prescrito en el parágrafo del artículo 122 de la constitución, por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se hizo llegar oportunamente a la Corte copia del Decreto de la referencia, cuyo texto es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 236 DE 1983
(febrero 4)

Por el cual se amplían unas amnistías y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Amnistía patrimonial

Artículo 1º Los contribuyentes que se acojan a la amnistía patrimonial prevista en el Decreto número 3747 de 1982, no podrán ser sujetos de investigaciones, de requerimiento especial, ni de liquidación de revisión o de aforo, según el caso, ni de sanciones por los períodos fiscales de 1982 y anteriores en lo concerniente a los bienes objeto de la amnistía y a los ingresos que provengan de tales bienes.

Artículo 2º Los contribuyentes que hagan uso del derecho de la amnistía para incorporar a su patrimonio bienes distintos de los enumerados en el artículo 2º del Decreto número 3747 de 1982, tales como activos movibles, o dinero en efectivo, poseídos en Colombia o en el exterior en 31 de diciembre de 1982, podrán hacerlo siempre que antes del 15 de mayo de 1983 realicen con tales bienes y por su valor total una o varias de las siguientes inversiones:

1. Adquisición de cédulas del Banco Central Hipotecario, Bonos del Instituto de Fomento Industrial –IFI–, títulos que emita la Financiera Eléctrica Nacional y otros títulos de deuda pública oficial que señale el Gobierno Nacional.

2. Adquisición de nuevas colocaciones de acciones de sociedades anónimas.

3. Depósitos en las instituciones financieras de que trata el artículo 24 del Decreto Legislativo número 2920 de 1982, siempre y cuando tales depósitos se conserven hasta el 31 de diciembre de 1983.

4. Bienes inmuebles.

Artículo 3º Sin perjuicio de las inversiones previstas en el artículo anterior, cuando los bienes objeto de la amnistía estén representados en dinero en efectivo o en otra clase de bienes diferentes de los enumerados en el artículo 2º del Decreto número 3747 de 1982, no se exigirá prueba de su existencia en 31 de diciembre de 1982, distinta de la afirmación que de tal hecho haga el contribuyente en su declaración de renta y patrimonio, aunque se trate de bienes adquiridos en 1982.

Artículo 4º Los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios a quienes se les haya notificado o se les notifique requerimiento especial o liquidación de revisión o aforo, entre el 24 de diciembre de 1982 y la fecha de vencimiento del término para presentar la declaración de renta y patrimonio de 1982 y se acojan a la amnistía prevista en este Decreto, tendrán derecho a obtener la revocación del respectivo acto administrativo en la parte correspondiente a los bienes, rentas y sanciones que hubieren sido objeto de la presente amnistía.

Artículo 5º Cuando varias personas, figuren como beneficiarios en forma conjunta o bajo la expresión "y/o" de un título valor a diciembre 31 de 1982, el deudor, previo acuerdo con el real beneficiario del crédito, podrá declararlo en cabeza de este último, sin que se registre por tal hecho ninguna investigación ni sanción.

AMNISTÍA DE INVESTIGACIONES Y LIQUIDACIONES

Artículo 6º Los contribuyentes del impuesto sobre la renta, personas naturales, que a la fecha de expedición del presente Decreto hubieren presentado la declaración de renta y patrimonio correspondiente a los años de 1979, 1980 y 1981 y hayan pagado o pagaren el impuesto a su cargo determinado en las respectivas liquidaciones privadas a más tardar el 8 de abril de 1983, tendrán derecho a que se les exonere de investigaciones, requerimiento especial y liquidación de revisión por el año gravable de 1981 y anteriores.

Para tales efectos, el contribuyente deberá comprobar ante las Administraciones de Impuestos Nacionales la presentación de las declaraciones y el pago de los impuestos respectivos.

AMNISTÍA DE IMPUGNACIONES

Artículo 7º Los contribuyentes de impuestos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales a quienes se les haya notificado, o se les notificare antes del 1º de mayo de 1983, requerimiento especial, o liquidación de corrección, de revisión o de aforo y desistan parcial o totalmente de las objeciones o recursos administrativos ordinarios o acepten deber el total o parte del mayor impuesto que surja de tales actos administrativos, quedarán exonerados de sanciones e intereses, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

a) Presentar un memorial ante las oficinas que señale la Dirección General de Impuestos Nacionales, a más tardar el 1º de junio de 1983, en que acepten pagar el mayor impuesto objeto de esta amnistía;

b) Acompañar a dicho memorial:

1. La prueba del pago de la liquidación privada correspondiente al año gravable de 1981.

2. La prueba del pago del mayor impuesto aceptado, sin sanciones ni intereses.

Parágrafo 1º Los contribuyentes cuyas reclamaciones se encuentren dentro del término de caducidad para acudir ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y no lo hubieren hecho podrán acogerse a lo previsto en este artículo.

Parágrafo 2º Las manifestaciones y desistimientos de que trata este artículo, tienen carácter de irrevocables.

Artículo 8º Los contribuyentes de impuestos de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales que hayan presentado demanda de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con respecto a la cual no se haya proferido sentencia definitiva, podrán desistir total o parcialmente de su acción sin que tal hecho les acarree consecuencia distinta a la del pago del mayor impuesto aceptado, sin sanciones ni intereses.

Para tener derecho a estos beneficios deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Pagar el mayor valor del impuesto aceptado, sin sanciones ni intereses, con base en liquidación que presente el interesado;

b) Pagar, en caso de no haberlo hecho, el valor de sus impuestos de renta y ventas correspondientes a las liquidaciones privadas por el año de 1981, incluidos los intereses respectivos. Esto último sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente;

c) Presentar los comprobantes de los pagos atrás enunciados junto con el memorial de desistimiento;

d) Presentar el memorial de desistimiento ante el Tribunal respectivo o ante el Consejo de Estado, según el caso, antes de que se dicte fallo definitivo, y en todo caso, a más tardar el 1º de junio de 1983.

El auto que acepte el desistimiento deberá ser notificado personalmente al Director General de Impuestos Nacionales o a sus delegados. Esta providencia es apelable.

Amnistía de intereses

Artículo 9º Los contribuyentes que cancelen sumas debidas por concepto de impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, a más tardar el 15 de marzo de 1983, tendrán derecho a que se les exonere de los intereses corrientes y de los intereses por mora correspondientes a las sumas pagadas.

Si el pago se efectúa a más tardar el 13 de mayo de 1983, la exoneración de los intereses corrientes y moratorios será del cincuenta por ciento (50%).

Ajustes

Artículo 10. El artículo 13 del Decreto número 3747 de 1982 quedará así: "En las declaraciones de renta y patrimonio de 1982, los contribuyentes podrán ajustar al valor comercial el costo de los activos fijos poseídos en 31 de diciembre. Este ajuste no se tomará en cuenta para fines catastrales.

Para el caso de las acciones poseídas a diciembre 31 de 1982, que sean activos fijos y se coticen en bolsa, el ajuste previsto en este artículo no podrá ser superior al promedio del precio en bolsa en el último mes de 1982; para las demás acciones dicho ajuste no podrá ser superior al valor que resulte de dividir el patrimonio neto de la sociedad por el número de acciones en circulación o de propiedad de los accionistas".

Artículo 11. En los negocios de urbanización o construcción, el costo de los terrenos que formen parte de las existencias, con relación a los cuales no se hubiere adelantado ninguna obra, ni concedido la respectiva licencia de construcción, podrá incrementarse así:

a) En las declaraciones de renta y patrimonio de 1982 en el diez por ciento (10%) anual y acumulativo por cada año de posesión o proporcional por fracción de año, a partir de la fecha de adquisición del terreno;

b) En las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a 1983 el ajuste será del diez por ciento (10%); para las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a 1984 y siguientes el ajuste será el establecido en el artículo 3º del Decreto número 3745 de 1982.

Cuando el contribuyente no hubiere hecho uso de este derecho en un año dado, no lo podrá acumular para años posteriores.

Parágrafo. Para hacer uso de los ajustes indicados en este artículo, se requerirá que el contribuyente haya poseído el terreno respectivo durante dos (2) años o más.

Artículo 12. El ajuste de que trata el literal a) del artículo anterior surtirá efectos catastrales para el año de 1983, cuando fuere superior al avalúo catastral previsto en el artículo 1° del Decreto número 3745 de 1982 o al avalúo catastral estimado de que trata el Decreto número 233 de 1983.

En tal evento, el contribuyente deberá presentar con la declaración de renta y patrimonio correspondiente al año de 1982 copia de la comunicación enviada a la Oficina de Catastro, debidamente sellada por ésta o por la Tesorería ante la cual se hubiere presentado.

Artículo 13. Los ajustes autorizados en los dos artículos precedentes se tomarán en cuenta para determinar la renta obtenida en la enajenación de tales bienes, e igualmente para fines patrimoniales y de renta presuntiva, cuando dicho costo sea superior al avalúo catastral. Dichos ajustes no producirán efectos para determinar pérdidas en la enajenación de los bienes, los cuales seguirán computándose de conformidad con su costo histórico.

NORMA ESPECIAL

Artículo 14. No están sometidos al impuesto sobre las ventas ni al impuesto sobre la renta y complementarios, ni a los impuestos previstos en los artículos 229 del Decreto número 444 de 1967 y 6° del Decreto número 2366 de 1974, 20 del Decreto número 688 de 1967 y 2° del Decreto número 2374 de 1974 y demás disposiciones que las adicionen y reformen, los premios y distinciones obtenidos en concursos o certámenes nacionales e internacionales de carácter científico, literario, periodístico, artístico y deportivo, reconocidos por el Gobierno Nacional.

Artículo 15. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a febrero 4 de 1983.

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno, *Rodrigo Escobar Navia;* el Ministro de Relaciones Exteriores, *Rodrigo Lloreda Caicedo;* el Ministro de Justicia, *Bernardo Gaitán Mahecha;* El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Edgar Gutiérrez Castro;* el Ministro de Defensa Nacional, General *Fernando Landazábal Reyes;* el Ministro de Agricultura, *Roberto Junguito Bonett;* el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Jaime Pinzón López;* el Ministro de Salud, *Jorge García Gómez;* el Ministro de Desarrollo Económico, *Roberto Gerlein Echeverría;* el Ministro de Minas y Energía, *Carlos Martínez Simáhan;* el Ministro de Educación Nacional; *Jaime Arias Ramírez;* el Ministro de Comunicaciones, *Bernardo Ramírez Rodríguez;* el Ministro de Obras Públicas y Transporte, *José Fernando Isaza*».

Oportunamente el ciudadano Héctor Raúl Corchuelo presentó memorial de impugnación contra los artículos 1° y 2° del Decreto, por estimarlos inconstitucionales, pero sus argumentos buscan demostrar contradicción con el Decreto número 2053 de 1974, lo cual de suyo no comporta inconstitucionalidad, o se apoyan en razones de orden técnico o de conveniencia cuyo juzgamiento no corresponde a la jurisdicción constitucional.

El Procurador General de la Nación considera que el Decreto se ajusta a la Constitución, salvo en su artículo 14 que estima inconstitucional, según los siguientes razonamientos:

1. La amnistía hace posible que se incorporen a la tributación las declaraciones de patrimonio y renta de una base significativa de contribuyentes, y busca además evitar que prosigan prácticas dolosas de evasión de controles administrativos, las cuales operan como factor de corrupción.

2. Permite descongestionar la administración y al Estado la captación a corto plazo de recursos para conjurar la crisis fiscal.

3. El cargo de inconstitucionalidad formulado por el impugnante contra los artículos 1° y 2° del Decreto, se apoyan en que estas disposiciones restringen lo dispuesto por el Decreto número 3747 de 1982 y en el artículo 86 del Decreto número 3803 de 1982, no prospera porque, como lo ha señalado la Corte en sentencias de julio 8 y julio 30 de 1981, el problema de los derechos adquiridos no estriba en la variación por vía general de la normatividad, y las situaciones concretas derivadas de la aplicación de una ley originan litigios contencioso-administrativos y no asuntos de constitucionalidad.

4. Sin embargo, el artículo 14 es violatorio del 122, por carencia de "conexión directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de emergencia y nada permite esperar de ella, razonablemente, una contribución positiva en la superación de la crisis...". Dicha norma se refiere a la exoneración de tributación sobre la renta y complementarios y de impuestos a las ventas, de los premios y distinciones por concursos científicos, literarios, periodísticos, artísticos y deportivos.

II. Consideraciones de la Corte

La Corte es competente para conocer de esta revisión, por tratarse de un Decreto dictado en ejercicio de las facultades dadas al gobierno por el artículo 122.

En primer lugar, debe hacerse notar que el Decreto número 236 en mención cumple con los requisitos prescritos por el citado artículo, y que fue expedido dentro del término señalado por el Decreto número 3742 de 1982.

De otro lado, como el Decreto número 236 que se examina es una simple ampliación de las amnistías otorgadas por el Decreto número 3747 de 1982, que fue declarado exequible en su totalidad por la Corte Suprema, y contentivo de algunas adiciones del mismo, es procedente repetir lo que a propósito de aquél dijo la Corte:

"13. Finalmente, es procedente establecer que, globalmente, el Decreto en examen tiene relación directa y específica con la situación que determinó la implantación del régimen de emergencia, puesto que sus disposiciones se enderezan sistemáticamente a combatir el 'deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos', atribuible a la evasión fiscal y tributaria, a que se refieren los ordinales 2º, 5º y 6º de la parte motiva de aquel Decreto, fenómeno que imponía estos correctivos, ya que de acuerdo con la consideración 8ª del mismo estatuto 'la evasión y elusión tributaria ha adquirido enorme fuerza y generalidad como consecuencia de las altas tasas existentes, el abuso de la utilización de una serie de exenciones de impuestos, la inconveniencia de otras, la debilidad del régimen procedimental y de los sistemas de determinación del tributo, así como de la ausencia de un régimen legal adecuado de infracciones y sanciones'. Son estos hechos los que justifican la política tributaria general y de la preceptiva de cada una de sus disposiciones particulares.

"En cuanto a los aspectos concretos del decreto en estudio, es preciso afirmar que una amnistía tributaria es una normatividad de naturaleza impositiva, en cuanto implica exoneración de los efectos del incumplimiento de leyes tributarias y por lo mismo, habiéndose aceptado que el artículo 122 autoriza para variar el régimen tributario, cuando el déficit fiscal y la evasión de impuestos son algunos de los motivos justificativos del estado de emergencia, las normas de aquel decreto son claramente constitucionales, y por esa conexidad y porque están enderezadas a conjurar los efectos derivados de aquellas violaciones, con lo cual se está diciendo que ninguna de sus disposiciones exceden en el aspecto temporal los términos de aquel artículo.

"De otra parte, admitida la capacidad excepcional del gobierno para regular con fuerza de ley la materia tributaria, por razón de un estado de emergencia económica, es forzoso aceptar que puede tanto establecer impuestos como suprimirlos, variar sus tarifas, determinar los procedimientos de liquidación y pago de los mismos, modificar las sanciones por su incumplimiento y desde luego también, las exenciones de los mismos y el perdón por los incumplimientos, que es el caso presente.

"Es preciso advertir, de otro lado, que los efectos de una amnistía de esta clase tienen alcances puramente fiscales y no desbordan los límites de las correspondientes actuaciones administrativas" (Sentencia de 28 de febrero de 1983).

Analizado en particular el contenido normativo del Decreto sujeto a revisión se tiene que es constitucional, con excepción de los artículos 11, parcialmente, 12, 13 y 14, los cuales son inexequibles los tres primeros por referirse a disposiciones del Decreto número 3745 que fueron declarados inexequibles, y la última porque no tiene conexión con los motivos invocados para justificar la emergencia, según lo observó el Procurador. Las demás disposiciones son constitucionales.

En efecto, el artículo 1º se limita a reiterar que quienes se acojan a la amnistía patrimonial no podrán ser sujetos de investigaciones, requerimientos ni liquidaciones de revisión o de aforo, así como tampoco de sanciones por los períodos fiscales de 1982 y anteriores, en lo que toca con los bienes objeto de la amnistía y los ingresos de ellos provenientes; el artículo 2º determina las inversiones a que quedan obligados quienes hacen uso de la amnistía, operaciones que deben efectuarse antes del 15 de

mayo de 1983; el 3° establece que los bienes representados en dinero o distintos a los enumerados en los artículos segundos de los Decretos números 3747 de 1982 y 236 de 1983, no requieren prueba de su existencia, distinta de la contenida en la propia declaración de renta de 1982; el 4° autoriza la revocación de los requerimientos en curso contra los contribuyentes que se acojan a la amnistía; el 5° prescribe las condiciones para identificar el beneficiario o el deudor de títulos valores conjuntos; el 6° exonera de investigaciones, requerimientos y liquidaciones de revisión por el año gravable de 1981 y anteriores a quienes habiendo presentado declaraciones de renta de 1979, 1980 y 1981 hayan pagado o pagaren con anterioridad al 8 de abril de 1983 los impuestos de las liquidaciones privadas correspondientes; el 7° fija los requisitos de exoneración de intereses por requerimientos especiales, liquidaciones de corrección o revisión y desistimiento de recursos; el 8° alude al desistimiento de la acción contencioso administrativa de revisión de impuestos y a las condiciones de su ejercicio sin que acarree sanción; el 9° se refiere a la amnistía de intereses corrientes y moratorios por pago de las sumas debidas al fisco; el 10 dice modificar el artículo 13 del Decreto número 3747 de 1983 siendo que, en realidad modifica el 9° de éste, sobre señalamiento de ajustes de activos fijos y de Acciones que se coticen en bolsa y el 15 señala como fecha de vigencia del Decreto la de su promulgación.

Respecto de los artículos 11, literal b), 12 y 13, es preciso reiterar que aquéllas de sus disposiciones que remiten al Decreto número 3745 de 1982 que fue declarado inexequible, obviamente son inconstitucionales. Por consiguiente, están afectados de inexequibilidad la segunda parte del literal b); igualmente el artículo 12 en cuanto se remite al artículo 1° del citado Decreto respecto de avalúos catastrales y consecuencialmente, el artículo 13 que constituye una unidad normativa inseparable con los dos artículos anteriores.

Con base en las anteriores consideraciones la Corte Suprema, en Sala Plena, y con base en estudio de su Sala Constitucional, previo concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1° DECLARAR INEXEQUIBLES, por ser contrarios a la Constitución, los artículos 12, 13 y 14 del Decreto de emergencia económica 236 de febrero 4 de 1983, "por el cual se amplían unas amnistías y se dictan otras disposiciones".

2° DECLARAR INEXEQUIBLE, por ser contraria a la Carta, la parte final del ordinal b) del artículo 11 del mismo Decreto, que dice: "para las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a 1984 y siguientes el ajuste será el establecido en el artículo 3° del Decreto número 3745 de 1982".

3° DECLARAR EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución, en el resto, el Decreto número 236 de febrero 4 de 1983.

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo* (con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras* (con salvedad de voto); *Manuel Gaona Cruz* (con salvamento de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz* (con salvamento de voto); *Alvaro Luna Gómez* (salvo el voto); *Carlos Medellín* (con salvamento); *Ricardo Medina Moyano* (con salvamento de voto); *Humberto Murcia Ballén* (salvo el voto parcialmente); *Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía* (salvamento aclarativo); *Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía* (con salvamento de voto); *Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria* (con salvedad de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Sabido es que quienes ocultan en sus declaraciones de renta para efectos tributarios bienes que legalmente deban estar sujetos a gravámenes, causan defraudación al fisco, lo mismo que quienes de otras maneras produzcan falsedad semejantes, las cuales constituyen evidentes causas de responsabilidad para los autores del engaño y los someten, como es de rigor, a sanciones de distinta naturaleza. Tiénese, entonces, que tales hechos por su naturaleza, por su objeto, por sus consecuencias, son de índole tributaria, pues el agente activo del fraude procede en esos casos en su condición de contribuyente, la materia sujeta a aquél es la patrimonial en función tributaria, el ente jurídico lesionado es el fisco, y las consecuencias se producen necesariamente en la órbita propia del sistema tributario y dentro de su específico régimen legal, incluido el de las sanciones. Cierto es que las normas del Decreto número 236 no crean gravámenes, pero sí operan sobre su tratamiento jurídico nada menos que para condenar sanciones causadas con motivo de las defraudaciones al fisco, para modificar las consecuencias de éstas, previstas en normas especiales, para regularizar las circunstancias en que se encuentran ciertos contribuyentes en su condición de tales, por manera que en razón de su materia, del objeto a que se refieren, de los sujetos que están comprendidos, y de los objetivos que persiguen, las disposiciones de dicho Decreto son de clarísima índole tributaria y como tales deben tenerse para los efectos de la presente providencia. Así como la amnistía prevista en el artículo 76-19 de la Carta tiene verdadera connotación penal, y por eso está contemplada también en las normas de tal especie, esta amnistía patrimonial, por las razones antedichas, ostenta un carácter tributario que no es posible ignorar o desconocer.

Identificadas de tal manera las normas que se revisan, resulta procedente reiterar aquí las apreciaciones de la Corte formuladas a propósito de la revisión constitucional de otros decretos también de carácter tributario y expedidos igualmente en uso de las facultades del artículo 122 de la Constitución.

Se repite, pues, en primer término, que "debe estudiarse el actual artículo 122 de la Carta Fundamental, para evitar así que de instrumento maestro para etapas de

verdadera crisis, se convierta en herramienta de uso constante a través de la cual se legisle normalmente en relación con las delicadas y complejas estructuras socioeconómicas del país".

Con respecto al fenómeno de la elusión y la evasión de impuestos, que parece haber motivado la expedición del Decreto número 236, cabe esta reiteración:

"No hay duda en cuanto al sentido con que se usa en el texto constitucional la expresión *orden económico*, pues se trata del orden propio de un sistema, del orden inherente a una organización, del orden que se produce como resultado del ordenamiento, como 'colocación de las cosas en el lugar que les corresponde', como buena disposición de ellas entre sí y como regla o modo que se observa para hacerlas, según algunas de las acepciones que ofrece la Academia. En cualquiera de ellas se supone la normalidad en el sucederse las cosas dentro de su orden, y no se excluye, sino al contrario, la posibilidad de un orden con imperfecciones, insuficiencias, injusticias, desequilibrios, como los que se dan en el orden económico de los países en vía de desarrollo, y aun en los países desarrollados, en los tiempos que corren. La existencia de tales defectos no le resta al sistema su carácter de orden, así entendido. Al contrario, ellos pueden constituir en un momento dado, signos, distintivos, características que sirven para identificar un orden y distinguirlo de otros. Idealmente un orden defectuoso puede depender de un sistema anómalo, o pertenecer a él, sin dejar de ser orden. Diríase, pues, que es posible la existencia de una normalidad dentro de la anormalidad, de un orden económico regular dentro de un sistema defectuoso".

El sistema tributario del país tiene indudablemente relación directa, ordinaria y constante, con el orden económico en todos sus aspectos: en lo individual, en lo social, en lo financiero, en lo fiscal, etc. Dicho sistema ostenta sus propias características internas y externas, utiliza sus procedimientos para realizarse y está expuesto a factores distintos que pueden determinar su eficacia o producir su ineficacia y que, en conjunto, constituyen una fenomenología resultante de hechos más o menos constantes, más o menos regulares, que inciden sobre su operación habitual. En cuanto tales hechos y circunstancias formen parte ordinaria del sistema tributario, a través suyo, del orden económico del país, su tratamiento legislativo debe ser de la misma naturaleza, ordinario también, por las vías comunes que la Constitución establece y por el órgano del poder público que regularmente tiene tal finalidad, a la luz del artículo 76 de la Carta Política.

De otra parte agrégase que el mandato del artículo 43 de la Constitución, según el cual en tiempo de paz no es posible al Ejecutivo imponer contribuciones, se refiere no sólo al hecho de imponerlas sino que también la modificación de ellas, o su rebaja, o su eliminación, quedan comprendidas en tal implícita prohibición, por cuanto lo que el precepto constitucional significa es que la materia tributaria está reservada al legislador, salvo excepciones expresamente establecidas en la Carta. Las leyes ordinarias sobre impuestos, expedidas regularmente por el Congreso, y cuyo conjunto constituye el sistema tributario del país, en cuanto partes de la estructura de las finanzas públicas, con sus imperfecciones y debilidades crónicas, no deben ser modificadas con oportunidad o pretexto de una emergencia económica cuyos hechos determinantes han de ser sobrevinientes, es decir, distintos de los frecuentes y

ordinarios que caracterizan el funcionamiento habitual de ese sistema y del orden económico sobre el cual opera.

Carlos Medellín (adhiero), *Ricardo Medina Moyano.*

SALVAMENTO DE VOTO

Reitero, respecto de esta sentencia, el criterio que expuse en mi salvamento de voto en relación con el fallo proferido por la Corte como resultado de la revisión constitucional del Decreto Legislativo número 3747 de 1982, porque el Decreto número 236 de 4 de febrero de este año, materia de este proceso, se contrae, fundamentalmente, a ampliar las amnistías patrimonial, de intereses y de otros tipos consagradas en aquél:

"... No existe en la Constitución, salvo respecto de delitos políticos, mediante votación calificada y por graves motivos de conveniencia pública, norma alguna que autorice al Congreso de la República para conceder amnistías de (ninguna otra) naturaleza (menos en materia) fiscal o tributaria, de manera que las así llamadas son medidas de creación extraconstitucional que se oponen, además, a claros preceptos de la Carta...".

"... Las autoridades de la República están instituidas, entre otros propósitos fundamentales, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los que la propia Constitución y las leyes han impuesto a los particulares frente a la sociedad, razón misma de toda organización jurídica, uno de los cuales, de los más importantes, es el referente a la obligación de cumplir con el pago de los aportes con los que cada individuo debe contribuir, proporcionalmente según su capacidad económica, al sostenimiento del Estado y a la realización de sus fines mediante obras y servicios de interés social...".

"... Excepto la obligación que se impone a los colombianos de tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones patrias, ninguna otra es tan esencial para la nación como la concerniente al deber de pagar los tributos debidos a ella, de modo que no se ajusta a la Constitución una ley, como la contenida en el Decreto revisado, por medio de la cual se reconoce que el Gobierno ha venido dejando de utilizar el poder coactivo de que ha sido investido para asegurar su pago, se declara que éste depone totalmente su autoridad para conseguirlo y se condonan definitivamente unas deudas cuya satisfacción requiere la sociedad, que eran ya patrimonio suyo y respecto de las cuales sus administradores no han sido facultados para transar su cuantía ni para desistir de su persecución, con el agravante de que esta forma de convenio tácito entre el recaudador y quienes han incumplido el deber social de contribuir a los gastos comunes, es determinación del Gobierno que repercute necesariamente en mayores cargas, compensatorias, sobre quienes, dentro de los límites y cuantías señaladas por la ley, han cumplido honesta y oportunamente con sus obligaciones tributarias en la exacta medida en que estaban obligados a hacerlo, según las necesidades públicas y su propia capacidad económica...".

"... La atribución de imponer contribuciones en tiempo de paz, de otra parte, por ser privativa del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, dejaría de estar taxativamente atribuida a esas Corporaciones si no llevara, en sí misma, la correlativa de mantener los impuestos y recaudos por ellas decretados, por lo que ninguna otra autoridad diferente puede modificarlos o derogarlos, facultad que tampoco concede la Constitución ilimitadamente en cuanto al Congreso, porque si bien éste puede reducir y suprimir tributos y aun establecer exenciones personales de impuestos sobre la renta y complementarios, esa facultad no puede ejercerse con retroactividad a situaciones ya consolidadas ni, por tanto, a obligaciones, deudas y compromisos tributarios adquiridos por los particulares en el pasado, sino, como es bien sabido, sobre eventos futuros, esto es, producidos a partir de la fecha de la vigencia de las leyes que las establezcan. ...".

"... Si, en suma, ni el propio Congreso de la República está constitucionalmente autorizado para conceder amnistías patrimoniales o tributarias a favor de quienes se han sustraído de su pago, es claro que mucho menos puede hacerlo el Gobierno Nacional invocando el artículo 122 de la Constitución...".

Por tales consideraciones, que resultan más pertinentes aun en relación con el Decreto número 236 de 1983, salvo mi voto.

Dante L. Fiorillo Porras.

13 de abril de 1983.

SALVAMENTO DE VOTO

I. Consideramos que los artículos 1º a 10 de este Decreto se ajustan cabalmente a los dictados constitucionales, como lo declara con acierto el fallo que antecede, pero no compartimos la motivación que en él se hace como sustento de tal criterio, por las siguientes razones:

a) Porque, como lo hemos sostenido en reiteradas oportunidades, el artículo 122 de la Constitución no habilita al Presidente de la República para establecer nuevos impuestos o modificar las tarifas de los preexistentes ni tampoco, obviamente, para hacer variaciones en las bases de liquidación y cobro de gravámenes antiguos;

b) Porque, sin necesidad de afirmar tesis contraria a la que acabamos de exponer, la constitucionalidad de aquellos diez artículos resulta manifiesta con sólo considerar que apenas contienen modificaciones a lo previsto por el Decreto Legislativo número 3747 de 1982 sobre amnistía tributaria por el dicho año gravable, ya declarado exequible por la Corte, y que ciertamente no creó ni modificó gravámenes, se ajustó a los móviles expresados al implantar el estado de emergencia económica y no tiene alcances ni efectos permanentes sino apenas para el año de 1982, argumentos estos últimos que bastan para llegar a la aludida conclusión.

II. Discrepamos igualmente de la declaración de constitucionalidad parcial del artículo 11 de ese Decreto, hecha en el fallo, porque ese precepto establece reglas para incrementar el avalúo de terrenos, con el evidente y consecuencial aumento de los tributos que los graven, así sea que se mantengan las tarifas antiguas para

calcularlos, provisión que no es constitucionalmente lícito adoptar mediante Decreto expedido al amparo de una situación de emergencia económica regulada por el artículo 122 de la Carta Fundamental. O sea que el mencionado artículo 11 es inexequible en su totalidad.

Fecha *ut supra*.

Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández Sáenz.

SALVAMENTO DE VOTO

La Sala Plena ha decidido sobre la exequibilidad del Decreto de la referencia, estrictamente de conformidad con la propuesta de parte resolutiva que había presentado como ponencia el magistrado que aquí sustancia este salvamento. No obstante, por mayoría relativa se negó la correspondiente parte motiva, a la cual adherimos los suscritos magistrados, cuyo texto, *que se convierte en nuestro salvamento de voto*, era el siguiente:

"*La amnistía como justificación sobreviniente.*

"1. Tiene ya definido la Corte que no es admisible expedir por medio de decretos de emergencia económica y social una reforma impositiva general sobre la renta y el patrimonio en razón que esta clase de imposiciones solamente puede ser fijada o modificada por medio o por mandato de la ley, expresión formal del Congreso, al tenor de lo dispuesto en los artículos 43, 55 y 76-1 de la Constitución, y porque además los fenómenos estructurales del proceso económico nacional no son sobrevinientes como para justificar aquella legislación permanente y ordinaria por la vía excepcional del artículo 122.

"2. Sin embargo, el Decreto que se examina corresponde a una legislación excepcional y no establece ni modifica impuestos; simplemente se limita a señalar las condiciones específicas y transitorias de favorecimiento a aquellos particulares que, aunque propietarios o poseedores de bienes y rentas de capital no habían encontrado la vía legal, propicia para declararlos ante el Estado, por circunstancias de exorbitante y hasta irregular etiología económica que han venido afectando el proceso normal de la riqueza y del intervencionismo económico, de ocurrencia inhabitual, para permitirles incorporar su patrimonio y su renta al sector productivo y al sistema tributario ya establecido en la ley.

"En otros términos, el ejecutivo, como legislador excepcional, ante una específica situación de imprevisible agudización de la crisis fiscal, determinada en este caso por una acentuación desproporcionada y anormal del fenómeno ordinario de la evasión y de la elusión tributaria, se ha visto en la inminente necesidad de buscar atenuar o conjurar el déficit del erario creando normas no previstas para épocas normales, a tal extremo inusitadas que dichas disposiciones no existían antes, tendientes a neutralizar y morigerar los efectos perturbadores del aberrante ocultamiento de un amplísimo sector del capital privado que hasta antes de la declaración de la emergencia se encontraba fuera del comercio regular y del régimen ordinario de tributación, lo cual engendró una situación insólita dentro de un sistema capitalista que está basado en la legítima titularidad del dominio y en la obligación general de

contribuir al fisco con fundamento en su productividad. Y esas normas han sido expedidas respetando los marcos de la legislación impositiva preexistente.

"3. La amnistía, en rigor semántico, es el olvido por parte del Estado de lo irregular, con propósitos o finalidades excepcionales de atenuar o conjurar fenómenos de anormal magnitud y ocurrencia que inciden ostensiblemente en la alteración del orden económico o del orden político, que no alcanzan a ser regulados por las normas ordinarias previstas para situaciones cotidianas, las cuales por lo mismo deben ser complementadas por preceptos excepcionales, generalmente de vocación efímera, así sean de vigencia formal permanente, y que suponen la competencia excepcional de su expedición, con el fin de proveer al restablecimiento de la normalidad.

"4. El Decreto número 236 de 1983 que aquí se examina, sobre ampliación de unas amnistías, modificó y adicionó el Decreto número 3747 de 1982, sobre amnistía patrimonial. Tanto éste como aquél son decretos de emergencia económica y han sido expedidos en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982 que la declaró. Además, tanto el 3742 como el 3747 de 1982 fueron hallados exequibles.

"El contenido de algunas de las disposiciones del Decreto número 236 de 1982 que se analiza, es el siguiente: el artículo 1° reitera que los contribuyentes que se acojan a la amnistía patrimonial prescrita en el Decreto número 3747 de 1982 no podrán ser sujetos de investigaciones, requerimientos, ni liquidaciones de revisión o de aforo, ni de sanciones para los períodos fiscales de 1982 hacia atrás, en lo concerniente a los bienes y rentas objeto de amnistía; el artículo 2° fija algunas condiciones de inversión, depósito y tiempo respecto de los bienes declarados, distintos de los previstos en el Decreto número 3747 de 1982; el 3° aclara que los bienes representados en dinero o diferentes de los señalados en los artículos segundos de los Decretos números 3747 de 1982 y 236 de 1983, no requieren prueba de su existencia, distinta de la contenida en la propia declaración de renta de 1982; el 4° autoriza la revocación de los requerimientos en curso contra contribuyentes que se acojan a la amnistía; el 5° prescribe las condiciones para identificar el beneficiario o el deudor de títulos valores conjuntos; el 6° exonera de investigaciones, requerimientos y liquidaciones de revisión por el año gravable de 1981 y anteriores a quienes habiendo presentando declaraciones de renta de 1979, 1980 y 1981 hayan pagado o pagaren con anterioridad al 8 de abril de 1983 los impuestos de las liquidaciones privadas correspondientes; el 7° fija los requisitos de exoneración de intereses por requerimientos especiales, liquidaciones de corrección o revisión y desistimiento de recursos; el 8° alude al desistimiento de la acción contencioso administrativa de revisión de impuestos y a las condiciones de su ejercicio sin que acarree sanción; el 9° se refiere a la amnistía de intereses corrientes y moratorios por pago de las sumas debidas al fisco; el 10 dice modificar el artículo 13 del Decreto número 3747 de 1983 (siendo que, como adelante se verá modifica es el 9° de éste) sobre señalamiento de ajustes de activos fijos y de acciones que se coticen en bolsa, y el 15 (adelante se examinarán los artículos 11 a 14) señala como fecha de vigencia del decreto la de su promulgación.

"Del examen de los once artículos precedentemente relacionados del Decreto número 236 de 1983 se encuentra que ninguno de ellos establece o modifica por vía

general y permanente, ni siquiera excepcional, los impuestos ordinarios vigentes. No se trata con ellos de hacer una reforma al régimen de tributación que implique derogatoria o cambio de las bases impositivas, ni de las tarifas de su liquidación, ni exoneración genérica de ciertos tipos de cargas.

"Además, las medidas prescritas en esas disposiciones se hallan ligadas en grado de intensidad excepcional y de conexidad directa con algunos de los específicos propósitos señalados por el ejecutivo al declarar el estado de emergencia y aquí ya descritos, de atenuación del déficit fiscal y de control contra la desmedida evasión y elusión tributaria, invocados como excepcionales circunstancias sin antecedentes y no reguladas anteriormente, y apenas busca abrir cauces extraordinarios para lograr captar, adecuándose íntegramente a la vía de la legislación ordinaria vigente, sin modificarla, unos impuestos ya prescritos en ella.

"Las disposiciones que se examinan apenas se contraen a trazar las pautas para que quienes habiendo debido someterse a la imposición ordinaria no lo hayan hecho, y sin desconocerla lo autoriza porque al entender debidamente motivado e invocado del legislador excepcional, respaldado en la evidencia fáctica, éste se halla conminado a tratar de corregir el extremo deterioro de la política fiscal, postrada sensible y excepcionalmente por la singularísima circunstancia de que existe un considerable capital furtivo de proporciones gigantescas, cuya magnitud y antecedentes lo exceptúan de la situación estructural y ha generado ineludible trastorno en el proceso económico general que se ha visto doblemente afectado por un fenómeno inflacionario desproporcionado, de una parte, y de la otra por una grave e inusitada elusión y evasión tributaria que no podía estar prevista ni regulada por las vías cotidianas ni por los mecanismos normativos regulares preexistentes.

"El hecho ostensible es que el origen exógeno y absolutamente extraño y a la vez el papel preponderante del enorme capital oculto que hoy circula inmune a la tributación y a sus anchas por los canales tradicionales de nuestra economía, no corresponde a un fenómeno estructural de nuestro sistema y ha modificado por lo tanto de manera cualitativa y esencial, y no apenas en forma intensa o cuantitativa, hasta llegar a trastrocarla, los patrones de la política económica y fiscal ordinaria del Estado. De consiguiente, esta singular situación requiere un tratamiento rigurosamente excepcional que la regule, y presupone, a la luz de nuestra Carta, una específica situación de emergencia cuyos contornos contribuyen precisamente a delimitar la diferencia fundamental que existe entre crisis económicas y estructurales regulables por la vía ordinaria y hechos inhabituales e inusitados que, como en este particular caso, justifican de manera restringida y concreta la legislación de emergencia.

"Aun cuando lo crónico y lo estructural tienen la genérica connotación de ser permanentes, sin embargo, lo crónico implica un desorden y nunca un orden, es exógeno y anormal, es una dolencia que 'sobreviene' al sistema u orden económico, en cuanto no es propia o característica de él.

"6. Trátase de medidas de política económica que por ser excepcionales y de olvido suponen una normatividad esencialmente provisoria, y que sólo se explican precisamente porque el legislador excepcional no pretende con ellas modificar la

estructura ordinaria del régimen tributario vigente, sino hacer una excepción a ella, ni siquiera en cuanto a la obligación impositiva, la cual no se modifica, sino únicamente respecto de uno de los extremos de la correlación tributaria, a saber, algunos de los sujetos pasivos de ésta, quienes frente a la ley normal no estaban incluidos. Nadie niega que la amnistía patrimonial tiene que ver con la legislación tributaria, como tampoco que la amnistía penal tenga relación con el derecho penal, pero en uno y otros casos las referidas amnistías se explican no por modificar sino precisamente por aceptar la vigencia normativa ordinaria. La amnistía es apenas la no aplicación de los principios normativos generales de la legislación, no su revisión ni su desconocimiento. Así como la amnistía por delitos políticos no implica la derogatoria de las normas que tipifican esas conductas punibles, la amnistía tributaria tampoco comporta la modificación de las normas sobre tributación.

"7. En relación con los artículos 11, 12 y 13 del decreto caben algunas específicas observaciones: el 11 establece en forma discriminada los porcentajes de ajuste de los costos de los terrenos de urbanización o construcción, para cada una de las declaraciones de renta y patrimonio de 1982, de 1983 y de los años de 1984 y siguientes; en relación con las de los dos primeros años citados, el incremento del costo referido es del 10% y en cuanto a las de los años de 1984 y siguientes la norma establece, al final de la letra b), que *el ajuste será el establecido en el artículo 3° del Decreto número 3745 de 1982*, o sea el indicado por el Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi' y por las oficinas de catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, a partir del 1° de enero de 1984. Como quiera que mediante fallo reciente de marzo 7 de 1983, la Corte declaró inexequible el Decreto de emergencia económica número 3745 de 1982 cuyo artículo 3° está referido por el 11 del que aquí se analiza, con fundamento, entre otros, en que dicho artículo 3° consagraba imposición de competencia ordinaria y con carácter general y permanente, y dado además que la amnistía es por esencia circunstancial, exepcional y provisoria, lo cual es incompatible con la regulación general, ordinaria y permanente consagrada en la parte final del literal b) del artículo 11, la Corte encuentra que dicha parte es contraria a los artículos 43, 76-11 y 122 de la Carta.

"Por similares razones, el artículo 12, que condiciona los efectos del ajuste de avalúos de terrenos para declarar en 1983, a la vigencia del artículo 1° del Decreto número 3745 de 1982 y del Decreto número 233 de 1983 que lo modificó, decretos que fueron declarados inexequibles por la Corte por tener precisamente una permanente vocación de vigencia, resulta igualmente contrario a la Carta.

"8. El artículo 13 que regula el tratamiento tributario y de renta presuntiva de los ajustes a que se refieren los dos artículos precedentemente citados, en cuanto modifica el régimen impositivo del catastro con criterio permanente, es inconstitucional con fundamento en las mismas razones con que se declaró inexequible el Decreto número 3745 de 1982 sobre catastro, mediante fallo de marzo 7 de 1983.

"9. Finalmente, la Corte comparte el criterio del Procurador, en el sentido de que el artículo 14 del Decreto es inconstitucional, por contrario al artículo 122, en cuanto establece una exoneración permanente del impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas y otros tributos específicos, a los premios y distinciones obtenidos en concursos o certámenes nacionales e internacionales de carácter científi-

fico, literario, periodístico, artístico y deportivo, reconocidos por el Gobierno Nacional, porque como él lo sustenta, de manera ostensible carecen de conexidad con los motivos que determinaron la declaratoria de emergencia. Además, porque dicho precepto no se refiere a una amnistía, según la cual se exime provisionalmente del pago con carácter retrospectivo de un tributo al sujeto pasivo de la obligación tributaria, pero sin que éste deje de serlo, sino a una modificación permanente del sujeto pasivo de dicha correlación, lo cual desconoce el principio general de que el régimen impositivo ordinario sólo puede ser modificado por medio o por mandato de la ley, según lo previsto en los artículos 43 y 76-12 y 122 de la Carta. De otra parte, el hecho de dejar al albur del gobierno la determinación de los premios y de las distinciones exonerativas de imposición, comporta el otorgamiento de facultades legislativas de emergencia a la competencia simplemente reglamentaria del ejecutivo.

"10. No deja pasar por alto esta Corporación que el artículo 10 del Decreto número 236 de 1983 que aquí se examina, y que dice modificar el artículo 13 del Decreto número 3747 de 1982, fue luego aclarado y modificado por el artículo 26 del Decreto número 398 de 1983 en el sentido de que lo que por el 10 del 236 se modificó, no fue el 13 sino el 9° del Decreto número 3747. Con todo, no obstante la vigencia del artículo 26 del Decreto número 398 de 1983, la Corte proferirá fallo de mérito respecto de todo el Decreto número 236 de 1983, ciñéndose a su reiterada jurisprudencia según la cual en materia de control forzoso u oficioso su decisión será de fondo sobre las normas sometidas a control, así éstas se hallen parcial o totalmente modificadas o subrogadas al momento del fallo.

"11. Como quiera que el Decreto lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y ha sido expedido dentro del término previsto en el que declaró la emergencia con fundamento en las causales en éste invocadas que concretamente se examinaron en esta providencia, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 122 de la Constitución, tampoco encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad por razones de orden formal.

Decisión

"A mérito de lo expresado, y por las razones anotadas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo el estudio de su Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de sus atribuciones consagradas en los artículos 122 y 214 de la Constitución,

Resuelve:

1. Declarar inexequibles, por ser contrarios a la Constitución, los artículos 12, 13 y 14 del Decreto de emergencia económica 236 de febrero 4 de 1983 'por el cual se amplían unas amnistías y se dictan otras disposiciones'.

"2. Declarar inexequible, por ser contraria a la Carta, la parte final del ordinal b) del artículo 11 del mismo Decreto, que dice: 'para las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a 1984 y siguientes el ajuste será el establecido en el artículo 3° del Decreto número 3745 de 1982'.

"3. DECLARAR EXEQUIBLE, por no ser contrario a la Constitución, en el resto, el Decreto número 236 de febrero 4 de 1983".

Fecha *ut supra*.

Manuel Gaona Cruz, Enrique Aldana Rozo, Humberto Murcia Ballén, Alfonso Reyes Echandía, Pedro Elías Serrano Abadía, Darío Velásquez Gaviria.

SALVAMENTO DE VOTO

Como se trata, simplemente, de una modificación del Decreto número 3747 de 1982, debo reiterar el disentimiento expresado en la salvedad de voto consignada en la sentencia de exequibilidad de ese Decreto. Con el debido respeto me remito a las explicaciones dadas en ese entonces, las cuales reitero ahora. Las razones de los M. M. Medellín y Fiorillo, que abordan la cuestión desde otro enfoque, pueden integrarse, según el suscrito, a ese criterio. De ahí la adhesión a esas manifestaciones de censura.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EMERGENCIA ECONOMICA. SUPRESION DEL IMPUESTO SUCESORAL.

Exequible el Decreto número 237 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 34.

Referencia: Proceso número 1041 (132-E).
Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 237 de 1983, "Por el cual se suprime el impuesto sucesoral".

Magistrado ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*.

Aprobada por Acta número 24 de 7 de abril de 1983.

Bogotá, D. E., siete (7) de abril de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. ANTECEDENTES

En oportunidad se hizo llegar a la Corte Suprema el Decreto Legislativo número 237 de 1983 (febrero 4), "por el cual se suprime el impuesto sucesoral", el cual fue expedido en ejercicio de las facultades que otorga el artículo 122 de la Constitución. Para dar cumplimiento a los mandatos del parágrafo de este artículo, y del artículo 214 de la misma, se procede a decidir sobre su constitucionalidad.

El texto del decreto materia de revisión es el siguiente:

«DECRETO NUMERO 237 DE 1983
(febrero 4)

Por el cual se suprime el impuesto sucesoral.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º Suprímese el impuesto sucesoral establecido por el Decreto número 2143 de 1974.

Esta supresión cobija tanto las sucesiones que se abran a partir de la fecha de la vigencia del presente decreto, como aquellas ya abiertas y con respecto a las cuales no se hubiere notificado la liquidación del referido impuesto.

Artículo 2º Para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, la Administración de Impuestos Nacionales procederá a:

1. En los juicios de sucesión en donde no figuren inmuebles, a la expedición de un paz y salvo nacional ordinario que el juez del conocimiento exigirá previamente para la aprobación de la partición o adjudicación de los bienes.

2. En los juicios de sucesión en donde figuren inmuebles, una vez aprobada la partición o adjudicación de los bienes:

a) Corregir y revisar las liquidaciones privadas del Impuesto sobre la Renta de la sucesión, de acuerdo con las normas correspondientes;

b) Liquidar los impuestos de renta y complementarios de la sucesión, si fuere el caso;

c) Liquidar el anticipo de las ganancias ocasionales;

d) Comunicar a las Administraciones de Impuestos Nacionales donde se llevare la cuenta corriente de los asignatarios que hayan recibido una ganancia ocasional gravable, los datos correspondientes para eventuales investigaciones y liquidaciones;

e) Una vez cancelados los impuestos y anticipos de que aquí se trata, expedir el Certificado de Paz y Salvo Especial, necesario para registrar la partición o adjudicación de los bienes y para protocolizar el proceso en una notaría;

f) Efectuado lo anterior, devolver el proceso al Juzgado de origen.

Parágrafo. El funcionario correspondiente de la Administración de Impuestos Nacionales tendrá un término máximo de dos (2) meses para realizar las actuaciones anteriores salvo que resulte necesario efectuar requerimientos especiales o practicar liquidaciones de revisión o aforo, casos en los cuales se respetarán los términos legales.

Artículo 3º Para los efectos previstos en los artículos anteriores, las Administraciones de Impuestos Nacionales no podrán solicitar documentos al contribuyente, que correspondan a más de cinco (5) años de anterioridad a la fecha de ejecutoria de la sentencia aprobatoria de la partición o adjudicación de los bienes.

Artículo 4º El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 4 de febrero de 1983».

A fin de dar cumplimiento al artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, el presente negocio fue fijado en lista en la Secretaría de la Corte, por el término de tres (3) días, sin que se hubieran presentado impugnaciones.

El Procurador General de la Nación en su concepto hace las consideraciones que se resumen así:

1. Los límites precisos de la facultad extraordinaria de dictar decretos con fuerza de ley son "los que se desprenden del carácter excepcional del artículo 122". Aparte de ellos, "la disposición constitucional no permite postular, a priori, cuáles instrumentos de la política económica pueden emplearse para enfrentar la perturbación del orden económico o social del país".

2. "El ejercicio cabal de las facultades propias de la situación de emergencia supone, entonces, que las medidas que se expidan puedan hallarse, racionalmente, relacionadas en forma directa y específica con los factores que configuran el estado de perturbación y finalísticamente inspiradas en su remoción o control para conjurar la situación de crisis o impedir la promulgación de sus efectos".

3. Fue tan evidente el propósito del constituyente de 1968 de no excluir la posibilidad de que, en uso de las facultades que se desprenden del estado de emergencia, se introdujeran reformas al régimen impositivo, que de manera explícita negó una proposición tendiente a consagrar esa prohibición.

4. El Decreto número 237 constituye "ejercicio del poder impositivo en cuanto suprime el impuesto sucesoral establecido por el Decreto número 2143 de 1974 (adicionado por el Decreto número 2821 del mismo año) para las sucesiones que se abran a partir del 6 de febrero del presente año, y para aquellas abiertas antes de la vigencia de este decreto siempre y cuando no se hubiere notificado la liquidación del impuesto sucesoral".

5. En cuanto a la conexidad entre el decreto que se revisa y el 3742, declaratorio de la emergencia económica, "en dicho decreto se formula, como núcleo causal del grave desequilibrio de la economía colombiana (que presenta un delicado cuadro de desempleo, caída de la producción e inflación), la pronunciada baja del ahorro nacional (que, obviamente ha afectado el nivel de inversión) generada por el debilitamiento del ahorro privado 'como consecuencia de la grave alteración del sector financiero' y por el desmesurado déficit fiscal. Este último, motivado por el deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos ('debilitamiento generalizado de los ingresos de la Nación, de los Departamentos, de los Municipios y de las entidades descentralizadas' considerando 5.) y por la expansión desmedida del gasto oficial".

6. "Resulta razonable disponer, como se hizo en el decreto sometido a revisión, la eliminación o supresión de impuestos que, como en el sucesoral, evidencian el fenómeno doblemente negativo de constituir una carga para el contribuyente y para la administración. Para el primero: por la afectación económica y por la dilatación o entorpecimiento de procedimientos judiciales o administrativos en que tiene interés. Para el Estado: porque congestiona la administración sin ningún beneficio significativo, entorpeciendo actuaciones de mayor importancia en la captación tributaria, y porque ha llegado a constituir ya, un factor económicamente negativo pues los

recursos que de él se derivan (en la ley de presupuesto para 1983 se estiman en sólo 103 millones de pesos) bien pueden exceder los costos administrativos de su determinación y recaudo".

II. Consideraciones de la Corte

La Corte es competente para conocer de esta revisión, por tratarse de un decreto dictado con base en el artículo 122 de la Constitución.

En primer término se observa que el Decreto número 237 en mención fue dictado dentro del límite temporal señalado en el Decreto número 3742 de 1982 y además, cumple los requisitos formales señalados por el artículo 122 de la Constitución.

De otra parte, el artículo 122 citado, cuando la emergencia ha sido declarada por situaciones que configuran una grave crisis fiscal, producida por la insuficiencia de los ingresos públicos, como en el caso presente, faculta al gobierno, entre otras medidas, para modificar el régimen impositivo vigente, en orden a superar tal situación. En consecuencia el contenido del decreto que se está revisando tiene relación directa con una de las causas de la emergencia invocadas en el Decreto número 3742 de 1982 para implantarla, y no hay reparo alguno que formular en este aspecto, pues se trata, así mismo, de una fórmula conducente y positiva para aquella finalidad.

Debe advertirse, así mismo, que el decreto que se examina es ejercicio de la competencia impositiva del Estado, ejercitada esta vez por el gobierno, por excepción, y por razón de la alteración del orden público económico, pues suprimir un impuesto es una facultad semejante a la que lo crea o modifica, y es una supresión plenamente justificada cuando el rendimiento del impuesto suprimido es negativo, o de muy escaso rendimiento, como en esta oportunidad, por ser muy exiguo en relación con el costo de su percepción, medida de saneamiento del régimen fiscal que corresponde bien a los propósitos de corregir las fallas que contribuyen a acrecentar el déficit.

Debe notarse, igualmente, que a lo que se refiere específicamente el artículo 43 de la Constitución cuando reserva en tiempos de paz la facultad impositiva al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, es a la facultad para "imponer contribuciones", pero no a su eliminación, a su supresión, lo cual deja claro que el gobierno no está asumiendo funciones privativas del Congreso o invadiendo la órbita de su competencia legislativa.

De todo lo anterior se desprende que ninguna de las disposiciones del Decreto número 237 está afectada de inconstitucionalidad y, por el contrario, son un recto ejercicio de las facultades propias del gobierno en el régimen excepcional del estado de emergencia económica.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación, declara EXEQUIBLE en su integridad el Decreto número 237 de 1983, "por el cual se suprime el impuesto sucesoral".

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Roza* (Con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper*, (Con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (Con salvedad de voto); *Manuel Gaona Cruz*, (Con salvedad de voto); *Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez*, (Salvedad de voto); *Juan Hernández Sáenz* (Discrepo de la motivación); *Alvaro Luna Gómez* (Salvo el voto); *Carlos Medellín* (Con salvamento); *Ricardo Medina Moyano* (Con salvamento de voto); *Humberto Murcia Ballén* (Con salvamento de voto); *Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía* (Salvo el voto); *Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (Con aclaración); *Pedro Elías Serrano Abadía* (Con salvamento de voto); *Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria* (Con salvedad de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Nada tiene que ver este decreto con el establecimiento de nuevos gravámenes ni con la variación de tarifas de los existentes previamente. Por eso, resulta impertinente motivar su declaratoria de constitucionalidad en una supuesta potestad tributaria universal conferida por el artículo 122 de la Carta Política al Presidente de la República.

En cambio, sí resulta adecuado entender que el decreto encaja cabalmente dentro de los motivos aducidos en el Decreto Legislativo número 3742 de 1982 para la declaración del estado de emergencia económica y por ende, no quebranta el aludido artículo 122, ya que también reúne los requisitos formales y de temporalidad que esa norma exige.

Además, tampoco es difícil hallar que el artículo 43 de la Carta Política es norma excepcional y por ello, de exégesis restringida. En tiempo de paz, como lo es una época de mera emergencia económica, sólo inhibe a autoridades distintas del Congreso, las Asambleas y los Concejos de establecer o aumentar tributos, pero no veda que el Presidente de la República, dentro de una de aquellas épocas, adopte provisiones sobre impuestos en materias distintas de las abarcadas por ese artículo 43, como lo es el decreto examinado por la Corte, que suprime un gravamen cuya percepción por el fisco parece resultar anticonómica.

Las reflexiones anteriores me bastan para compartir lo declarado en el fallo recaído en este asunto y para explicar mi discrepancia radical de su motivación.

Fecha, *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz. Adhiero, *Jorge Salcedo Segura*.

SALVAMENTO DE VOTO

No compartimos la decisión de exequibilidad a que, relativamente al decreto de la referencia, llega la mayoría de la Sala en la anterior sentencia. Por lo consiguiente, respetuosamente consignamos brevemente las razones de nuestro disentimiento.

1ª En sentencia de 23 de febrero del presente año, mediante la cual la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el Decreto Legislativo número 3743 del 23 de diciembre de 1982, en consideración que entonces compartimos y que hoy continuamos estimándola ajustada a derecho, dijo la Sala Plena determinando el alcance del artículo 122 de la Constitución Nacional que el conjunto de poderes "dados por la Carta al Ejecutivo para enfrentar los fenómenos causantes de emergencia económica y social, y que se traduce en la utilización de determinados medios legales, no significa que el gobierno pueda devenir en legislador ordinario, sino que tales han de tener el mismo carácter excepcional de su objeto y de las causas de éste, y su misma dimensión en extensión y contenido, hasta el punto de que cualquier exceso sobre éstos, inevitablemente implica el mismo exceso en el uso de la facultad de excepción en que se apoyan".

Y agregó la Corte en el apuntado fallo que dada su naturaleza excepcional y por ende limitada, "la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse como el fruto de imprevistas situaciones que alteren profundamente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano que suplante en forma general y progresiva el orden jurídico ordinario".

2ª Lo cual significa que el criterio de la Corte Suprema, plasmado en la sentencia referida y reiterado en fallos posteriores sobre la materia, se traduce esencialmente en que los decretos que dicte el gobierno por causa del estado de emergencia del artículo 122 de la Carta Política, sólo pueden proveer sobre situaciones temporales y transitorias, y que produzcan efectos inmediatos para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos.

O lo que es lo mismo, dicho tautológicamente, que el estado de emergencia del artículo 122, no faculta al Ejecutivo para conjurar las situaciones crónicas, ni para modificar las estructuras de la sociedad, ni para dictar normas legales de carácter general y permanente.

3ª Por ello dijo la Corte en el citado fallo, al referirse concretamente a la facultad impositiva, que "la potestad ordinaria de establecer, modificar o suprimir impuestos en forma general, regular, normal y permanente, sólo le atañe, por medio de la ley, al Congreso"; y que "la competencia gubernamental excepcional del artículo 122 en materia de tributación y fiscal, jamás podría ser mayor, ni más amplia, ni de carácter general, ni de naturaleza ordinaria, sino por lo menos igual a la que el propio Constituyente le permita al Congreso en casos de necesidad o extraordinarios".

4ª Ahora bien. El Decreto Legislativo número 237 de 4 de febrero de 1983, "Por el cual se suprime el impuesto sucesoral", como lo indica su título, *suprime* o elimina totalmente el apuntado tributo, modificando con ello una legislación general preexistente sobre la materia.

Por otra parte, el sobredicho decreto, a más de su carácter general, dispone una medida legal permanente, pues no tiene limitación alguna hacia el futuro ni hacia el pasado. No para el porvenir, pues según su contenido tal normación se debe aplicar a "las sucesiones que se abran a partir de la fecha" de ese estatuto; tampoco retroactivamente, pues también es aplicable a "las sucesiones ya abiertas", o sea, en los casos de muerte de causantes ya ocurrida, hecho este que por determinar la delación de la herencia implica "la apertura de la sucesión", así no se hayan iniciado aún los trámites para hacer efectivo ese modo de adquirir el dominio de las cosas, que es precisamente lo que demarca "la apertura del proceso sucesorio".

5ª Para nosotros, es, por lo consiguiente, inexequible el decreto a que nos referimos y pot ello salvamos el voto.

Fecha, *ut supra*.

Humberto Murcia Ballén, Alfonso Reyes Echandía, adhiero, *Ricardo Medina Moyano*.

SALVAMENTO DE VOTO

El mandato del artículo 43 de la Constitución, según el cual en tiempo de paz no es posible al ejecutivo imponer contribuciones, se refiere no sólo al hecho de imponerlas sino que también la modificación de ellas, o su rebaja, o su supresión, quedan comprendidas en tal prohibición, por cuanto lo que el precepto constitucional significa es que la materia tributaria está reservada al legislador, salvo excepciones expresamente establecidas en la Carta. Las leyes ordinarias sobre impuestos, expedidas regularmente por el Congreso, y cuyo conjunto constituye el sistema tributario del país, en cuanto partes de la estructura de las finanzas públicas, con sus imperfecciones y debilidades, no deben ser modificadas con oportunidad o pretexto de una emergencia económica cuyos hechos determinantes han de ser sobrevinientes, es decir, distintos de los frecuentes y ordinarios que caracterizan el funcionamiento habitual de ese sistema y del orden económico sobre el cual opera.

Tampoco resulta lógico ni claro que la mejor manera de resolver el déficit fiscal agravado a que alude el gobierno en el Decreto número 3742 de 1982, declaratorio de la emergencia económica, sea disponiendo supresiones de impuestos como la que determina el decreto que se revisa, la cual significa para el fisco dejar de percibir en lo correspondiente a 1983 aproximadamente la suma de 103 millones de pesos, suma que está así calculada en el presupuesto de la actual vigencia como lo anota el Procurador.

El jefe del Ministerio Público encuentra razonable la supresión del impuesto sucesoral porque constituye un fenómeno económicamente negativo ya que los recursos que proceden de él "bien pueden exceder los costos administrativos de su

determinación y recaudo". No es, ciertamente, segura esta afirmación, ya que carece del indispensable respaldo contable, y se ofrece como una simple posibilidad. Lo único cierto es que la supresión del impuesto que en este caso se ordena produce necesariamente como resultado inmediato la consiguiente disminución del ingreso fiscal por ese concepto, lo cual no se compadece con la consideración del déficit agravado a que alude el gobierno en la declaratoria de emergencia.

Fecha, *ut supra*.

Carlos Medellín, Dante L. Fiorilla Porras, Gustavo Gómez Velásquez, (Adhiero); *Alvaro Luna Gómez, Darío Velásquez Gaviria*.

SALVAMENTO DE VOTO

1. Quienes suscribimos este salvamento compartimos la decisión de la Corte por medio de la cual se declaró exequible el decreto de la referencia, pero disentimos de la motivación del fallo mayoritario.

2. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte en relación con decretos de emergencia económica relativos a impuestos, ha quedado en claro que durante el estado de emergencia el gobierno sí puede crear o modificar ciertos impuestos, pero con carácter excepcional o extraordinario y no general y permanente.

Al respecto sostuvo esta corporación en la sentencia de 23 de febrero de 1983, por la cual se declaró inexequible el decreto de emergencia 3747 de 1982, relativo a la modificación de las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios, lo siguiente:

"Aunque no descarta entonces la Corte, por las expresadas y restringidas razones, que dentro de estos ceñidos derroteros específicos pueda el ejecutivo en estado de emergencia crear tributos excepcionales, o fijar una tasa adicional y única a un impuesto ordinario, es inadmisible frente a la Constitución que también pueda válidamente, por esa vía excepcional, modificar el régimen ordinario y general de la tributación o de la legislación fiscal y presupuestal del Estado; de admitirse esa posibilidad se desquiciaría uno de los pilares de la organización democrática representativa e institucional que a la Corte corresponde guardar".

Plantéase entonces el siguiente interrogante: Si se admite que el gobierno puede por causas de naturaleza excepcional decretar impuestos extraordinarios con fundamento en el artículo 122, con sustento ¿en qué razón se afirma que sin embargo el ejecutivo en ningún caso puede suprimir impuestos por causas de igual naturaleza? ¿Acaso la facultad impositiva extraordinaria y excepcional no comporta también la de modificar su régimen en forma específica y excepcional? Creemos que sí.

3. Tal es a nuestro juicio precisamente el caso de la supresión, por la vía del artículo 122, del impuesto sucesoral que, sin comprometer la estructura ordinaria, general y permanente de los impuestos de renta, patrimonio y complementarios sobre los bienes de la sucesión afectos a los herederos y legatarios legítimarios o no, ha sido abolido, en lo que él quedaba, por causas que son exógenas respecto de cualquier sistema tributario o impositivo ordinario y normal, contrarias a su razón de ser, de

naturaleza crónica o maligna y no estructural o propia, por lo tanto "sobrevinientes" y ajenas al sistema impositivo ordinario, pues no puede catalogarse como inherente sino como impropio del normal mecanismo impositivo de un Estado el hecho de que resulte más costoso mantener el tributo que prescindir de su recaudo.

Entre las razones invocadas al respecto por el ejecutivo se citan algunas de las señaladas en el oficio dirigido el 6 de abril por la Dirección General de Impuestos Nacionales a uno de los ilustres colegas de la Corte, en el que se informa que la estructura administrativa y burocrática para la administración y recaudo del impuesto sucesoral (que es igual a la que existía antes de haberse expedido el artículo 4° del Decreto número 2143 de 1974 con el que quedó eliminado el impuesto sucesoral para los legitimarios, quienes son los beneficiarios esenciales de la casi totalidad de los bienes en los procesos de sucesión) ha quedado operando desde entonces únicamente para los no legitimarios. De otra parte, según el cuadro número 1 anexo al informe comentado, se destaca que mientras los impuestos de renta y complementarios aumentaron en su recaudo en mas del 100% entre 1978 y 1982, y durante el mismo lapso los de las ventas se incrementaron en más del 150%, en cambio, el incremento de los impuestos sucesorales sectorizados a determinado tipo de bienes fue apenas del 50%, y sin dejar de observar que el recaudo de 1981 disminuyó con respecto al de 1980.

4. Naturalmente si aquí se han relacionado circunstancias de orden fáctico ello no se debe a intromisión de la Corte en criterios de conveniencia para calificar la constitucionalidad del decreto que se juzga, sino a la necesidad de determinar la conexidad exigida por el artículo 122 entre las motivaciones del decreto con que se declaró la emergencia económica (el 3742) y las disposiciones que lo desarrollan (las del 237), y de establecer las finalidades previstas en el mismo artículo constitucional para justificar su expedición.

Fecha, *ut supra*.

Manuel Gaona Cruz, Enrique Aldana Rozo, Pedro Elías Serrano Abadía.

Bogotá, D.E., 6 de abril de 1983.

Doctor
Alfonso Reyes Echandía
Corte Suprema de Justicia
E.S.D.

Honorable Magistrado:

Me permito relacionarle a continuación las razones que la Comisión Fiscal tuvo en consideración al recomendar la eliminación del impuesto sucesoral, recomendaciones que posteriormente fueron acogidas por el Consejo de Ministros.

Como puede observarse en el cuadro número 1 anexo, el recaudo del impuesto sucesoral no ha tenido en los últimos años ningún incremento significativo, en tanto que el valor recaudado por concepto de los impuestos de renta y complementarios y ventas, impuestos que como bien se sabe son también administrados por la Dirección General de Impuestos, sí lo ha tenido.

Además, la administración del impuesto sucesoral se hace a través de secciones creadas en cada una de las 29 Administraciones de Impuestos Nacionales, secciones que en este momento cuentan con más de 185 funcionarios del nivel profesional y asistencial, funcionarios que lógicamente pueden prestar su colaboración de manera más efectiva en las secciones que administran los impuestos sobre la renta y complementarios y a las ventas, que como se observa, presentan un incremento significativo en el recaudo.

Otra razón que se tuvo en cuenta al proponerse la eliminación del impuesto sucesoral es que de hecho el artículo 4º del Decreto número 2143 de 1974, ya había eliminado el impuesto sucesoral para los legitimarios, quienes son los beneficiarios de casi la totalidad de los bienes en los procesos de sucesión.

Atentamente,

Alba Lucía Orozco de Triana
Directora General de Impuestos Nacionales

CUADRO No. 1
RECAUDO TOTAL ANUAL POR CONCEPTO DE LOS IMPUESTOS DE RENTA
Y COMPLEMENTARIOS, VENTAS Y SUCESORAL
AÑOS: 1978–1982

(Millones de pesos)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982
1. Impuesto sobre la renta y complementarios	30.676.7	38.454.6	48.317.4	54.725.8	67.869.2
2. Impuesto sobre las ventas	18.656.9	24.898.0	33.564.5	42.872.1	54.817.5
3. Impuesto sucesoral	98.2	109.0	135.4	120.2	143.6

Fuente: Informe de Recaudo DIN.

SALVAMENTO DE VOTO

No estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria pero exclusivamente por las mismas razones que exponen los Magistrados *Carlos Medellín, Dante L. Fiorillo Porras, Gustavo Gómez Velásquez y Alvaro Luna Gómez* en su salvamento de voto así:

"Tampoco resulta lógico ni claro que la mejor manera de resolver el déficit fiscal agravado a que alude el gobierno en el Decreto número 3742 de 1982, declaratorio de

la emergencia económica, sea disponiendo supresiones de impuestos como la que determina el decreto que se revisa, la cual significa para el fisco dejar de percibir en lo correspondiente a 1983 aproximadamente la suma de 103 millones de pesos, suma que está así calculada en el presupuesto de la actual vigencia como lo añora el Procurador.

"El jefe del Ministerio Público encuentra razonable la supresión del impuesto sucesoral porque constituye un fenómeno económicamente negativo ya que los recursos que proceden de él "bien pueden exceder los costos administrativos de su determinación y recaudo". No es, ciertamente, segura esta afirmación, ya que carece del indispensable respaldo contable, y se ofrece como una simple posibilidad. Lo único cierto es que la supresión del impuesto que en este caso se ordena produce necesariamente como resultado inmediato la consiguiente disminución del ingreso fiscal por ese concepto, lo cual no se compadece con la consideración del déficit agravado a que alude el gobierno en la declaratoria de emergencia".

Fecha, *ut supra.*

José María Esguerra Samper.

ESTIMULO TRIBUTARIO A LAS SOCIEDADES ANONIMAS, CUANDO MAS DE LA MITAD DE SU CAPITAL SEA COLOMBIANO.

Exequible el inciso 1° del artículo 5° de la Ley 19 de 1976.
La corte se abstiene de fallar en el fondo sobre la parte acusada del inciso 1° del artículo 5° de la Ley 49 de 1975.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 35

Expediente número 1006.

Referencia: Artículo 5° de la Ley 49 de 1975 y 5° de la Ley 19 de 1976, ambos parcialmente.

Demandante Héctor Gallego Osorio

Magistrado Ponente: Doctor *Luis Carlos Sáchica*

Aprobada por Acta número 24 del 7 de abril de 1983.

Bogotá, D.E., siete (7) de abril de mil novecientos ochenta y tres (1983).

1. Antecedentes

El ciudadano Héctor Gallego Osorio pide la declaratoria de inexequibilidad de los incisos primeros de los artículos quintos de las Leyes 49 de 1975 y 19 de 1976, en aquellas partes de su texto que se subrayan en la siguiente transcripción:

"LEY 49 DE 1975
(diciembre 17)

Para el año gravable de 1975 y siguiente, tendrán derecho a un descuento tributario especial las sociedades anónimas *en donde el 51% o más del capital suscrito pertenezca, conjunta o separadamente a entidades colombianas de derecho público, a empresas industriales y comerciales del Estado, a personas naturales colombianas, y a sociedades en donde al menos un 51% de su capital sea de personas naturales colombianas o del Estado*».

«LEY 19 DE 1976
(marzo 10)

Para el año gravable de 1975 y siguientes, tendrán derecho a un descuento tributario especial las sociedades anónimas *en donde el 51% o más del capital suscrito, pertenezca, conjunta o separadamente, a entidades colombianas de derecho público, a empresas industriales y comerciales del Estado, a personas naturales colombianas, y a sociedades en donde al menos un 51% de su capital sea de personas naturales colombianas o del Estado.*

Del impuesto básico de renta se deducirán los otros descuentos pertinentes y al resultado se le extraerá el ocho por ciento (8%) que es el valor de este descuento».

Afirma el actor que estas disposiciones violan los artículos 10, 11, 12 y 16 de la constitución nacional porque, en síntesis, desconocen los principios de igualdad de todas las personas ante la ley y frente a las cargas públicas, contenidos en estos preceptos.

A fin de demostrar su aseveración transcribe opiniones de doctrinantes nacionales y reproduce las normas constitucionales originarias de la Constitución de 1886 en esta materia, para confrontarlas con las que las reformaron en 1936, y deduce de la respectiva exposición de motivos y de otros antecedentes parlamentarios la incorporación de aquellos principios, sustitutivos de los de reciprocidad diplomática y legislativa que rigieron anteriormente en este campo, a los cuales deben añadirse el de aplicación de la territorialidad de la ley a las personas jurídicas.

Excluir a los extranjeros del goce de derechos que concede la ley a los colombianos, concluye el demandante, vicia de inconstitucionalidad la fórmula tributaria expresada en las normas que impugna.

De otra parte, el ciudadano Orlando Castellanos Poveda coadyuva la demanda, pues considera que las disposiciones de que se trata no sólo infringen las disposiciones constitucionales que indicó el actor, sino también los artículos 30 y 44, ya que: "...si la ley ha establecido en el artículo 98 del Código de Comercio que *La Sociedad una vez constituida legalmente forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados;* y que *Son nacionales las sociedades constituidas conforme a la ley colombiana y con domicilio principal en Colombia*, y si la Constitución Política consagra en su artículo 30 la garantía de los derechos adquiridos con justo título, se infiere sin esfuerzo alguno que *Todas las Sociedades Anónimas* en Colombia, constituidas legalmente antes del 15 de septiembre de 1973 por constituir una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados, y por haberse constituido conforme a la ley colombiana y con domicilio principal en colombia, son *Sociedades Anonimas Colombianas*".

El Procurador General de la Nación, en su concepto número 607, fechado el 15 de diciembre de 1982, anota que el artículo 5º de la Ley 49 de 1975 está subrogado, en tanto fue sustituido por el artículo 5º de la Ley 19 de 1976, por lo cual la Corte debe proferir fallo inhibitorio respecto de la primera norma mencionada.

En cuanto a la segunda norma citada sostiene que el artículo 11 de la Constitución se refiere exclusivamente a las personas naturales extranjeras y excluye cualquier

aplicación de sus preceptos a las personas jurídicas, tesis que apoya en jurisprudencia de la Corte Suprema. Añade que el inciso segundo del mismo artículo autoriza limitar las garantías de los extranjeros y que el legislador, según jurisprudencia de la Corte, tiene autonomía para apreciar las razones de orden público que lo lleven a condicionar o negar derechos a los extranjeros o a limitar sus garantías constitucionales sin que, por otra parte, esté obligado a expresarlas.

Argumenta, además, el Procurador que del artículo 12 de la Constitución sólo se deduce que las "personas jurídicas de nacionalidad diferente a la colombiana, necesaria e ineludiblemente y sin excepción están sometidas a la legislación colombiana, lo cual no implica, puesto que el precepto no lo ordena, que para todos o para algunos efectos, el Legislador deba garantizar los mismos derechos o las mismas prerrogativas que a las sociedades nacionales". Respalda esta conclusión en las siguientes consideraciones de la Corte:

"2. Es el Legislador, y sólo él, quien tiene todo el poder suficiente para instituir el régimen jurídico de las sociedades, de las colombianas y de las extranjeras que desarrollan actividades en el territorio nacional, sin limitaciones. Y así se ha hecho de tiempo atrás, sin objeción ni traba, como se colige de estas citas:

'a) Los artículos 14 y 15 de la Ley 89 de 1938, antes, y ahora los artículos 1426, 1458 y 1490 del Código de Comercio en vigor, reservan a los nacionales y a las sociedades con mayoría de capital nacional, el desarrollo de las actividades de navegación aérea y marítima;

'b) El artículo 13, inciso 2°, de la Ley 29 de 1944, excluye a las sociedades o empresas extranjeras del control o dirección de las actividades de publicidad y propaganda comercial;

'c) El Decreto número 869 de 22 de mayo de 1971, reglamentario de la Ley 9ª de 1942, y del artículo 176 del Decreto-ley número 444 de 1967, sobre fomento de la industria cinematográfica, en sus artículos 3°, 4° y 7° exige para las empresas colombianas un aporte de capital nacional no inferior al 80%, lo que implica una limitación apreciable para el capital y las sociedades extranjeras;

'd) Y así como en los tres casos reseñados, existen otros de contenido restrictivo; entre ellos el contemplado en el Decreto-ley número 3418 de 1954, artículo 26, para las empresas de radiodifusión' ".

"3. No suscita duda, en consecuencia, la afirmación escueta de que uno de los fundamentos constitucionales de la Ley 55 de 1975, está en el comentado artículo 12 del Estatuto Superior" (sentencia citada).

En consecuencia, pide la declaratoria de exequibilidad del referido artículo.

II. Consideraciones de la Corte

Por tratarse de disposiciones que forman parte de leyes, la Corte es competente para conocer de este asunto.

Como cuestión previa, para fijar el ámbito del control que se ejerce, la Corte acepta la observación del Procurador según la cual el examen de constitucionalidad

debe limitarse a la parte acusada del inciso primero del artículo 5° de la Ley 19 de 1976, debiendo abstenerse de proferir fallo de fondo respecto de la parte acusada del inciso 1° del artículo 5° de la Ley 49 de 1975, pues evidentemente la primera es subrogatoria de la segunda, ya que se trata de dos regulaciones idénticas sobre la misma materia, razón por la cual debe entenderse que sólo está vigente la de la ley posterior.

Restringido *así* el objeto del presente negocio, es preciso observar:

1° A fin de fijar los términos exactos de la cuestión planteada, debe hacerse notar que el contenido normativo de la disposición que se juzga es el de otorgar una ventaja tributaria a las sociedades anónimas cuyo capital en un 51% o más haya sido suscrito o pertenezca a personas naturales colombianas, a sociedades en que el 51% de su capital al menos sea de personas naturales colombianas o del Estado, o a entidades colombianas de derecho público, o a empresas industriales y comerciales del Estado, consistente en un descuento especial, cuya cuantía está determinada en el inciso 2° del artículo 5° acusado. Esto es, que este precepto no se basa en la nacionalidad de las personas jurídicas que pueden aprovechar o quedan excluidas de aquel beneficio, sino sobre la procedencia de su capital.

2° De acuerdo con el artículo 12 de la constitución, el régimen de las sociedades que operan en Colombia, en todos los aspectos, y desde luego en el tributario, es el que autónomamente señale el legislador colombiano, de acuerdo con los intereses del país y con la política que convenga aplicar en cada campo, sin que ello rompa el principio de la igualdad ante la ley, ya que estas diferenciaciones tienen pleno fundamento en la soberanía del Estado. Es, precisamente, por virtud de esa potestad que puede establecer diferentes tratamientos fiscales entre los distintos tipos de sociedades y entre las personas naturales, según la situación de cada grupo de contribuyentes.

3° No asiste razón al coadyuvante cuando, con otras palabras, plantea una argumentación paralela a la del actor, invocando la generalidad que debe tener la ley, de manera que todas las sociedades anónimas constituidas conforme a la ley colombiana deban quedar sujetas a normas idénticas y a tratamiento tributario igual. Y no tiene razón, porque, es indispensable aclarar que la "generalidad" de la ley no es equivalente a su "universalidad". Aquélla implica solamente que los preceptos respectivos no establezcan privilegios, es decir, situaciones subjetivas, sino normas idénticas para situaciones iguales, lo cual no significa "únicas". Por lo cual, la norma que se examina, en tanto regula de manera diferente la situación tributaria de las sociedades anónimas nacionales y extranjeras, no desconoce el principio de generalidad y, por el contrario, lo aplica, puesto que da tratamiento idéntico para una y otra de aquellas situaciones, y a esas dos situaciones, por ser distintas, las regula con efectos disímiles.

4° No existe violación de los artículos 10 y 16. Del primero, porque se limita a establecer la obligación política de la obediencia, representada por la sujeción a la ley y a las autoridades, precepto que, por tanto, no tiene conexión con el asunto planteado, y del segundo, por cuanto, ya se vio, que el establecimiento de un régimen tributario diferencial para las sociedades anónimas, de acuerdo con la

formación y con la procedencia de su capital, se deriva de razones técnicas y políticas que son de la autonomía del Congreso, que no afectan la generalidad de la ley y son mera aplicación de la regla del artículo 12 de que todas las sociedades que operan en el país se rigen por la ley colombiana. La no concesión de una ventaja tributaria no implica desprotección de los intereses de las personas no beneficiadas por la misma; la garantía del artículo 16 no exige el otorgamiento de derechos especiales sino la creación y mantenimiento de las condiciones generales de orden y seguridad necesarios para el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y la conservación de su pacífico disfrute.

5ª Finalmente, la aseveración del coadyuvante en el sentido de que no es posible el trato legislativo diferente porque todas las sociedades anónimas son colombianas, puesto que se han constituido según la ley nacional, carece de trascedencia, porque ya se anotó cómo la disposición que se analiza se funda no en la nacionalidad de las sociedades, sino en la procedencia y conformación de su capital.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1ª Abstenerse de fallar en el fondo sobre la parte acusada del inciso 1º del artículo 5º de la Ley 49 de 1975, en razón de que tal disposición fue subrogada y carece de objeto pronunciarse sobre su validez constitucional.

2ª Declarar exequible el inciso 1º del artículo 5º de la Ley 19 de 1976 la parte que dice:

"... en donde el 51% o más del capital suscrito pertenezca, conjunta o separadamente, a entidades colombianas de derecho público, a empresas industriales y comerciales del Estado, a personas naturales colombianas, y a sociedades en donde al menos un 51% de su capital sea de personas naturales colombianas o del Estado".

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique Daza A., José María Esguerra Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (con aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (con aclaración del voto); *Alvaro Luna Gómez* (con aclaración del voto); *Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria (con salvedad parcial o aclaración de voto).*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

ACLARACIÓN DE VOTO

Como el artículo 5º de la Ley 49 de 1975, que es uno de los preceptos acusados, no alcanzó a tener efectos en la vida jurídica, por cuanto fue sustituido por el 5º de la

Ley 19 de 1976 con el mismo alcance tributario que aquél tenía, o sea para el año gravable de 1975 y los siguientes, comparto la decisión adoptada en el fallo, porque ahora se trata de un caso concreto en que realmente se configura la llamada sustracción de materia o carencia de objeto sobre el cual decidir.

Es distinta pues la hipótesis presente de aquellas en que la Corte, por derogatoria del texto impugnado, se inhibe de pronunciarse sobre el tema controvertido, criterio del cual he discrepado muchas veces, porque si la Carta Política del país no exige que una norma esté vigente para que la Corte pueda resolver sobre su constitucionalidad, carece de sentido y de apoyo en norma sustancial que esta Corporación se abstenga de ejercer una jurisdicción que el Constituyente le encomendó para velar en todo tiempo por la integridad de nuestro estatuto fundamental, que puede sufrir agravio irremediable cuando subsisten los efectos de una norma, ulteriormente dejada sin vigencia, pero que en su oportunidad chocó contra dictados constitucionales de manera ostensible.

No se trata entonces, en aquellos eventos, del ejercicio de un simple "magisterio moral", teórico o romántico, sino del exacto cumplimiento del deber impuesto a la Corte por el constituyente de conservar incólume siempre el imperio de nuestra Carta Fundamental.

Si los deberes, a diferencia de los derechos, jamás son renunciables, tampoco existirá nunca motivo legítimo para abstenerse de cumplirlos cuando éste se funde en meras apreciaciones conceptuales del obligado.

Fecha *ut supra*.

Juan Hernández Sáenz, Alvaro Lleras Gómez, (adhiero), *Darío Velásquez Gaviria* (adhiero a la presente aclaración de voto).

ACLARACIÓN DE VOTO

Entiendo que para llegar a la decisión tomada por unanimidad, en cuanto a declarar exequible las normas acusadas, sólo se requería la consideración que aparece en el aparte número 2 de la sentencia. Allí se expresa en forma correcta, diáfana, simple y completa la razón suprema de la constitucionalidad de los preceptos impugnados. En el resto de la motivación se consignan reflexiones un tanto ajenas a la cuestión, más que todo para seguir las desorientadas invocaciones del impugnador, dando lugar a opiniones que al menos para el suscrito, no revelan claridad de conceptos y pueden originar confusas conclusiones. Así por ejemplo, afirmar que la exequibilidad se apoya en que la discriminación tributaria se relaciona con la procedencia del capital de la empresa y no por su nacionalidad, permite inferir que tal desigualdad fiscal no puede asumirse válidamente por este segundo motivo, cuando lo cierto es que también procede con igual rigor de constitucionalidad. Además, la interpretación de los artículos 11 y 12 de la Carta, merece más de un reparo, que no es el caso de tratar ahora en esta aclaración de voto.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

EJECUCION DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD. PRISION ABIERTA. COLONIAS AGRICOLAS. DEL PLURALISMO AL MONISMO.

Exequible el artículo 377, parcialmente del Código Penal Decreto número 100 de 1980.



Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 36.

Referencia: Proceso número 998.

Norma demandada: Artículo 377, parcialmente del Código Penal (Decreto número 100 de 1980).

Actores: Antonio José Cancino Moreno y Saúl Flórez.

Magistrado Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada según Acta número 25 de abril 11 de 1983.

Bogotá, D. E., abril once (11) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. La acción

Antonio José Cancino Moreno y Saúl Flórez Enciso, en su condición de ciudadanos, y actuando "en ejercicio de la acción ciudadana y del derecho de petición consagrados en los artículos 45 y 214/15 de la Constitución Nacional", demandan ante la Corte "de manera parcial", el artículo 377 del nuevo Código Penal, es decir, del Decreto número 0100 de 23 de enero de 1980", a fin de que se declare la inexequibilidad de tal norma.

Emitida por la Procuraduría General de la Nación la vista fiscal ordenada por la Constitución Nacional en el citado artículo 214, en la cual solicita a la Corporación la declaración de inexequibilidad de la norma demandada, se procede a tomar la decisión correspondiente.

II. La norma acusada

Incluidos los acápites correspondientes y subrayada la parte objeto de la demanda se transcribe a continuación la norma en cuestión.

«DECRETO NUMERO 100 DE 1980
(enero 23)

Por el cual se expide el nuevo Código Penal.

Artículo 377. Tránsito de legislación. A partir de la vigencia del presente Código, quienes estén cumpliendo condena de presidio o *de relegación a Colonia Agrícola Penal,* continuarán descontándola como si fuera pena de prisión.

Desde ya conviene señalar que los actores, al hacer la transcripción de la norma acusada omitieron la expresión penal referida a la Colonia Agrícola, vale decir que donde el artículo habla de *Colonia Agrícola Penal,* ellos se refieren únicamente a *Colonia Agrícola*».

III. Normas de la Constitución que se estiman violadas

Entienden los demandantes que la parte acusada del artículo 377 del Código Penal:

"Quebranta francamente lo estatuido por el artículo 26, numeral 2° de la Constitución Nacional, en cuanto ordena que '... en materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable".

IV. Fundamentos de la demanda

Para llegar a la conclusión de inexequibilidad del texto demandado, los actores parten de dos supuestos. Por una parte que la Colonia Agrícola Penal en el Código Penal derogado de 1936 era exclusivamente una pena accesoria y que por lo tanto, al continuar descontándose como si fuera prisión a la luz del nuevo Código, se vulnera el principio constitucional y legal de la favorabilidad. Y estiman por otro lado que, el cumplimiento de la Relegación a Colonia Agrícola Penal era siempre consecuencia de la reincidencia, y que al desaparecer esta última del nuevo Código, también vendría a vulnerarse el citado principio.

a) Concretando sus puntos de vista sobre el primer aspecto, afirman ciertamente los actores que:

"... si desapareció la pena *accesoria* de Relegación a Colonia Agrícola Especial (sic), quienes hubieran pagado la pena principal de prisión o de presidio y se encontraban, en el momento de entrar en vigencia el Código nuevo, cumpliendo la referida accesoria, obviamente tienen que ser amparados con el principio de favorabilidad. Muy distinta es la situación de los casos de presidio, pues el cambio a prisión *sí es favorable.*

Se quebrantan esos principios de favorabilidad porque se convierte una pena accesoria, suplementaria, secundaria, en pena principal, con nocivas consecuencias

para el condenado, como que, por ejemplo, la pena de prisión no tiene el privilegio, prerrogativa o derecho de residir con la familia y bien puede ocurrir que un condenado que se encuentre cumpliendo la pena accesoria de relegación a Colonia y residiendo con su familia, de repente se vea despojado de ese derecho y resulta cumpliendo una pena principal en lugar de la accesoria impuesta";

b) Y en cuanto al fenómeno de la reincidencia en relación con la Colonia Agrícola Penal, concluyen los libelistas que:

"Y la afirmación cobra todo su valor si tenemos en cuenta que quienes se encontraban cumpliendo la pena accesoria lo hacían por virtud del fenómeno de la reincidencia, el cual desapareció del nuevo Código Penal. Precisamente el Presidente de la Comisión Redactora del Nuevo Código Penal en la exposición de motivos anotó que 'conviene anotar que la tradicional institución de la reincidencia se suprimió del proyecto por que a través de ella se consagraba la aberrante forma de responsabilidad objetiva, ya que la pena para el reincidente se impone, no en virtud de los criterios señalados en el artículo 61, sino para castigar un delito anterior que ya había sido castigado'.

Si se suprimió la 'aberrante forma de responsabilidad objetiva', como la califica el mismo Presidente de la Comisión Redactora y si ella constituía la base de la pena accesoria, ¿cómo no decir que se quebranta el principio de 'favorabilidad' de que trata el artículo 26 de la Carta Magna, cuando se ordena que quienes están descontando la accesoria punición, deben continuar con todas las secuelas negativas, pagando o cumpliendo ahora una principal? ¿Podría alguien decir que no es desfavorable el convertir una pena simplemente complementaria en una principal?".

Terminan los actores enfatizando el hecho de que dejan por fuera de su aparato argumental dos fenómenos punitivos propios del Código Penal anterior, el de que la pena de prisión se pudiera cumplir en una Colonia Agrícola Especial, y el de esta última como medida de seguridad. Al efecto afirman:

"Cierto es que el anterior estatuto permitía que, en algunos casos, la pena de *prisión* se descontara en Colonia Agrícola Especial (artículo 47 del antiguo C. P.) pero el fenómeno no tiene incidencia en este evento, pues una cosa es que la *pena* de prisión se puede descontar en un establecimiento destinado para el pago de penal accesorias (sic) y otra muy diferente es que la pena de reclusión en Colonia Agrícola se convierta en *prisión*. Tanto es así que si en el momento de entrar en vigencia el nuevo Código Penal, *condenados a pena de prisión*, la descontaban en Colonias Agrícolas por mandato del mentado artículo 47 del anterior Código, ninguna incidencia tiene el artículo 377 que se demanda parcialmente, pues no se puede confundir la naturaleza de la pena, con el establecimiento en donde se paga".

Es conveniente aclarar que si bien los libelistas emplean indistintamente las palabras, Colonia Agrícola, Colonia Agrícola Penal y Colonia Agrícola Especial, al término de su discurso expresan que:

"Y, obviamente, el fenómeno de la reclusión de los inimputables en Colonia Agrícola Especial, tampoco nos interesa, pues el artículo demandado habla de *penas y no de medidas de seguridad.*

V. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

Mediante concepto número 600 (f. 9 y ss.), del 15 de noviembre del presente año, la Procuraduría descorrió el traslado dispuesto por la Constitución, solicitando a la Corte la declaración de inexequibilidad de la parte acusada del artículo 377 del Código Penal.

El Ministerio Público luego de referirse al alcance y consagración del principio de favorabilidad en la legislación nacional, e identificándose con los demandantes en la confusión terminológica entre Colonias Agrícolas Penales y Colonias Agrícolas Especiales, expresa que:

"Este despacho se encuentra identificado con las conclusiones a que llegan los demandantes respecto de las situaciones que se presentaban en lo relacionado con la reclusión en Colonias Agrícolas Especiales (sic), frente a los artículos 41, 47, 57 y 61 del anterior Código de las Penas, esto es: la relegación a tales Colonias Agrícolas no era pena principal sino accesoria para los imputables; aunque era pena accesoria se basaba en el fenómeno de la reincidencia, el cual fue extinguido por el nuevo Código Penal; en cuanto a los inimputables, la relegación era una medida de seguridad; y los departamentos donde funcionaban las colonias podían ser utilizados para el pago de penas de prisión".

Termina la Procuraduría, lo mismo que los actores, afirmando que sus reflexiones no abarcan lo relacionado con la Colonia Agrícola Especial, acerca de lo cual, dice:

"Sobre este aspecto es muy atinente la observación del tratadista Antonio Vicente Arenas en su reciente obra Comentarios al Nuevo Código Penal, en donde bajo el epígrafe 3, Las Medidas de Seguridad en el Nuevo Código expresa: 'La primera Comisión Redactora (del nuevo C.P.) dividió el título de la punibilidad en dos capítulos: el primero sobre *penas* y el segundo sobre *medidas de seguridad*. El nuevo Código, de acuerdo con el Proyecto de la Segunda Comisión, no habla de *sanciones* y hace una distinción más profunda entre *penas* y *medidas de seguridad* al excluir a las segundas del título sobre punibilidad'. Y concluye así este acápite 'con lo cual queda establecido que las medidas de seguridad no constituyen sanción penal'. Siendo esto así pues, y teniendo en mente que el artículo 377 C.P., habla de penas y no de medidas de seguridad, queda claro que el artículo 377 del nuevo Código Penal, en la parte acusada, viola el principio de favorabilidad establecido en el inciso segundo del artículo 26 de la Constitución Nacional, con lo cual, consecuencialmente, quebranta en forma directa a la propia Carta Fundamental".

VI. Consideraciones de la Corte

a) *Competencia de la Corte.*

El artículo parcialmente acusado forma parte del nuevo Código Penal, el cual fue adoptado mediante el Decreto número 100 de 1980; y toda vez que éste tiene la naturaleza jurídica de un Decreto-ley, por haberse dictado con base en facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, la Corte es competente para su conocimiento, de conformidad con lo expresado por el artículo 214 de la Carta Fundamental.

b) *Constitucionalidad de la norma acusada.*

1° *Temporalidad del Decreto número 100 de 1980.*

Como ha sido advertido por la Corte en otras oportunidades, el Nuevo Código Penal de 1980, del cual forma parte la norma demandada en el presente proceso, adoptado con la base en las facultades extraordinarias trasladadas por el Congreso al Ejecutivo mediante la Ley número 5 de 1979, fue expedido dentro del plazo de un año fijado en el artículo 1° de la mentada ley de facultades, lo que significa que por tal aspecto el artículo 377 *sub examine* no ofrece reparos de constitucionalidad.

2° *Penas privativas de la libertad. Del pluralismo al monismo.*

De modo similar a lo ocurrido con otros Códigos Penales, el Código Penal Colombiano, respecto del arsenal punitivo atinente al número y naturaleza de las penas privativas de la libertad, ha evolucionado dentro de un proceso de reducción y simplificación progresivas, que a partir de un amplio pluralismo, se ha movido en forma acelerada hacia formas mucho más simplificadas, llegando incluso a reducir a una sola, dichas penas. Así se observa por ejemplo que el Código Penal de 1890, en el cual se trasunta sustancialmente el de 1837, consagraba en tal sentido en su artículo 40 cuatro penas privativas de la libertad, a saber: el presidio, la reclusión, la prisión y el arresto.

Más tarde, en 1936, al adoptarse un nuevo Código Penal, en el marco de la transformación constitucional y legislativa vivida por el país en tal época, y según lo dispuesto en los artículos 40 y 41, se conservaron la pena de presidio y la de arresto, suprimiéndose la de reclusión e introduciéndose, como se explicará más adelante la sanción de Relegación a Colonia Agrícola.

En las últimas décadas se impone en el mundo penal la tesis de reducir al máximo, y en lo posible de unificar las penas privativas de la libertad, llegándose en muchos Códigos contemporáneos, como el Código Penal Alemán a establecer drásticamente una teoría monista, consagrando como única pena privativa de la libertad, la de prisión.

Teniendo en la mira dicha evolución, los Anteproyectos de 1974 y de 1978 y finalmente el Código Penal de 1980 persiguieron la aludida simplificación y fue así como este último, en su artículo 41 adoptando al respecto una posición dualista redujo a dos las penas privativas de la libertad, esto es: la prisión y el arresto. Si bien resulta ajeno a esta providencia adentrarse en las causas que han inspirado la glosada transformación punitiva, conviene observar sin embargo, que ella se inspira tanto en importantes razones de orden técnico penológico, como en razones de orden pragmático, vinculadas con frecuencia a la mermada importancia que se le ha atribuido al sistema penitenciario, y que ha impedido la creación del numeroso grupo de establecimientos requerido por la excesiva cantidad de penas privativas de la libertad.

3° *La Colonia Agrícola.*

Si bien no sería difícil encontrar algunos antecedentes remotos en la historia penológica del país, es preciso reconocer que fue aquél importante Código Penal de 1936 el que introdujo la pena de Relegación a Colonia Agrícola, respondiendo así

entre otras cosas a características del país, ciertamente incuestionables, propias de su estructura agro-social y económica.

Dicho Código consagró además dos clases de Colonias Agrícolas, ambas como *sanciones* según su filosofía punitiva: 1ª- La "Relegación a Colonias Agrícolas Penales" en el artículo 42. Obsérvese que se hablaba de Colonias Agrícolas Penales, en plural, dejando así la posibilidad reglamentaria de diversificación de las mismas, de acuerdo con las peculiaridades regionales del país; y 2ª "la Colonia Agrícola Especial" prevista como medida de seguridad en el artículo 61.

Conviene advertir que, al contrario de lo afirmado por los actores, si bien la Relegación a Colonia Agrícola Penal, se hallaba consagrada como pena accesoria, igualmente, lo estaba como pena principal, según el artículo 42; como también que, prevista ciertamente tal pena como accesoria, no solamente se aplicaba en casos de reincidencia, sino que así mismo podía aplicarse en el llamado concurso material de delitos según el artículo 33 de la citada codificación.

Por su parte el artículo 57 de la codificación mencionada, determinaba así la naturaleza de la primera:

"La Relegación a las Colonias Agrícolas Penales consiste en la permanencia del condenado en los lugares de colonización que señale la Dirección General de Prisiones, en donde deberá dedicarse a trabajos agrícolas o en obras públicas, sin estar sometido a otro régimen que el determinado especialmente para la colonia por la ley correspondiente.

El penado podrá residir en la colonia con su familia".

Y el artículo 62 definía así la segunda.

"El manicomio criminal y la Colonia Agrícola Especial son establecimientos organizados de acuerdo con las prescripciones de la ciencia médica, separados de las instituciones similares, para enfermos de la mente comunes, dirigidos por psiquiatras, y en donde, en cuanto sea posible, deberá establecerse el trabajo industrial o agrícola".

Cabe señalar que el Código Penitenciario, esto es el Decreto Legislativo número 1405 de 1934, elaborado como es bien sabido por la misma Comisión que redactó luego el Código Penal, disciplinó ampliamente lo relativo a las "Colonias Agrícolas Penales" en su artículo 277 y siguientes, clasificándolas entre otras cosas, en Colonias de primera y de segunda clase.

Por su parte el Decreto Legislativo número 1817 de 1964 reformatorio del anterior consagró todo el Título Séptimo a la regulación de tales Colonias, clasificándolas según el artículo 341 en tres categorías, y precisando minuciosamente su funcionamiento.

Es importante advertir que la creación de las Colonias Agrícolas respondió a un movimiento universal concretado en Italia en el "*Régimen all aperto*", antecedente indispensable de la *prisión abierta*, etapa final de la prisión, y máxima aspiración de la Penología contemporánea.

Para terminar este aspecto, es preciso señalar que el Código de 1980 eliminó tanto la Colonia Agrícola Penal como la Colonia Agrícola Especial como un tipo específico de sanciones, según los artículos 41 y 42, pero prudentemente y sin olvidar la ya anotada realidad nacional previó en el artículo 45 la existencia fáctica de tales Colonias como establecimientos carcelarios en los cuales se pueden cumplir, ya la prisión, o bien el arresto.

4° *Ejecución de las penas privativas de la libertad.*

Pese a la importancia trascendental que tiene la ejecución en general de las penas, y por supuesto en forma especial, la ejecución de las penas privativas de la libertad, desde el punto de vista criminológico, penológico y aún filosófico político, cabe destacar sin embargo, la poca importancia que a menudo se da a tales aspectos, originándose así una corriente legislativa y doctrinaria que ha pugnado y al parecer con éxito, por la eliminación en los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, de toda norma sobre tales instituciones, las cuales a juicio de tales corrientes deben corresponder a los Códigos destinados concretamente a la ejecución de las penas, esto es a los Códigos penitenciarios.

De consiguiente es preciso llamar la atención sobre este aspecto fundamental; el Código de 1980 no solamente redujo a dos las penas privativas de la libertad, sino que además no determinó la forma como deben cumplirse tales sanciones. Se obró pues de modo totalmente diverso al previsto en el Código Penal de 1936, el cual en sus artículos 43, 44, 46, 47 y 48 sí determinaba la forma en que debían ejecutarse las penas privativas de la libertad allí previstas.

Lo anterior significa que el legislador de 1980 remitió a otros cuerpos normativos, seguramente al Código de Procedimiento Penal o al Código Penitenciario la regulación de los aspectos relativos al cumplimiento de tales penas, como que el propio artículo 45 del Código dispone que la prisión y el arresto "se cumplirán en los lugares y en la forma prevista por la ley".

Ahora bien: es preciso añadir sin embargo, que el Código de Procedimiento Penal en vigor, pese a dedicarle un libro, el Cuarto, a la "Ejecución de las Sentencias" del artículo 665 en adelante, en el cual se reglamentó lo relativo a la ejecución de casi todas las penas y de las medidas de seguridad, no se refiere al cumplimiento de las penas privativas de la libertad.

Por su parte el ya aludido Código Penitenciario a pesar de regular en general el Régimen de los Condenados en el Título Sexto, lo hace en forma general, sin precisar concretamente lo relativo a la pena de prisión. El vacío aparente de estas dos codificaciones se explica fácilmente, si se tiene en cuenta que el Código Penal del año 36 que aquéllas desarrollaban y complementaban, sí consagraba normas concretas sobre ejecución de las penas privativas de la libertad, como ya se ha visto.

Desde luego en este aspecto de la ejecución de las penas, también debe tenerse en cuenta que según el artículo 47 del Código de 1936, la pena de prisión podría cumplirse en un establecimiento "destinado al efecto" como también en una "Colonia Agrícola Especial"; y que según el artículo 348 del Decreto número 1817 de 1964 reformatorio del Código Penitenciario: "los condenados a la pena de prisión o arresto

por un tiempo menor de dos años, podrán ser llevados a las Colonias Agrícolas de segunda clase".

No parece asistir razón a los señores, en presencia de las normas anteriores, cuando afirman que al momento de dictarse el nuevo Código Penal, los únicos que se encontraban purgando pena en las Colonias Agrícolas eran los reincidentes. Entre otras cosas es natural que desaparecida la reincidencia del nuevo Código Penal, quienes se encontraban descontando una sanción por tal concepto, se supone por supuesto que en razón de hechos constitutivos de tal figura, son acreedores a la libertad, por lo cual entiende la Corte que el artículo 377 materia de la impugnación, no abarca en su aplicación a los reincidentes.

5ª *Conclusión.*

a) No existe por lo tanto, como ya se ha visto una norma vigente que determine cuál es la forma en que se debe cumplir la pena de prisión, lo cual sería absolutamente indispensable para poder deducir si realmente el artículo demandado viola el principio de favorabilidad consagrado en la Constitución. Los propios actores para llegar a la conclusión de inexequibilidad se ven obligados a comparar una norma derogada, el artículo 57 del Código Penal anterior, con las normas igualmente derogadas del mismo Código, relativas a la ejecución de la pena de prisión;

b) En otras palabras no consagrando consiguientemente el Código Penal en vigor, normas sobre el cumplimiento de la pena de prisión, no es posible concluir que el artículo demandado viole el principio de favorabilidad y de contera el artículo 26 de la Constitución. Por otra parte, el cierto hecho de que la Relegación a Colonias Agrícolas Penales pueda ser aplicada como pena accesoria, por sí sólo no es suficiente para determinar su mayor o menor favorabilidad; pero si ello se prestara a alguna duda, ya se ha entendido suficientemente, que aquí no se trata de cambiar una pena menos grave por otra de mayor gravedad, sino de precisar que el *cumplimiento* de la Relegación a Colonias Agrícolas Penales se realizará, como si se tratara de la pena de prisión, y ya se ha visto que según el Código Penitenciario la prisión podía cumplirse en las Colonias Agrícolas.

En efecto, según el C. P. de 1936, la prisión, por su duración de 6 meses a 8 años (artículo 45) como por el hecho de no estar obligado el condenado a trabajar fuera del establecimiento (artículo 47) resulta en general mas favorable que la Relegación a Colonias Agrícolas Penales, cuya duración (artículo 45) era de 1 a veinte años y en cuyo caso el condenado (artículo 57) sí podía ser obligado a trabajar en Obras Públicas;

c) Por último, se observa que nada de lo ordenado en el artículo 377 materia de la censura, autoriza para pensar que, quien se encontrara cumpliendo la pena de Relegación a Colonia Agrícola Penal en un establecimiento destinado al efecto, al entrar en vigencia el nuevo Código Penal debía entonces ser trasladado a un establecimiento destinado al cumplimiento de la pena de prisión. Por el contrario, el citado artículo da a entender a las claras que lo que ocurre es que, quien estuviera purgando las tantas veces citada pena de Relegación a Colonia Agrícola Penal, seguirá descontando el tiempo a que hubiera sido condenado, pero sin hacer conversión de pena, sino apenas teniendo en cuenta la duración de aquélla.

VII. Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional, escuchada la Procuraduría General de la Nación y en uso de sus atribuciones constitucionales,

Resuelve:

Declárase exequible por no ser contraria a la Constitución la parte que se subraya del artículo 377 del Código Penal (Decreto número 100 de 1980) cuyo texto es el siguiente:

Artículo 377. Tránsito de legislación. A partir de la vigencia del presente Código, quienes estén cumpliendo condena de presidio *o de Relegación a Colonia Agrícola Penal*, continuarán descontándola como si fuera pena de prisión.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Manuel Urueta Ayola*, Conjuez (Con salvamento de voto); *Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Manuel Enrique Daza Alvarez; Dante L. Fiorillo Porras* (Con salvedad de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (Salvo el voto); *Manuel Gaona Cruz* (Con salvedad parcial de voto); *Héctor Gómez Uribe, Rafael Nieto Navia*, Conjuez (con salvamento de voto); *Juan Hernández Sáenz* (Con salvamento de voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía* (Salvo el voto); *Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura* (Con salvamento de voto); *Pedro Elías Serrano Abadía* (Con salvamento de voto); *Fernando Uribe Restrepo* (Salvo el voto); *Jesús Ramírez Suárez* (Conjuez).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

Salvamento de voto

La Colonia Agrícola Penal a que se refiere el artículo 377 de la actual codificación punitiva –objeto de esta demanda de inexequibilidad y del pronunciamiento mayoritario de la Corte del cual nos apartamos– puede entenderse en dos sentidos, de acuerdo con el Código Penal anterior: como establecimiento penitenciario rural donde podía descontarse eventualmente la pena de prisión, o como pena accesoria; en esta última modalidad, solamente era imponible en dos situaciones, a saber: al responsable de concurso material de cuatro o más delitos siempre que "la naturaleza y modalidades de los hechos ejecutados, los motivos determinantes, las condiciones personales y el género de vida llevado por el agente demostraren en éste una tendencia persistente al delito" (artículo 33, inciso 2º C.P.), y al reincidente en las condiciones y circunstancias precisadas en el inciso segundo del artículo 34 de aquella misma codificación.

Pero ocurre que el nuevo código suprimió la Colonia Agrícola Penal como pena accesoria, no la creó como pena principal, eliminó la reincidencia como fenómeno jurídico generador de consecuencias punitivas y borró cualquier castigo adicional para el responsable de concurso delictivo, con lo que aquella institución penitenciaria dejó de existir como sanción penal.

Ahora bien, si se entiende el texto demandado –como lo entiende la mayoría de la Sala– en el sentido de que personas condenadas a Colonia Agrícola Penal como responsables de concurso material de delitos o en razón de su reincidencia, con fundamento en los artículos 33, inciso 2° y 34, inciso 2° del Código Penal anterior, deben seguir cumpliendo una pena que ya desapareció y han de seguirla descontando, además, como principal de prisión, síguese que la norma en cuestión resulta violatoria de los principios constitucionales de legalidad y de favorabilidad porque se continúa sancionando a personas por hecho o fenómeno que ya dejó de ser punible (la reincidencia) o cuya pena fue suprimida (Colonia Agrícola para el concurso material) y porque se ha convertido una pena accesoria ya extinguida en pena principal de otra naturaleza.

Entendemos, desde luego, que las Colonias Agrícolas Penales como establecimientos rurales continúan en pie y que en ellos pueden descontar pena de prisión quienes hayan sido condenados a tal sanción, pues el artículo 45 del Código Penal hoy vigente dispone que esta clase de pena se cumpla "en los lugares y en la forma previstos por la ley"; tal el alcance que debiera dársele a la norma cuestionada y cuya constitucionalidad ha sido reconocida en este fallo por la mayoría de la Corte.

Por las razones, sucintamente expuestas en precedencia, no prohijamos esta determinación.

Alfonso Reyes Echandía, Manuel Urueta Ayola (Conjuez); *Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gnecco Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Juan Hernández Sáenz, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Rafael Nieto Navia* (Conjuez).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

LAS SIMPLES IMPROPIEDADES DEL LENGUAJE O LA VARIABLE INTERPRETACION DE UN CONCEPTO, NO ALCANZAN A AFECTAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA DISPOSICION. LA USURA. CODIGO PENAL.

La Corte se abstiene de fallar en el fondo sobre el art. 235 del C. P., en la forma como fue adoptado por el art. 235 del Decreto número 100 de 1980. Exequible el art. 235 del C. P. con el texto definitivo adoptado mediante Decreto número 141 de 1980.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 37.

Referencia: Expediente número 1002.

Art. 235 del Código Penal.

Actores: Antonio José Cancino M., y Saúl Flórez Enciso.

Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*.

Aprobada por Acta número 25 de 11 de abril de 1983.

Bogotá, D. E., once (11) de abril de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Antecedentes

Los ciudadanos Antonio José Cancino Moreno y Saúl Flórez Enciso, en ejercicio de la acción establecida en el artículo 214 de la Constitución, piden la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 235 del Código Penal, Decreto número 100 de 1980, y del 1º del Decreto número 141, también de 1980, que dicen:

"Artículo 235. *Usura*. El que reciba o cobre, directa o indirectamente, de una o varias personas, en el término de un (1) año, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad el interés que para el período correspondiente estén cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, según certificación de la Superintendencia

Bancaria, cualquiera que sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de seis (6) meses a tres (3) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos.

"El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de ocho (8) meses a cuatro (4) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos (correspondiente al Decreto número 0100 de 1980, es decir, al nuevo Código Penal)".

"*Artículo primero del Decreto número 141 del 25 de enero de 1980.* Los artículos 68, 146, 235, 265 y 334 del nuevo Código Penal, quedarán así:

".....

"Artículo 235. *Usura.* El que reciba o cobre, directa o indirectamente, de una o varias personas, en el término de un año, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad el interés que para el período correspondiente estén cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera que sea la fórmula utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de seis (6) meses a tres (3) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos.

"El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de ocho (8) meses a cuatro (4) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos."

Consideran los demandantes que las disposiciones transcritas son contrarias a los artículos 23 y 26 de la Constitución. Para sustentar esta afirmación reconstruyen la historia legislativa del delito de usura desde el Código de 1936, detallando la forma como fue expedido y los puntos de vista de los proponentes, así como los Proyectos de Reforma de 1974, 1976 y 1978, para establecer que el artículo 235 de que se trata ésta mal redactado y adolece de omisiones, como lo aceptó, en su aseveración, el propio Gobierno al dictar el Decreto número 141 de 1980, aclaratorio del 100 del mismo año. Precisan luego las fallas que encuentran en la citada disposición, y que son:

"1. ... Resulta más que ilógico considerar que un solo acto de *usura* pueda poner en peligro todo el *orden económico-social* de un país. En este orden de ideas, podemos concluir que el legislador debió considerar que existía un error grave de construcción de la norma, si se pretendía ubicar en el Título VII, especialmente si se tenía en cuenta que el artículo 4º del Código Penal ordena que 'para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga en peligro, sin justa causa, el *interés jurídico protegido por la ley*'.

"2. De acuerdo con la estructura que se imprimió a la disposición en el artículo 235, los intereses usurarios se cobran por concepto de *préstamo* o de *venta*. El legislador debió notar que no era lógico el que se redujera la norma a los préstamos o ventas, dejando por fuera todos los demás contratos (permuta, prenda, etc., etc.) mediante los cuales se podría incurrir en el delito. Esta omisión muy seguramente llevó al ejecutivo a *tratar* de introducir correcciones.

"3. En el artículo 235 del Código Penal y obviamente en el artículo 1° del Decreto presuntamente aclaratorio, se exige que cuando los intereses se cobren por concepto de *venta*, ésta debe *ser a plazos*, con lo cual se dejó por fuera conducta mucho más nociva como lo es el cobrar intereses usurarios por *ventas de contado*, lo cual no deja de ser ilógico. También debió notar este defecto de la disposición el ejecutivo, cuando pretendió corregir la disposición.

"4. En el artículo 235 del Código Penal existe una circunstancia de tiempo (o condición objetiva de punibilidad como la llamarían algunos tratadistas, o presupuestos de procesabilidad como la denominarían otros) que consiste en que la conducta se realice *en el término de un año*.

"Bien leída la norma, concluiremos que el legislador exigió, para la estructuración del delito, el que se establezca que *en el término de un año*, el sujeto activo cobró intereses usurarios a una o varias personas. Significa lo anterior algo que no deja de ser una curiosidad jurídica: si el juez encuentra que un individuo cobra por primera vez intereses usurarios, tiene que esperar un año a partir de ese cobro, para poder iniciar la investigación, para poder establecer que el cobro lo hizo dentro de ese lapso. Esto traería como consecuencia un desprestigio absoluto de la ley penal y una negación a los fines de prevención de que trata el artículo 12 del Código Penal.

"5. El artículo 235 del Código Penal dispone que la conducta consiste en obtener utilidad o ventaja que exceda en la mitad el interés *que para el período correspondiente* estén cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, según certificación de la Superintendencia Bancaria...".

"¿Cuál es el período correspondiente: el año a que se refiere la norma? Todo parece indicarlo así".

"Y si a ese año se refiere el legislador, ¿qué fórmulas mágicas matemáticas tendrá que inventar el juez para realizar la adecuación al día exacto en que ocurrió el hecho o los hechos? Porque bien puede ocurrir que el promedio del año no corresponda a ese doble que sí se daría al tener en cuenta, como es lo pertinente, el día de los acontecimientos delictuosos. Creo que por esa razón el ejecutivo al tratar de reformar la norma debió por lo menos intuir el problema.

"6. Y en el inciso segundo el legislador, en el artículo 235 dijo que incurriría en prisión de ocho (8) meses a cuatro (4) años, el que cumple cheque, sueldo, salario o prestación social *en los términos y condiciones previstos en el artículo*, con lo que no hizo otra cosa que trasladar a este inciso las irregularidades del primero".

El Procurador General de la Nación, por su parte, pide la declaración de exequibilidad del artículo 235 del Código Penal, en la forma como quedó adoptado, por el Decreto número 141 de 1980, y que la Corte se inhiba en relación con el artículo distinguido con el mismo número, según lo recogió el Decreto número 100 de 1980.

Aclara su petición así:

"Sea lo primero observar que no es cierta la afirmación de los actores en el sentido de que las disposiciones acusadas son absolutamente idénticas. Las transcrip-

ciones que aparecen en el acápite número 1 de este concepto, que corresponden al texto publicado en el 'Diario Oficial', permiten advertir que las palabras 'ventas' y 'formas' pasaron del número plural en que se hallaban en el texto inicial, al número singular: 'venta' y 'forma', en la disposición sustitutiva.

"Ahora bien, como, evidentemente, el texto del artículo 235 del Código Penal adoptado por el artículo 1° del Decreto número 100 de 1980, fue modificado según lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto número 141 del mismo año, carece actualmente de objeto un pronunciamiento de fondo sobre aquella disposición, y, por lo tanto, en su respecto, solicito a la honorable Corte Suprema que profiera fallo inhibitorio".

Añade:

"En el caso en examen, pese a los múltiples reparos de técnica legislativa y de conveniencia, que los actores formulan contra la disposición contenida en el artículo 235 del Código Penal, ellos mismos aciertan a ofrecer una interpretación del precepto, y si estiman 'más que ilógico' que 'un solo acto de usura pueda poner en peligro todo el orden económico-social de un país', su buen criterio no vincula necesariamente al legislador hasta el grado de que, con base en esa apreciación pueda sustentarse válidamente un cargo de inconstitucionalidad".

Y agrega lo siguiente:

"En todo caso, este Despacho, sin entrar en la tarea de interpretar de manera definitiva y absoluta la disposición acusada, lo cual no corresponde al ejercicio del control jurídico de constitucionalidad, encuentra, en conclusión, que los reparos de conveniencia formulada por los actores contra dicho precepto, los defectos de técnica legislativa que en él advierten y los argumentos con que sostienen la hipótesis de que resulta inaplicable, no constituyen cargos válidos de inconstitucionalidad".

Para concluir en que:

"Es indudable que el principio de legalidad consagrado en los artículos 23 y 26 de la Carta, supone como garantía para los destinatarios de la ley, que la descripción de conductas punibles sea clara y precisa, para que éstos puedan comprender cuál es el comportamiento que el legislador considera digno de reproche, pero de allí no puede desprenderse la tesis extrema, indudablemente equivocada, de que una disposición legal en materia penal resulte violatoria del ordenamiento superior porque no es sintácticamente perfecta o porque no tiene la rara virtud de poder ser entendida unívocamente por todos sus destinatarios".

II. Consideraciones de la Corte

La Corte es competente para conocer de esta demanda, por tratarse de disposiciones pertenecientes a Decretos dictados con base en facultades otorgadas según el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución. No hay reparo que hacer respecto del ejercicio de aquéllas en lo tocante a sus límites temporales.

Para resolver, la Corte estima que, como lo observó el Procurador, los demandantes se limitan a formular una serie de reparos de orden técnico a las disposiciones

que acusan, pero sin que ninguna de las tachas en que fundan su pretensión configure violación de los artículos 23 y 26, o de cualquiera otro de la Constitución. Pues aspirar a que la ley tenga tal precisión y fijeza de sentido que sólo admita una interpretación válida, es exigir la imposible omnisapiencia de los legisladores y reducir la tarea de los jueces a una verificación mecánica de los hechos que soportan la norma, todo lo cual choca con la realidad y la experiencia sobre una y otra función. Las simples impropiedades del lenguaje y la variable interpretación de un concepto, no alcanzan a afectar la constitucionalidad de una disposición.

La certeza legal, el principio de legalidad que exige en el campo penal la descripción previa de los comportamientos prohibidos por la ley, en forma que no haya confusión ni duda sobre el modelo descrito legalmente, que es la garantía que se pretende violada en este caso, exige solamente que tanto los particulares como el juzgador puedan establecer la correspondencia entre el esquema normativo y la conducta de que se trata, sin tener que acudir a complementaciones arbitrarias de la norma para hacerlas coincidir.

En el caso presente, es evidente que los elementos objetivos que para la descripción del delito de usura contiene el artículo 235, en su forma definitiva, permiten a los particulares y a los jueces penales, sin excluir algunas alternativas o variantes, que son corrientes en la interpretación jurídica, tener una idea exacta de los comportamientos que lo configuran y de las circunstancias que rodean su comisión.

De modo que no prospera el cargo de violación de los artículos 23 y 26 porque la regulación acusada no adolece de imprecisión que haga concluir que no contiene la previa descripción legal que exigen esas disposiciones.

Debe acogerse, de otra parte, la solicitud del Procurador de que la Corte se abstenga de fallar respecto del artículo 235 en la forma en que lo adoptó el artículo 1º del Decreto número 100 de 1980, puesto que dicha disposición ya no rige, y nunca rigió, en virtud de la modificación adoptada en el Decreto número 141 de 1980, que es la norma vigente.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, –Sala Plena–, con base en estudio de su Sala Constitucional y oído el Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

1º Abstenerse de fallar en el fondo la acusación de inconstitucionalidad del artículo 235 del Código Penal, en la forma como fue adoptado por el artículo 1º del Decreto número 100 de 1980, y

2º Declarar EXEQUIBLE el artículo 235 del Código Penal, con el texto definitivo adoptado mediante el Decreto número 141 de 1980.

Cópiese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello*, *Fabio Calderón Botero*, *Ismael Coral Guerrero*, *Manuel Enrique Daza A.*, *José María Esguerra*

Samper, Dante L. Fiorillo Porras, Manuel Gaona Cruz, Germán Giraldo Zuluaga, Héctor Gómez Uribe, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Rafael Nieto Navia, Conjuez; *Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Jesús Ramírez Suárez*, Conjuez; *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Alfonso Suárez de Castro*; Conjuez; *Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

EMERGENCIA ECONOMICA. TARIFA DEL IMPUESTO DE TIMBRE SOBRE LEGALIZACIÓN DE LA FACTURA CONSULAR. LA INSTITUCION DE LA EMERGENCIA TIENE SU ESPECIFICA RAZON DE SER, RESPECTO DE MEDIDAS ECONOMICAS QUE NO COMPROMETAN DE MANERA GENERAL Y PERMANENTE EL REGIMEN IMPOSITIVO ORDINARIO VIGENTE.

Inexequible el Decreto número 235 de 1983, por el cual se modifica un gravamen y se dictan otras disposiciones.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 38.

Referencia: Expediente número 1039 (130-E). Revisión Constitucional del Decreto número 235 de 1983, "Por el cual se modifica un gravamen y se dictan otras disposiciones".

Magistrados Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz y Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 25 de abril 11 de 1953.

Bogotá, D. E., abril once (11) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

De la Presidencia de la República, mediante oficio de fecha 4 de febrero, de la Secretaría Jurídica, llegó al día siguiente de dictado el Decreto en referencia, para que la Corte practique el examen de constitucionalidad que ordena el parágrafo del artículo 122 de la Constitución. En la copia auténtica que se recibió aparecen las firmas del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho. Además, tal Decreto fue expedido dentro del término de cincuenta días que señaló el Decreto número 3742 de 1982, mediante el cual se declaró la emergencia económica y, como aparece expedido en ejercicio de las facultades que se derivan del artículo 122 citado, compete a la Corte su revisión.

El texto del Decreto dice:

«DECRETO NUMERO 235 DE 1983
(febrero 4)

Por el cual se modifica un gravamen y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º La tarifa del impuesto de timbre sobre legalización de la factura consular prevista en el ordinal 34 del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976, será a partir de la vigencia del presente Decreto, del 1.2% del valor neto FOB de la mercancía amparada por cada factura.

Artículo 2º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a 4 de febrero de 1983».

Fijado el asunto en lista, como lo ordena el artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, se envió al Procurador General de la Nación, quien conceptuó lo siguiente: debe declararse exequible el Decreto número 235 porque:

"Ahora bien: para establecer la conexidad directa y específica de la disposición aludida con la situación que determinó la declaración del estado de emergencia económica, es preciso acudir, obviamente, al Decreto Matriz, número 3742 de 1982.

"En dicho decreto se formula, como núcleo causal del gran desequilibrio de la economía colombiana (que presenta un delicado cuadro de desempleo, caída de la producción e inflación) la pronunciada baja del ahorro nacional (que, obviamente ha afectado el nivel de inversión) generada por el debilitamiento del ahorro privado 'como consecuencia de la grave alteración del sector financiero' y por el desmesurado déficit fiscal. Este último, motivado por el deterioro progresivo y acelerado de los ingresos públicos (debilitamiento generalizado de los ingresos de la Nación, de los departamentos, de los municipios y de las entidades descentralizadas considerando 5º) y por la expansión desmedida del gasto oficial.

"En relación con este aspecto causal, en conexión directa y específica con la situación que determinó la declaratoria y que quedó expresado en el Decreto Matriz número 3742 y con la inspiración finalística de conjurar el estado de crisis o de impedir la prolongación de sus incidencias negativas, corresponde al Gobierno escoger los instrumentos adecuados para el efecto.

"Así frente a modalidades impositivas que, como el impuesto sobre la renta y complementarios, se ha evidenciado ya el fenómeno descrito por algunos teóricos de la hacienda pública, consistente en que en un determinado punto un aumento de la tarifa produjo el efecto negativo de debilitar los ingresos tributarios (curva de Laffer), resulta razonable que, dentro de las valoraciones que le corresponden al Gobierno, considere necesario que la modificación de las tarifas no sea, en términos absolutos, para aumentarlas sino para reducirlas; pero, en otras modalidades impositivas, como en este caso del impuesto de timbre sobre legalización de las facturas consulares,

pueden operar (como en efecto, operan), unos presupuestos distintos tales que el legislador extraordinario estime, dentro de la libertad valorativa que le es propia para enfrentar la situación, que en función del incremento de los ingresos públicos resulta necesario aumentar las tarifas.

"Así, pues, las medidas adoptadas se encuentran en conexión directa y específica con la situación que determinó la declaración del estado de emergencia y se hallan finalísticamente inspiradas, de manera inequívoca en el propósito de conjurar la crisis de la economía nacional, pues lógicamente puede esperarse de ellas un efecto positivo en la superación de las penurias fiscales del país, factor que fue señalado como uno de los hechos generadores de la situación de crisis descrita en el Decreto número 3742 de 1982.

"Por último, cabe observar que el impuesto consular, constituye en esencia, pagos al Gobierno por servicios al importador al legalizar la factura consular, no obstante este gravamen debe basarse en tasas calculadas conforme al costo de los servicios prestados. Y como en materia de eliminación del déficit fiscal, se plantea la adopción de instrumentos de efecto inmediato, como son la creación de nuevos recursos por incrementos de impuestos, es decir que en el decreto materia de revisión, los altos impuestos sobre el servicio de legalización de las facturas consulares se justifica, como instrumento para mejorar la captación de recursos".

Consideraciones de la Corte

1. Por ser el que se examina un decreto de emergencia económica es competente la Corte para decidir sobre su constitucionalidad.

2. Se parte de la base de que el orden social absoluto no existe, ni es un fin en sí mismo, sino una relativa predisposición axiológica hacia la armonía, un presupuesto de la humana convivencia colectiva; de que si la sociedad se mantuviera en perfecta y perenne armonía, sobraría lo jurídico; de que el orden institucional es el reflejo del querer predominante del orden social, o sea, la forma como la sociedad quiere su organización; de que el orden público es la correlación armoniosa entre el orden social y el orden institucional; de que el desorden público es la sensible y profunda ruptura de esa correlación, y de que el orden jurídico, como expresión del orden institucional, no puede válidamente ir contra el propio orden social que lo justifica, pues si lo pudiera contribuiría al desorden público en lugar de servir precisamente de instrumento del orden.

En consecuencia, lo que aquí se juzga por la Corte es simplemente si el Decreto de Emergencia Económica número 235 de 1983, por el cual se modifica un gravamen y se dictan otras disposiciones, es una expresión válida o por el contrario violatoria del orden institucional plasmado en nuestra Carta Política.

3. En el aspecto socioeconómico, se hace énfasis en que nuestro sistema capitalista, de estirpe institucional democrática (cuyo concepto no corresponde al de "modelo económico"), asentado en el caso colombiano sobre inveterados pilares de penuria y subdesarrollo económicos, está diseñado de tal manera que *no puede ser tomado como un estado de permanente emergencia económica o de constante o total*

desorden, pues si así fuera ello supondría entonces que nuestro orden constitucional, que consagra la emergencia como una situación excepcional en su acaecer y en sus alcances, se habría convertido en el fundamento mismo del desorden y que lo normal sería lo anormal o excepcional.

Pero no es así. Nuestro sistema capitalista presupone una consistencia y flexibilidad suficiente, probada por siglos y en un amplio espectro geográfico, que ha permitido y permite que se den fenómenos cíclicos y coyunturales de tipo económico de seria trascendencia y magnitud, tales como la inflación, la recesión, el desempleo o el déficit fiscal constante, entre otros, dentro de mayores o menores grados de intensidad y confluencia, sin que su ocurrencia tenga carácter insólito, exógeno o sobreviniente, sino que son tenidos como consustanciales a su contextura y estructura, como un acontecer regular y propio de él, y regulables por las vías institucionales ordinarias y democráticas que tienen asidero en la ley, como expresión del Congreso, y no por los medios excepcionales y monocráticos del estado de emergencia.

De otra parte, no se debe olvidar que la planeación estatal no es tanto y sólo la fulgurante medida jurídica del momento, de pretensión eficaz, sino ante todo la ponderada previsión con la que se precave precisamente la toma de intempestivas regulaciones de excepcional cauce y de relativo resultado.

Dada su naturaleza, la institución de la emergencia económica no es total ni permanente; puede entenderse apenas como el fruto de imprevistas situaciones que alteren fundamentalmente el inestable equilibrio relativo de la economía nacional en un sector determinado, o estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural, mas no como un mecanismo recurrente y cotidiano, o como programa de política económica, que tienda a suplantar en forma general y progresiva la competencia y la materia del orden jurídico ordinario.

4. No es que la Corte desconozca una realidad, sino que reconociéndola tiene que decidir sobre la validez de las normas que juzga, confrontándolas con los cauces institucionales que de manera imperativa se le ordena preservar, dejando de lado ópticas menores o circunstanciales, sin atender si convienen o no al legislador o al gobernante, o si corresponden o no a una "realidad social" o "económica" reclamada por quienes ocasionalmente lo respalden o le nieguen apoyo. El magisterio institucional de control de constitucionalidad es intemporal y no de ocasión; para la Corte la regla de oro es la Constitución y sus decisiones están guiadas por ella y no pueden ir en su contra, así se considere por otros o para otros efectos que la Constitución deba cambiarse por inconveniente. Compréndese que mediante las atribuciones excepcionales de la emergencia resultarían más rápidas las reformas sociales que teniendo que ceñirse a las vías constitucionales del debate parlamentario. Pero la razón de ser de la tarea de guarda de la integridad constitucional no estriba en contingentes apreciaciones de conveniencia o aproximación a realidades defendidas o pretendidas, sino que tiene raigambre en el incólume cumplimiento y respeto de la Constitución como presupuesto del Estado de Derecho.

5. En rigor semántico y contextual halla la Corte que el artículo 122 condiciona la validez de los decretos de emergencia económica al cumplimiento de las siguientes exigencias:

a) *Por su causa*, a la regulación de "hechos distintos de los previstos en el artículo 121", que además sobrevengan;

b) *por su objeto*, al orden económico, propio del sistema, que se entiende afectado por hechos sobrevinientes, insólitos, impropios del mismo;

c) *por su instrumento*, a la forma como deben ser expedidas tales normas, tanto el decreto declarativo como los que lo desarrollan, unos y otros ceñidos a requisitos de motivación, conexidad, oportunidad y cumplimiento de formalidades, y

d) *por su finalidad*, es decir, que estén destinados de manera exclusiva a "conjurar la crisis" y a "impedir la extensión de sus efectos", teniendo además que estar referidos "a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia".

Naturalmente, como ya se tiene visto, el semántico no es el único método del que se vale la Corte para interpretar en este caso el artículo 122 de la Constitución. Señálase que dicho método tampoco corresponde al de la mera exégesis, el cual es más propio del clásico mecanismo hermenéutico declarativo del tenor literal de la norma, y sólo opera cuando lo que se juzga es un hecho *(factum)* frente a ella *(ius)* para aplicarla en forma deductiva y concreta. Pero en materia de juzgamiento de constitucionalidad la tarea es diferente y algo más compleja, pues lo que en tal caso se confronta es la validez monocrática y abstracta, y no fáctica y específica, de una disposición inferior (la ley), frente a otra de jerarquía superior (la Constitución), teniendo como fundamento no sólo la máxima categoría de ésta sino su contenido normativo y su significado doctrinario y político, en cuanto Política es nuestra Constitución, y atendiendo respecto de la disposición juzgada no sólo la materia sino también las formalidades de su expedición y la competencia o facultad del organismo o agente que la expide.

Como se palpa, obra aquí más la epiqueya que la exégesis, fuera de que ni la una ni la otra son la sustancia o el sustento primordial de esta providencia.

6. Además, orientada por nuestra historia institucional, hace ver esta Corporación que el artículo 122 nace en 1968 como un instrumento normativo de excepcional implantamiento, destinado apenas a morigerar los perniciosos efectos derivados del abuso de la legislación económica que hasta entonces había soportado nuestro orden institucional y que había tenido como fuente normativa esencial a los decretos legislativos de estado de sitio. El propósito del Constituyente de 1968 al instituir el artículo 122 no fue entonces el de ensanchar el ámbito ni el de multiplicar las prácticas de los estados de excepción, sino el de encauzarlos y delimitarlos al máximo, tanto más cuanto que al quedar abolida con la Reforma Constitucional de 1968 la prohibición del artículo 32 que regía para el Gobierno desde 1945, según la cual éste no podía intervenir la economía por medio de decretos provenientes de leyes de facultades extraordinarias, quedó desde entonces cerrada la esclusa de la legislación económica sin la intervención o el mandato del Congreso.

7. Desde antiguo, el fundamento de la validez jerárquica y de la legitimidad doctrinaria de la ley, como expresión de la voluntad soberana de la Nación, es el origen deliberativo, representativo y parlamentario del tributo o del impuesto, con

sustento en la consulta y vocería del común, en todo tiempo, y más en tiempo de paz, partiendo de la base de que no todo estado de excepción corresponde siempre y necesariamente a un estado de guerra o de "no paz", y de que el artículo 122 no es la vía idónea para lo bélico.

Según nuestra Carta, es el Congreso el que en tiempo de paz impone contribuciones o decreta impuestos ordinarios (artículo 43), o sea que es el legislador común y no el de excepción o de emergencia el competente para establecer o modificar impuestos en forma general, regular, normal, impersonal, objetiva, abstracta y permanente, y el que además en tiempo de no paz o bajo circunstancias intempestivas o de necesidad, decreta también impuestos extraordinarios (artículo 76-14).

Y en época de emergencia se le reconoce al gobierno la facultad de decretar, al igual que al Congreso cuando la necesidad lo exija, impuestos extraordinarios, esto es, de manera excepcional respecto del régimen ordinario de tributación o imposición, para responder a situaciones señaladas en la declaración de emergencia y que deban atenuarse o conjurarse, que se presenten por fuera del acontecer normal de nuestro relativo orden económico; de carácter específico, por una sola vez, con determinado fin y de naturaleza transitoria y no permanente, es decir, dentro de los marcos constitucionales señalados para similares circunstancias en el artículo 76-14 al propio Congreso.

Entiende la Corte que el Presidente de la República también tiene origen democrático y representativo, como quienes concurren al Congreso, pero que dada la investidura unipersonal y monolítica del Ejecutivo, frente a la plurinominal o pluralista y por ende deliberativa o parlamentaria del Congreso, y atendida la representatividad integral o de la "Nación entera" del Congreso (artículo 105), diferente de la mayoritaria o de un sector nacional del Ejecutivo (artículo 114), el principio impositivo general del artículo 43, no es coexistente con las limitadas y excepcionales competencias impositivas del Ejecutivo derivadas del artículo 122.

8. No le está permitido a la Corte interpretar precepto alguno con fundamento en lo que no es, sino en lo que es. Es así como ella no se ha valido en 1974, ni ahora, de la negativa del Constituyente de 1968 a incluir en el artículo 122 una proposición senatorial en el sentido de que no podía el gobierno durante la emergencia decretar impuestos, como fundamento para afirmar, en el primer caso, o para negar, en el segundo, la facultad impositiva del Ejecutivo por la vía del artículo 122. Como tampoco, ni entonces ni ahora, la Corte ha invocado la negación de uno de los proyectos iniciales del artículo 122, conforme al cual se preveía que el Gobierno sólo podría decretar impuestos extraordinarios por el término máximo de un año, pasado el cual sólo continuarían rigiendo si los aprobaba el Congreso por ley.

En cambio, se pone de relieve que la Carta, por su texto, por su contexto y por su inspiración doctrinaria, según lo ha afirmado en fallos anteriores esta Corporación, consagra el principio de que la cláusula general implícita de legislación corresponde al Congreso y no al Ejecutivo del Estado, y que para el caso en examen resulta más claro el postulado en virtud de que por mandato explícito y excluyente de la Constitución el Congreso es no sólo el legislador ordinario (artículo 43), sino también extraordinario (artículo 76-14), de impuestos.

9. Ante el eventual argumento de que el artículo 43 consagra para el Congreso apenas la facultad de "imponer contribuciones", pero no la de modificar las ya creadas, ni tampoco la de crear cargas impositivas diferentes a las contribuciones (como los impuestos, las tarifas, las tasas, los gravámenes), reitera la Corte su jurisprudencia de abril 8 de 1981, conforme a la cual se afirmó que el Constituyente no sigue ni exige definiciones, clasificaciones, ni tipologías específicas sobre la terminología impositiva, y agrega ahora que tal afirmación daría para concluir que una vez que el Congreso creara un tributo perdería en adelante su competencia para modificarlo, la cual sólo le correspondería siempre al Ejecutivo y por las vías excepcionales de los artículos 121 o 122, de una parte, y para colegir, de la otra, que de ser competente el Congreso sólo para crear "contribuciones", consideradas por la terminología hacendística como los gravámenes que suponen una contraprestación en favor de quien debe soportarlos, se llegaría al contrasentido de que el régimen impositivo ordinario y general estaría en manos de la implícita y permanente competencia del Ejecutivo y de que el artículo 43, en vez de ser un principio general, debiera entenderse erigido como cláusula excepcional de competencia para el Congreso en cuanto al tiempo (de paz), al tipo de gravamen (contribuciones solamente) y a la forma de su regulación (únicamente para crearlas, pero no para modificarlas). Ante tan entrevesados corolarios, lo único que puede admitirse en lógica es precisamente todo lo contrario.

10. Obviamente, las restricciones señaladas conforme a la Constitución para el artículo 122 en materia de impuestos no pueden llegar a sostener que dicho precepto haya quedado reducido a extremos impracticables. Recientes sentencias han dejado ver precisamente que la institución de la emergencia tiene su específica razón de ser, respecto de medidas económicas que no comprometan de manera general y permanente el régimen impositivo ordinario vigente, incluyendo obviamente la facultad de dictar impuestos de carácter extraordinario o excepcional.

Deja en claro la Corte que si su jurisprudencia está indicando que no todo lo relativo a la economía puede ser regulado por decretos de emergencia económica, ella misma también está dejando ver que en ningún momento se ha afirmado que nada se pueda hacer por la vía del artículo 122.

Formalmente el Decreto número 235 de 1983, se ajusta a las exigencias constitucionales, por cuanto invoca las atribuciones del artículo 122 y se sustenta en el Decreto número 3742 de 1982 que declaró la emergencia y que fue hallado exequible. Lleva las firmas del Presidente y de todos los ministros, y fue expedido dentro del término de 50 días señalado por el que la declaró.

No obstante, en cuanto a su contenido, el estatuto examinado modifica disposiciones que de conformidad con los artículos 43, 55, 76-1 y 122 de la Constitución sólo pueden serlo por medio o por mandato de la ley, por corresponder a la competencia impositiva ordinaria, general y permanente, que es función propia de la legislación común y no de la excepcional, por lo cual es violatorio de aquellos preceptos superiores e incompatible frente a lo prescrito en los artículos 76-14 y 105.

DECISIÓN

A mérito de lo expuesto, y por las razones anotadas, la Corte Suprema de Justicia, en –Sala Plena–, previo estudio de su Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, y en ejercicio de sus atribuciones consagradas en el parágrafo del artículo 122 y en el artículo 214 de la Carta,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE, por ser contrario a la Constitución, el Decreto de Emergencia Económica número 235 de 1983 "por el cual se modifica un gravamen y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, comuníquese, publíquese, infórmese al Gobierno y al Congreso, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José E. Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Luis E. Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero* (con salvamento de voto); *Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (salvo voto); *Manuel E. Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras* (con aclaración de voto); *Germán Giraldo Zuluaga* (con salvamento); *Manuel Cuervo Cruz, Héctor Gómez Uribe* (con salvamento); *Gustavo Gómez Velásquez* (aclaración de voto); *Juan Hernández Sáenz* (con aclaración de voto); *Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín* (con aclaración de voto); *Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero* (con salvamento de voto); *Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica* (con salvamento de voto); *Jorge Salcedo Segura* (con aclaración); *Pedro E. Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo* (salvó el voto); *Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

SALVAMENTO DE VOTO

Discrepamos de la mayoría en el fallo que antecede por las siguientes consideraciones:

1ª El estado de emergencia económica y social, es una situación fáctica existente en la realidad del país, en tanto significa crisis o agravamiento de fallas crónicas o estructurales propias de un país subdesarrollado, esto es, que implica la agudización de procesos y tendencias que llevan a la perturbación de la relativa normalidad que en esos campos, el económico y el social, puede haber logrado un sistema que tiene ese carácter de subdesarrollo.

2ª Por tanto, el Gobierno no crea esa situación, no la genera; se limita a reconocer su existencia, a describirla ante el Consejo de Estado para que se evalúe su gravedad, y la formula o enuncia en la parte motiva del decreto que declara su existencia.

3ª Por consiguiente, los jueces de esos hechos como constitutivos de esa situación y justificativos de la implantación de ese régimen jurídico excepcional, lo son exclusivamente el Consejo de Estado, en una etapa previa, y el Congreso, *a posteriori*, el uno para tratar de impedir una aplicación arbitraria del artículo 122, y el otro para corregir una aplicación arbitraria, si la hubo, mediante un juicio de responsabilidad política contra el Presidente y sus Ministros.

4ª Las circunstancias de hecho en que se funda el Gobierno para declarar el estado de emergencia, con base en la calificación previa que de su gravedad y procedencia hace el Consejo de Estado y que, se repite, son tomadas de la realidad porque son el supuesto fáctico de aquella institución, condicionan totalmente el ejercicio de los poderes del Gobierno, en doble sentido:

a) De una parte limitan la potestad reguladora del Gobierno, pues todos sus decretos deben referirse exclusivamente a la situación de hecho a que está ligada la emergencia, sin que puedan ocuparse de materia no contenida en el enunciado justificatorio del Decreto que declara la emergencia;

b) De otro lado, esos hechos determinan la naturaleza de las medidas que puede adoptar el Gobierno, ya que no quedan libradas a su capricho, sino que deben ser las que necesariamente conduzcan a superar el concreto desorden económico o social que se trata de superar.

5ª En consecuencia, tan apriorístico resulta sostener que el artículo 122 no faculta al Gobierno para decretar impuestos, porque ello en un todo depende de la situación económica o social que se trata de normalizar y no de esa disposición, porque ella nada concretó, prevé al respecto (salvo su conexidad con los hechos y la conducencia de sus medidas), como admitir que sí goza de capacidad impositiva, pero sólo por modo extraordinario y con alcance restrictivo inmediato, interpretación superficial que también desconoce la fuerza de los hechos generadores de la emergencia, cuando, imponen decretar impuestos para varios años o indefinidamente, si esa es la única manera de conjurar la extensión de sus efectos, como lo que prescribe el artículo que se comenta, y por lo cual también se malinterpreta tal texto.

6ª Para finalizar, es preciso advertir que, siendo la política tributaria ingrediente de cualquier política económica y mecanismo indispensable en el manejo de cualquier situación económica, la interpretación del artículo 122 que excluye la capacidad impositiva del Gobierno tiene, en la práctica, efectos derogatorios de esa norma, puesto que anula la más necesaria e importante de sus proyecciones, y la interpretación que pretende trasladar la competencia del Gobierno para determinar las medidas procedentes en una emergencia del Gobierno, radicada en él por la Constitución, a la Corte Suprema, es también contraria a la recta concepción de aquel artículo. Nada más anticientífico que este tipo de interpretaciones que olvidan que el derecho es un medio, que la Constitución es una herramienta al servicio de los intereses del país, un repertorio de soluciones para sus problemas, que no tiene su fin en sí misma, y cuyas disposiciones sin efectos jurídicos pierden su razón de ser.

Por lo expuesto, estimamos que el Decreto número 235 de 1983 es un Decreto constitucional, pues se cine estrictamente a los límites que resultan de los hechos enunciados en el decreto que declaró la emergencia y, entre ellos la disminución de

los ingresos públicos y el consiguiente déficit fiscal, en concurrencia con la recesión económica, la desocupación creciente, y la evasión y elusión tributaria, todo lo cual exige una reestructuración de la principal fuente impositiva: el impuesto sobre la renta y complementarios.

Luis Carlos Sáchica, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, José Eduardo Gnecco C., Jerónimo Argáez Castello, Alberto Ospina Botero, Germán Giraldo Zuluaga, José María Esguerra Samper, Fernando Uribe Restrepo, Manuel Enrique Daza Alvarez, Héctor Gómez Uribe.

ACLARACIÓN DE SU VOTO

Compartimos el criterio expuesto en el fallo en cuanto a que el estado de emergencia económica no equivale a una desaparición de la paz pública.

Entonces, rige dentro de tal estado a plenitud el artículo 43 de la Constitución, que le atribuye solamente al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz.

Tanto es así que, de aceptarse la tesis de que el estado de emergencia económica equivale a pérdida de la paz para efecto de establecer o variar el monto de impuestos permanentes (artículo 43 de la Constitución), la misma permitiría predicar que, dentro de tal estado, podría implantarse la censura de prensa (artículo 42 *ibid.*), podrían decretar expropiaciones autoridades distintas de la judicial (artículo 33 *ibid.*), podría prohibirse la circulación postal de impresos (artículo 38 *ibid.*), y aun acumularse la autoridad política o civil con la judicial o con la militar (artículo 61 *ibid.*), cuestiones estas últimas que evidentemente no serían de ocurrencia ortodoxa dentro del régimen de una simple anormalidad económica emergente.

Como tanto las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 38, 42 y 61 como la que establece el artículo 43, todos ellos de la Carta Fundamental, no son absolutas sino relativas y para el tiempo de paz, el mismo criterio debe aplicarse al indagar su sentido y alcances. Ninguna de ellas queda dispensada por la declaración del estado de emergencia económica, que no altera la paz pública.

Creemos también que el dicho estado de emergencia económica sí es una situación extraordinaria dentro de la vida institucional del país. Pero, aún así, es al Congreso y no a autoridad distinta a quien compete establecer impuestos extraordinarios, porque esto es lo que prevé el artículo 76, ordinal 14 de la Carta Fundamental.

Y como el artículo 122 de la misma Carta nada dice en cuanto a facultades del Presidente de la República para crear tributos dentro del estado de emergencia económica, no puede predicarse que ellas estén implícitas o subentendidas dentro de la norma, porque lo estatuido en los artículos 20 y 63 de la Constitución descarta rotundamente un criterio semejante. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté atribuido de manera expresa, ya sea en la Carta Política, en la ley o en el reglamento.

Los razonamientos anteriores, de claridad incontrastable, llevan a concluir forzosamente que dentro del estado de emergencia económica el Presidente de la República no puede establecer ni aumentar gravámenes, sean ellos ordinarios o extraordinarios.

Por ello, hemos votado favorablemente lo decidido en esta sentencia, sin acoger la totalidad de su motivación.

Fecha, *ut supra*.

Carlos Medellín Forero, Dante Luis Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz, Jorge Salcedo Segura (adhiero).

SALVAMENTO DE VOTO

Adiciono el salvamento de voto que he suscrito con las siguientes consideraciones que surgen de los nuevos planteamiento hechos por la mayoría de la Corte y que considero de interés.

Insiste la mayoría de la Corte en referirse a "nuestro sistema capitalista", cuando su tema propio e inexcusable es el orden público económico del país, el cual queda así desfigurado. Contradictoriamente se dice que tal sistema no corresponde al concepto de "modelo económico", pero simultáneamente se afirma que él hace parte del "aspecto socioeconómico" de la cuestión. Distinciones formalistas y convencionales de apariencia académica, que ocultan o disfrazan la realidad de las cosas.

Acepta el fallo la existencia de males crónicos que perturban la realidad socioeconómica colombiana, pero se niega a admitir en un principio que ellos puedan llegar a configurar una grave alteración de la normalidad económica ¿Será entonces que lo que es normal y crónico no puede nunca convertirse en anormal, de manera intempestiva o sobreviniente? Así parece considerarlo la sentencia, aunque ello no es óbice para que más adelante se contradiga para aceptar que la emergencia económica puede "estar ocasionada por el acelerado y agudo proceso de agravamiento de una crisis estructural". O sea exactamente lo mismo que el suscrito sostuvo en anterior salvamento de voto, que ahora se intenta refutar inconsistentemente.

El criterio anacrónico que hemos criticado, que desconoce verdades elementales establecidas por la sociología y la economía moderna, se confirma y ratifica cuando el fallo afirma que "el sistema capitalista presupone una consistencia y flexibilidad, probada por siglos..."

El proceso histórico del capitalismo clásico, vivido en otros continentes, es un punto de referencia demasiado remoto para que pueda servir para caracterizar nuestra realidad económica. El hecho es que el fenómeno socioeconómico del subdesarrollo es totalmente moderno y cuenta con pocos decenios de existencia. Surge tan sólo a mediados del presente siglo después del proceso de descolonización. Presupone fenómenos nuevos y recientes como la explosión demográfica, el consumo masivo, la urbanización y el adelanto de las comunicaciones. La estructura económica dual y dependiente, característica del subdesarrollo, y el desequilibrio agudo en los términos de intercambio, sólo se han presentado en las últimas décadas de lo que va corrido del presente siglo.

Reitero entonces que, a mi modo de ver, los fallos negativos de la Corte a raíz de la última emergencia económica carecen de piso firme por no tener en cuenta la realidad socioeconómica del país y no por partir de un concepto actualizado, claro y científico de nuestro orden público económico, noción básica para una correcta interpretación del artículo 122 de la Carta. La consideración teórica de fenómenos históricos de carácter jurídico y político han impedido apreciar la verdadera naturaleza de la coyuntura económica.

Finalmente nos parece inexacto e impropio definir el orden social como "una relativa predisposición axiológica hacia la armonía" (?). El orden social es algo real y por tanto se le debería entender más bien como una "disposición fáctica", para utilizar el léxico sofisticado de la ponencia. Según la ontología social la sociedad es "unidad de orden" que relaciona entre sí a sus miembros. Y el orden constituye también un fin social –en contra de lo que afirma el fallo– pues no puede olvidarse que el bien común es también una especie de orden. En todo caso conviene no olvidar que "el orden económico o social del país", que el artículo 122 de la Constitución tutela, se refiere a realidades concretas y no a "predisposiciones axiológicas".

Fecha, *ut supra*

Fernando Uribe Restrepo.

ACLARACIÓN DE VOTO

Comparto integralmente la declaratoria de inexequibilidad de este Decreto y adhiero a algunas de las consideraciones expresadas por la decisión mayoritaria. Pero las razones principales del voto de inconstitucionalidad emitido, son las que obran en las aclaraciones agregadas a los Decretos números 3746 de 1982 y 383 de 1983. En esta ocasión las doy por reproducidas.

Gustavo Gómez Velásquez
Magistrado

LA PENSION DE JUBILACION PARA EL PERSONAL DE LA RAMA JURISDICCIONAL Y EL MINISTERIO PUBLICO.

La Corte se declara inhibida para conocer del artículo 132 del Decreto número 1660 de 1978; y artículo 1° del Decreto número 902 de 1969.

En cuanto al artículo 6° del Decreto número 546 de 1971, remite a sentencia del 4 de abril de 1972.

Exequible el artículo 6° del Decreto número 546 de 1971.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 39.

Referencia Proceso número 995.

Normas acusadas: Decreto número 902 de 1969, artículo 1°, Decreto número 546 de 1971, artículo 6°; Decreto número 1660 de 1978, artículo 132 sobre seguridad social del personal de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público.

Actor: José Vicente Alarcón López.

Magistrado Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano.*

Aprobada según Acta número 25 de abril 11 de 1983.

Bogotá, D. E., abril once (11) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

I. Demanda

En su doble condición de ciudadano y de abogado, José Vicente Alarcón López, obrando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 214 de la Carta Fundamental, demanda ante la Corte por estimarlos contrarios a ésta, el artículo 1° del Decreto número 902 de 1969, en su totalidad y los

artículos 6º del Decreto número 546 de 1971 y 132 del Decreto número 1660 de 1978, ambos parcialmente, en cuanto señalan la edad mínima a partir de la cual los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público adquieren el derecho a la pensión de jubilación.

Descorrido por el señor Jefe del Ministerio Público el traslado ordenado por la Constitución, sobre la exequibilidad de las normas demandadas, corresponde a la Corte tomar las decisiones pertinentes.

II. Las normas acusadas

Subrayada la parte correspondiente, la transcripción literal de las normas cuya exequibilidad parcial se demanda, es la siguiente:

«*DECRETO NUMERO 902 DE 1969*
(mayo 31)

Artículo 1º Mientras se establece el régimen especial de seguridad social para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, previsto en el ordinal 5º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, serán aplicables a ellos las disposiciones del Decreto Extraordinario número 3135 de 26 de diciembre de 1968, en cuanto sean compatibles con la situación propia de tales empleados.»

«*DECRETO NUMERO 546 DE 1971*
(marzo 27)

Artículo 6º Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho al llegar a los 55 años de edad si son hombres y a los 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.»

«DECRETO NUMERO 1660 DE 1978
(agosto 4)

Artículo 132. *Los funcionarios y empleados tendrán derecho, al llegar a los cincuenta y cinco (55) años de edad, si son hombres y de cincuenta (50) si son mujeres,* y cumplir veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos diez (10) lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional, al Ministerio Público o las Direcciones de Instrucción Criminal, o las tres (3) actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.»

III. Normas de la Constitución que se estiman violadas

Si bien en general el demandante se refiere a diversas violaciones de la Constitución, cita expresamente como violados los artículos 120 ordinal 3º, y 76 ordinal 12 de la misma.

IV. Fundamentos de la demanda

Comienza el demandante por precisar el alcance de las facultades previstas en la Ley 16 de 1968, y otorgadas al Ejecutivo entre otras cosas para mejorar las asignaciones de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y del personal subalterno y establecer a favor de los mismos un régimen de seguridad social encaminado a crear estímulos para el ingreso y permanencia en los cargos correspondientes.

Concluye el libelista a este propósito, considerando además que el artículo 1º del Decreto número 902 de 1969 "es discriminatorio, equivocado e inseguro", que el Gobierno al aumentar la edad mínima para obtener la pensión de jubilación:

"Se excedió en las facultades que había recibido y se colocó en una situación contraria a los clarísimos propósitos del legislador facultante, lo cual hace que el acto administrativo con el que se pretendió reglamentar la ley resulte violatorio de la misma Constitución, la que si bien en el numeral 3º del artículo 120 lo facultaba para ejercer la potestad reglamentaria, no lo autorizaba *motu propio* para tocar asuntos que no fueran del espíritu de la ley que pretendía reglamentar".

b) Aludiendo a continuación al inciso 6º del Decreto número 546 de 1971, y con razonamientos similares a los anteriores que lo llevan a considerar que contraría la intención y los propósitos de la Ley de facultades, solicita su inexequibilidad:

"en cuanto eleva la edad mínima a 55 años para que puedan los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público obtener el derecho a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación".

c) Finalmente y en punto al artículo 132 del Decreto número 1660 de 1978, invoca su inconstitucionalidad el demandante "en cuanto en él se establecen los límites mínimos de edad" relativos al derecho a obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación por parte de los funcionarios ya mencionados, señalando que:

"El sofisma de haber pretendido reglamentar el Decreto número 546 de 1971 no quita en absoluto la extralimitación en que incurrió el Ejecutivo al establecer unos hechos prestacionales nuevos que no eran de su competencia y para los cuales tampoco tenía atribuciones, pero que si a la postre resultaron lesivos de los mínimos intereses y conquistas laborales logradas por los funcionarios y empleados judiciales".

V. Concepto del Procurador General de la Nación

La Procuraduría descorrió el traslado ordenado por la Constitución mediante el concepto número 598 (fl. 21 y siguientes) del 5 de noviembre de 1982, el cual nucia disipando el equívoco en que incurre el demandante al identificar las atribuciones ejercidas por el Ejecutivo, con base en lo dispuesto por el artículo 118.8 de la Carta,

con las que ejerce el mismo Gobierno con sustento en el ordinal 3° del artículo 120 de aquélla. Respecto a cada uno de los artículos acusados, el Ministerio Público se pronuncia en la siguiente forma:

1° En cuanto al artículo 1° del Decreto número 902 de 1969, concluye que "la Corte Suprema deberá declararse inhibida para pronunciarse en el fondo por carecer actualmente de objeto la acción", en atención a que:

"El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le trasladó el Congreso, mediante la Ley 16 de 1968 y dentro del término previsto en ésta, dictó el Decreto-ley número 546 de 1971, cuyo encabezamiento expresa 'por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y sus familiares'. ... Lo anterior significa que, el artículo 1° del Decreto número 902 de 1969, dejó de regir, al dictar el Gobierno Nacional el régimen especial de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público".

2° En cuanto al artículo 132 del Decreto número 1660 de 1978, considera el jefe del Ministerio Público que la Corte "debe declararse inhibida para pronunciarse en el fondo por falta de competencia", toda vez que:

"El Decreto número 1660 de 1968 no es de aquellos que tienen fuerza material de ley, sino simplemente tiene la jerarquía de Decreto Reglamentario, por haber sido dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria de que trata el numeral 3° del artículo 120 de la Carta".

3° Respecto a la parte del artículo 6° del Decreto número 546 de 1971 que dice "los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres", considera la Procuraduría que la Corte debe "inhibirse de fallar", toda vez que esta Corporación mediante sentencia de abril 4 de 1972 lo declaró exequible.

4° Finalmente, y en lo relativo a la parte del mismo artículo 6° que dice "y de 50, si son mujeres", el Ministerio Público solicita a la Corte, sea declarado exequible.

Para fundamentar dicha solicitud, la Procuraduría afirma que "comparte los razonamientos expuestos por la Corte Suprema, en la sentencia ya mencionada", cuyos apartes pertinentes transcribe.

VII. Consideraciones de la Corte

A. *Competencia.*

En atención a la naturaleza de los Decretos de los cuales forman parte las normas demandadas, con excepción del Decreto número 1660 de 1978, según se precisará a continuación, la Corte es competente para conocer de los mismos, según lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución Nacional.

B. *Constitucionalidad de las normas acusadas.*

Seguidamente se estudiará la constitucionalidad de las normas acusadas, en el orden lógico determinado por las decisiones que habrán de tomarse al respecto y por

lo tanto en atención a la competencia de la Corte, a la vigencia de tales normas y a pronunciamientos anteriores de la Corporación.

Primera. Decreto número 1660 de 1978. Artículo 132.

En el preámbulo de este Decreto se dispone que por él:

"se reglamentan parcialmente las leyes 15 y 20 de 1972, los Decretos números 250 y 762 de 1970, 546 de 1971 y 717 de 1978, y otras disposiciones sobre administración del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución Política.

DECRETA:

En atención a las facultades invocadas por el Ejecutivo de una parte, a la determinación de la cláusula de la Constitución que la contiene; por otra, y finalmente al propósito perseguido por aquél concretamente, de reglamentar las leyes y decretos allí mencionados, no se presta a duda alguna que la Corte se encuentra en este caso ante un Decreto Reglamentario, de los previstos en el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución, producto por lo tanto de la Potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa.

Si no obstante lo anterior fuera dable abrigar alguna perplejidad al respecto, cabe señalar que la jurisprudencia de la Corte en forma reiterada ha definido que la competencia entre ésta y el Consejo de Estado, ha sido distribuida por la Carta Fundamental, considerando el respectivo cuerpo normativo como un todo, en atención a la naturaleza de las facultades invocadas por el legislador.

Ahora bien, como quiera que según lo dispuesto en el artículo 216 de la Constitución a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo le corresponde el conocimiento en materia de Decretos, de todos aquellos dictados por el Gobierno "cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76 ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución", forzoso es reconocer que es el Consejo de Estado la entidad a la cual le corresponde ejercer el control de constitucionalidad en relación con el Decreto número 1660 de 1978, razón por la cual la Corte se declarará inhibida para conocer del mismo por falta de competencia.

Segunda. Decreto número 902 de 1969. El artículo primero de este Decreto dictado en desarrollo de facultades trasladadas al Gobierno por el Congreso mediante la Ley 16 de 1968 para adoptar normas sobre seguridad social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, fue dictado con una expresa y clara vocación de transitoriedad, al establecer que a tales funcionarios les serían aplicables las disposiciones del Decreto número 3135 de 1968, pero única-

mente "mientras se establece el régimen especial de seguridad social" previsto en el ordinal 5° del artículo 20 de dicha ley de facultades.

Y justamente, el 27 de marzo dentro de los tres años señalados en esta última ley, el Presidente de la República procedió a dictar en desarrollo de las mismas el Decreto número 546:

"Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares".

Por lo tanto al entrar en vigor este Decreto, publicado en el "Diario Oficial" número 33339 del 16 de junio de 1971, y según lo dispuesto por el propio artículo 1° del Decreto 902 de 1969, tal norma dejó de regir. La Corte por lo tanto se declarará inhibida para conocer de mismo por carencia de objeto.

Tercera. Decreto número 546 de 1971. Artículo 6°.

La Corte en providencia del 4 de abril de mil novecientos setenta y dos (1972) G. J. número 2364 T. CXLIV 1972, página 100 dispuso:

"Es exequible el artículo 6° del Decreto número 546 de 1971, en cuanto dispone que 'los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres... a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación...' ".

De consiguiente, juzgada ya por la Corte la constitucionalidad de tal norma, se ordenará estar a lo dispuesto en dicha sentencia.

Cuarta. Decreto número 546 de 1971. Artículo 6°. Resta por definir únicamente en este proceso, la constitucionalidad de la parte de este artículo que dice "y de 50 si son mujeres".

Debe destacarse en primer término que el artículo 6° acusado, en lo atañedero a la pensión de jubilación de las mujeres al servicio de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público no modificó en ningún aspecto la edad requerida para obtener el derecho a dicha prestación, que era la de cincuenta años según la legislación vigente para entonces sobre la materia. Ciertamente según el literal b) del artículo 2° de la Ley número 71 de 1945 para tener derecho a la pensión ordinaria vitalicia de jubilación bastaba con haber llegado a la edad de 50 años, tanto respecto de los hombres como de las mujeres.

Tal hecho en su escueta pero significativa presentación sería de suyo más que suficiente para rechazar in limine todo cargo de inconstitucionalidad contra una norma que en consecuencia se limitó solamente a conservar la situación prestacional existente, lo cual demuestra a su turno que el estado anterior en materia de jubilación para las mujeres, no era más favorable antes de dictarse la norma demandada.

Empero, toda vez que el actor no excluye la parte del artículo 6° que se estudia de la demanda, abarcándola a ella por el contrario dentro de las argumentaciones de inconstitucionalidad aducidas, conviene hacer las siguientes observaciones. Afirma en efecto el demandante que, el Gobierno no cumplió fielmente lo dispuesto en la ley

de facultades, como quiera que las normas adoptadas en materia de prestaciones ni "mejoraron", ni estimularon realmente a los funcionarios correspondientes, en los términos señalados por dicha ley.

Y de requerir alguna aclaración este aspecto, según lo ya expresado, es suficiente recordar que la Corte, en la sentencia del 4 de abril de 1972, en la cual declaró exequible la primera parte del artículo 6º en comento (G. J. T. CXLIV número 2364 página 97) aclaró dicho punto al expresar que:

"A efecto de saber si una ley, comparada con otra es más o menos favorable a los titulares de un derecho, han de confrontarse las dos situaciones legales en su totalidad y no por fragmentos. Ahora bien, si se repara que el monto de las pensiones de jubilación de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público, conforme al artículo 1º de la Ley 71 sólo podían llegar hasta $500 y el señalado por el Decreto número 546 equivale al 75% de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio, sin límite restrictivo, con lo cual se supera ampliamente la primera cuantía, aparece de bulto que el último ordenamiento beneficia a los servidores públicos que cobija. El Decreto número 546 (como antes de su vigencia otros textos legales y los Decretos número 3135 de 1968 y 902 de 1969) son más favorables que la Ley 71 del 45, sin disputa. Sin emitir ahora ningún juicio sobre el valor de dicha Ley 71, importaba aclarar este punto, una vez por todas. No hay manera, en este campo de alegar mal ejercicio de las facultades contempladas por el numeral 5º del artículo 20 de la Ley 16 de 1968, y menos aún de las previstas en el numeral 6º de la misma disposición. Cumple desechar toda censura al respecto".

Por otra parte, y como quiera que en la demanda se enfatiza el hecho consistente en la diferente edad de jubilación de los hombres y mujeres al servicio de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, y si bien la censura se dirige sustancialmente al aumento de la edad para los primeros, no resulta inoportuno, sino más bien conveniente y clarificante, tomar en consideración que en la misma providencia (ob. cit. pág. 90), también afirmó la Corte que:

"No cabe comparar aquí los atributos laborales del hombre con las condiciones físicas y domésticas de la mujer y sus defensas ante el paso de los años ni apreciar otras particularidades que tocan con la diferencia de sexos, para inquirir el alcance del artículo 143 del Código de Trabajo. A la Corte sólo incumbe estudiar si el artículo 17 de la Constitución contiene un precepto cuya infracción suscite inexequibilidad en el caso preciso de la acción que ha originado el presente negocio.

Dicho texto –su lectura así lo demuestra– apenas declara un enunciado de política constitucional, una orientación que se traza al legislador, pero no expresa ninguna norma jurídica aplicable a la situación que se estudia. En la hipótesis específica de una disposición con fuerza de ley que señala 50 años de edad como requisito de jubilación para mujeres y de 55 para los hombres, la inexequibilidad no podría surgir sino de contraste de dicha previsión con mandato constitucional que estableciera lo contrario, ya de modo especial, ya en términos generales, como por caso, si la Carta prescribiese que la edad de jubilación entre varones y mujeres debe ser la misma, en toda circunstancia, y en todos los empleos. Esta misma reflexión

lleva a la Corte a no admitir tampoco otro cargo de inconstitucionalidad que no se funda sino en pretendida violación de una Ley: la 74 de 1968".

No encuentra por lo tanto la Corte, en razon de lo expresado que la parte del artículo 6° del Decreto número 546 de 1971 al cual se contrae la acusación de inconstitucionalidad, sea contrario al artículo 118.8 ni a ninguno otro de la Carta Fundamental.

VIII. Decisión

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, previo estudio de la Sala Constitucional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 214 de la Constitución Nacional, y escuchada la Procuraduría General de la Nación,

Resuelve:

Primero. Declárase inhibida por falta de competencia para conocer de la constitucionalidad del artículo 132 del Decreto número 1660 de 1978.

Segundo. Declárase inhibida por carencia actual de objeto para conocer del artículo 1° del Decreto número 902 de 1969.

Tercero. Estése a lo resuelto en el fallo del 4 de abril de 1972, en el cual se declaró la exequibilidad de la parte del artículo 6° del Decreto número 546 de 1971 que se subraya:

"Los funcionarios y empleados a que se refiere este Decreto, tendrán derecho al llegar a los 55 años de edad si son hombres y a los 50 si son mujeres *a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación...".*

Cuarto. Declárase exequible por no ser contrario a la Constitución, la parte del citado artículo 6° del Decreto número 546 de 1971, que dice:

"y a los cincuenta si son mujeres".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José Eduardo Gnecco Correa, Presidente (con salvamento de voto); *Jerónimo Argáez Castello* (con salvamento de voto); *Luis Enrique Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero* (con salvamento de voto); *José María Esguerra Samper* (con salvamento de voto); *Manuel Enrique Daza Alvarez* (con salvamento de voto); *Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Jesús Ramírez Suárez* (Conjuez); *Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez* (salvamento de voto); *Juan Hernández Sáenz (con discrepancia parcial); Alvaro Luna Gómez* (con salvamento de voto); *Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Alvaro Tafur Galvis* (Conjuez); *Jorge Salcedo Segura* (salvamento parcial); *Pedro Elías Serrano Abadía,*

Fernando Uribe Restrepo (salvo el voto); *Darío Velásquez Gaviria* (con salvedad parcial de voto).

Rafael Reyes Negrelli
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO

No compartimos lo resuelto en el numeral segundo de este fallo, por las siguientes razones:

Cuando el constituyente le confiere a la Corte Suprema de Justicia la misión de velar por la intangibilidad de la Constitución no hace distingos de ninguna clase entre sus textos, para encomendarle la tutela de unos de ellos a la Corte y dejar en el desamparo jurídico a otros, sino que le atribuye esa tarea de manera integral.

Y, del propio modo, el constituyente no limita en el tiempo el cumplimiento por la Corte de este trascendental deber suyo, porque ningún texto de la Constitución prevé que para que pueda haber un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma, ella deba encontrarse vigente al tiempo de decidir la Corte. O sea, que el presunto desconocimiento de la Carta Fundamental haya de estar materializado en precepto positivo de obligatoria observancia para que pueda dictarse una sentencia sobre el fondo de la impugnación planteada por el demandante.

Al contrario, no cabe duda alguna de que el propósito del constituyente al atribuirle a la Corte la guarda de nuestro estatuto supremo es conseguir que cuando alguno de sus textos haya sufrido o esté sufriendo quebranto, dicha Corporación, sea por impulso de quien ejerza la acción pública correspondiente o por iniciativa propia, en la hipótesis de revisión oficiosa o automática de actos con fuerza de ley, se pronuncie siempre sobre la constitucionalidad de la norma *sub judice*, ya sea para conservar a plenitud el imperio de la Carta Fundamental o ya para disipar cualquier duda sobre la ortodoxia constitucional de aquella norma.

Es entonces indiferente para que la Corte cumpla con el deber de proferir sentencia de mérito que el acto *sub judice* rija o haya dejado de regir al tiempo de pronunciarse el fallo respectivo, desde luego que la derogatoria del precepto impugnado no es pretexto suficiente, a la luz del artículo 214 de la Constitución, para que la Corte se abstenga de velar porque se mantenga incólume la integridad de ella, con el argumento de no existir materia para una decisión.

Este pronunciamiento de la Corte resulta más imperioso todavía cuando los efectos del precepto derogado subsisten. Si tal precepto implica agravio a la Constitución, es inexorable declararlo así con el efecto *erga omnes* que tienen esa clase de sentencias, no solamente para que permanezca incólume el sistema de la normatividad jerarquizada, que es inmanente al Estado de Derecho, sino también para que tenga cabal realización práctica el principio axiomático de que el desconocimiento de la Carta Fundamental no es ni puede ser fuente de derechos para los gobernantes o los gobernados.

Si contra el dictado constitucional no pueden alegarse derechos adquiridos, así ellos provengan de título justo y de fuente legítima anterior, por ser la Constitución estatuto derogatorio o reformatorio de la legislación preexistente, y si al amparo del quebranto de la ley no nacen derechos para nadie, ¿cómo puede pretenderse la subsistencia de algún hipotético derecho derivado de norma que choque contra algún precepto del estatuto fundamental del país, por el simple hecho de que aquélla hubiese sido derogada? ¿Acaso una derogatoria providencial y oportuna hace desaparecer como por arte de ensalmo la materia para un pronunciamiento, de suyo necesario en situación semejante? ¿O acaso con un fallo inhibitorio podría entenderse sensatamente cumplido el deber de la Corte de salvaguardar el orden jurídico del país a través de la guarda integral de nuestra Constitución? ¿O acaso, finalmente, es mejor y más adecuada tutela de la Carta que se juzgue sobre la validez constitucional de un acto con fuerza de ley en sentencias con efectos *inter partes*, proferidas por potestades inferiores, y no mediante fallo con efecto *erga omnes*, pronunciado en pleno por el más alto tribunal de la Nación?

La lógica jurídica no tolera una respuesta afirmativa a esas preguntas.

Tan incontrastable y evidente es la necesidad filosófica y jurídica de que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos que lleguen a su examen, no importa que su imperio sea presente o pretérito, que la misma Corporación así lo reconoce en tratándose de los decretos legislativos, cuando en el fallo de la Sala Plena dictado el 20 de octubre de 1977 expuso lo siguiente:

"De otra parte la derogatoria de una norma no es obstáculo para el juzgamiento de su validez. Piénsese en que la misma Constitución establece control presidencial y, eventualmente jurisdiccional sobre los proyectos de ley no sancionados, que es otra forma de revisión de constitucionalidad sin acción, y que se efectúa antes de la vigencia del acto revisado. Y considérese, igualmente, que la inaplicabilidad consecuente a un fallo de inexequibilidad es apenas un efecto de la sentencia, pero no es el interés central de los problemas de inconstitucionalidad que son una cuestión puramente normativa, de incompatibilidad entre dos regulaciones jurídicas, cuyas prescripciones son excluyentes y que, precisamente por serlo, llevan como resultado del juicio sobre validez el que la norma de orden legal debe ser inaplicada, reafirmándose la vigencia de la constitucional.

"O sea, que el pronunciamiento de la Corte recae sobre la validez de la norma que se revisa, no sobre sus efectos ni su vigencia y consiguiente aplicabilidad o inaplicabilidad. La vigencia es condición para que la norma se realice, pero no es el origen o causa de la validez de una norma, la que sólo depende de su conformidad con la Constitución. Por tanto, el pronunciamiento sobre la validez no exige que la violación constitucional sea actual, presente, pues es juzgable, como problema de puro derecho, en todo tiempo, y aunque la norma juzgada ya no rija, en tratándose de la situación excepcional en que el Gobierno obra con los poderes extraordinarios del estado de sitio, porque hay para tal caso regulación especial, contentiva de una forma de revisión excepcional, independiente de que esté aplicándose en el momento de su valoración judicial.

"De otra parte, la derogatoria no puede tener, en consecuencia el efecto no previsto en el artículo 121 de sustraer de la jurisdicción de la Corte el juzgamiento de los decretos de que se habla. Esta derogatoria implica solamente que las medidas en aquellos contenidas fueron eficaces, o se hicieron innecesarias o no es conveniente continuar aplicándolas. De esos, que son los efectos naturales de la derogación no se puede deducir que la Corte pierda una jurisdicción que le otorga la Constitución y cuyo ejercicio le impone el artículo 121".

Si tal dijo la Corte Suprema respecto de los decretos legislativos, cuyo imperio debe tenerse como efímero conforme al artículo 121 de la Constitución, ¿cómo puede pensarse que tan maduras y sólidas reflexiones no son de recibo cuando se trata de los demás actos con fuerza y valor de ley, cuya vocación de vigencia es permanente o intemporal? ¿O acaso existe algún texto expreso de la Carta, quizás desconocido por nosotros, que libere a la Corte del deber de velar por su intangibilidad integral, que le impone el artículo 214, cuando el examen de constitucionalidad haya de recaer sobre actos con rango de ley, distintos del decreto legislativo, que hayan dejado de regir en el tiempo?

Tampoco se compadecen con la lógica y con el derecho positivo colombiano respuestas afirmativas a tales interrogantes.

Como no solamente nuestras propias reflexiones sino también las de la misma Corte Suprema, ya transcritas, nos llevan al convencimiento de que la función de control constitucional a ella encomendada carece de límite en el tiempo, así mismo nos conducen a disentir de manera absoluta del pronunciamiento inhibitorio derivado de una falta de materia, que no vemos configurada, en el presente caso.

Fecha *ut supra*.

José Eduardo Gnecco Correa, Ismael Coral Guerrero, Juan Hernández Sáenz, Jorge Salcedo Segura, Darío Velásquez Gaviria, José María Esguerra Samper, Gustavo Gómez Velásquez, Jerónimo Argáez Castello, Alvaro Luna Gómez, Fernando Uribe Restrepo, Manuel Enrique Daza Alvarez.

EMERGENCIA ECONOMICA. NORMAS SOBRE OPERACIONES EN LAS CORPORACIONES FINANCIERAS. LAS MATERIAS DE LOS DECRETOS DEBERAN TENER RELACION DIRECTA Y ESPECIFICA CON LA SITUACION DETERMINANTE DEL ESTADO DE EMERGENCIA.

Inexequible el Decreto número 388 de 1983.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 40.

Referencia: Radicación número 1051 (140-E).
Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 388 de 1983, "por el cual se dictan normas sobre operaciones en las Corporaciones Financieras".

Magistrado Ponente: doctor *Carlos Medellín.*

Aprobada por Acta número 25 de 11 de abril de 1983.

Bogotá, D. E., abril once (11) de mil novecientos ochenta y tres (1983).

La Presidencia de la República envió oportunamente a la Corte Suprema de Justicia el Decreto Legislativo número 388 de 1983 "por el cual se dictan normas sobre operaciones en las corporaciones financieras", el cual fue expedido en uso de las facultades que concede el artículo 122 de la Constitución Política.

Para dar cumplimiento a los mandatos del parágrafo de dicho artículo y del artículo 214 del Código Superior, esta Corporación procederá a revisar el Decreto en referencia y a decidir sobre su constitucionalidad.

El texto del Decreto objeto de revisión es como sigue:

«DECRETO NUMERO 388 DE 1983
(febrero 10)

Por el cual se dictan normas sobre operaciones en las corporaciones financieras.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982,

DECRETA:

Artículo 1º Las corporaciones financieras podrán realizar operaciones en el sector de la educación, la cultura, la recreación y el deporte, además de los sectores en que actualmente pueden operar según los artículos primero, quinto y concordantes del Decreto número 2461 de 1980.

Artículo 2º La Superintendencia Bancaria autorizará previamente según las condiciones del mercado a las corporaciones financieras existentes para poder operar en los sectores que autoriza el artículo primero de este Decreto.

Artículo 3º El Gobierno Nacional podrá autorizar la creación de sociedades de economía mixta sujetas al régimen de las empresas comerciales e industriales del Estado, con el carácter de corporaciones financieras para realizar operaciones de crédito en el sector de la educación, la cultura, el deporte y la recreación.

Artículo 4º El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase».

El presente negocio fue fijado en lista en la Secretaría de la Corte por el término de tres días, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 214 de la Carta y del artículo 14 del Decreto número 432 de 1969, habiéndose presentado la impugnación del ciudadano Carlos Fernando Osorio Bustos que se resume así:

a) "El Decreto número 388 de 1983 es lesivo de los artículos 122, inciso segundo; 120, número 14; 2º y 20 de la Constitución Política de Colombia";

b) "El Decreto impugnado, no pertenece en su integridad (por su contenido) a los propósitos o fines por los cuales el Gobierno decretó la emergencia económica y social";

c) "Para dictar el Decreto impugnado, no era menester invocar y utilizar las atribuciones de excepción de la emergencia económica que supone un mecanismo más complejo, sino que el Ejecutivo debió de (sic) dar aplicación al ordinal 14, artículo 120 C. N., sin tener necesidad de sustentar o referir el decreto impugnado al Decreto número 3742 de 1982, pues el contenido del acto acusado le deviene al ejecutivo en forma directa y única, por la Constitución Nacional".

d) "Tomar medida como la prevista en el Decreto acusado (sic), por la vía de la crisis económico-institucional de emergencia económica o social, es consagrar una especie de 'mico' que se observa prima facie, por ser ajena a la órbita y derroteros del Decreto número 3742 de 1982".

Conceptos del Procurador

El Jefe del Ministerio Público, en síntesis, opina:

1º "Para este Despacho las disposiciones contenidas en los artículos primero y segundo del Decreto número 388, objeto de revisión, corresponden a materias cuya regulación compete, en el régimen constitucional ordinario, al propio Gobierno, pues resulta inequívoco que se trata con ellas de intervenir en la actividad de ciertos intermediarios financieros (corporaciones financieras) para determinar los sectores económico-sociales a los cuales pueden destinar los recursos que captan: 'podrán realizar operaciones' ".

2º "Empero, cuando, como en este caso, cualquiera que sea la razón, el Gobierno prefirió invocar las facultades excepcionales propias del estado de emergencia y no las ordinarias que le confiere el artículo 120-14, sus disposiciones quedan sometidas a los límites materiales, teleológicos, formales y temporales que corresponden al ejercicio de las facultades de excepción, y, cobijadas por el mecanismo de revisión automática de constitucionalidad que consagra el parágrafo del artículo 122 pues, por la forma en que fue concebido éste, resulta apenas lógico considerar que la revisión en él prevista debe ejercerse por la honorable Corte Suprema sobre la integridad del decreto expedido 'en uso de las facultades a que se refiere este artículo' ";

c) "A juicio de este Despacho, de la autorización que se confiere en los artículos primero y segundo del Decreto en revisión (a las corporaciones financieras para que destinen sus recursos a realizar operaciones en el sector educativo, cultural, recreativo y deportivo) solo puede esperarse un efecto muy indirecto y mediato en la superación de la situación de crisis descrita en el Decreto número 3742, y, por ello estimo que dichas medidas no responden a la exigencia constitucional que se desprende del contenido del artículo 122 en el sentido de que las disposiciones que se adopten deben estar destinadas exclusiva y específicamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus incidencias negativas.

Por ello estimo, sin lugar a mayores consideraciones que dichos preceptos resultan violatorios del artículo 122 de la Carta";

d) "En cuanto al artículo 3º del Decreto objeto de revisión, considero que resulta violatorio del artículo 76-10 del ordenamiento superior, pues, si, como es cierto, corresponde al legislador crear o autorizar la creación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, no puede el propio legislador (ordinario, extraordinario o excepcional), disponer, como en este caso, el traslado permanente de esta competencia al Gobierno, quien solo puede ejercerla mediante habilitación legal transitoria (76-12 o 122)".

Consideraciones de la Corte

Primera. Como se advierte en su encabezamiento, el Decreto número 388 de 1983 fue expedido por el Presidente de la República "en uso de su facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto número 3742 de 1982". Por él se dictan normas sobre operaciones en las corporacio-

nes financieras. Formalmente cumple el requisito constitucional de contener la firma del Presidente y de todos los ministros. Además se dictó dentro del término señalado por el Decreto que declaró la emergencia económica. Por su naturaleza excepcional, y de acuerdo con las normas de los artículos 122 y 214 de la Carta, la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir sobre su exequibilidad.

Segunda. El artículo 122 de la Carta, en cuya virtud fueron expedidas las normas materia de revisión, determina con claridad y precisión las condiciones elementales e inevitables de los decretos de emergencia económica, a saber:

1ª Deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

2ª Solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación determinante del estado de emergencia.

3ª No podrán desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

Tercera. El Decreto número 388 de 1983 en sus artículos primero y segundo faculta a las corporaciones financieras para realizar operaciones en los sectores de la educación, la cultura, la recreación y el deporte, además de los que actualmente son propios de su operación de acuerdo con el Decreto número 2461 de 1980, y ordena a la Superintendencia Bancaria que autorice previamente dichas operaciones según las condiciones del mercado.

No obstante el indiscutible provecho que para la educación y la cultura reportarían aquellas operaciones que se autoriza a las corporaciones financieras, lo cierto es que no encuentra que los artículos primero y segundo del Decreto número 388 estén destinados exclusivamente a conjurar la crisis económica que ha motivado la actual declaratoria de emergencia, ni a impedir la extensión de sus efectos. Ni se ve tampoco que se refieran (como solo pueden hacerlo las normas de emergencia económica) a materias que tengan relación directa y específica con los hechos indicados por el Gobierno en su Decreto número 3742 de 1982, como causantes de la declaratoria de tal emergencia, lo cual es fácil de apreciar revisando las catorce motivaciones de dicho Decreto.

Lo anterior conduce a concluir que en sus dos primeros artículos el Decreto número 388 de 1963 es inconstitucional.

Cuarta. El artículo tercero faculta al Gobierno Nacional para autorizar la creación de sociedades de economía mixta dentro del régimen de las empresas comerciales e industriales del Estado, con el carácter de corporaciones financieras, destinadas a ejecutar operaciones de crédito en los mismos sectores indicados en los artículos primero y segundo.

Sobre el particular la Corte acoge el concepto del Ministerio Público, según el cual la norma en referencia resulta lesiva del artículo 76-10 de la Carta, por cuanto no puede el legislador, ordinario, extraordinario, o excepcional, "disponer como en este caso, el traslado permanente de esta competencia al Gobierno, quien solo puede ejercerla mediante habilitación legal transitoria".

DECISIÓN

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–, con base en el estudio de la Sala Constitucional, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

RESUELVE:

Es inexequible el Decreto número 388 de 1983 (febrero 10), "por el cual se dictan normas sobre operaciones en las corporaciones financieras".

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

José E. Gnecco Correa, Presidente; *Jerónimo Argáez Castello, Luis E. Aldana Rozo, Fabio Calderón Botero, Ismael Coral Guerrero, José María Esguerra Samper, Manuel E. Daza Alvarez, Dante L. Fiorillo Porras, Germán Giraldo Zuluaga, Manuel Gaona Cruz, Héctor Gómez Uribe, Gustavo Gómez Velásquez, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano, Humberto Murcia Ballén, Alberto Ospina Botero, Alfonso Reyes Echandía, Luis Carlos Sáchica, Jorge Salcedo Segura, Pedro Elías Serrano Abadía, Fernando Uribe Restrepo, Darío Velásquez Gaviria.*

Rafael Reyes Negrelli
Secretario

INDICE GENERAL

AÑO 1983
(Primera Parte)

Págs.

LAS LEYES QUE "DECRETEN INVERSIONES PUBLICAS" SOLO PUEDEN SER DICTADAS CON INICIATIVA DEL GOBIERNO. OBJECIONES PRESIDENCIALES, HONORES AL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR Y A LOS HEROES DE LA MAGNA EPOPEYA DE LA CAMPAÑA LIBERTADORA DE 1819 EN SU CENTESIMO SEXAGESIMO ANIVERSARIO. Proyecto de Ley No. 105 (Cámara) y 109 (Senado) de 1979. Magistrado Ponente: doctor *Carlos Medellín*. Sentencia del 20 de enero de 1983. Inexequibles: la parte del artículo 2º que dice: "Y para que ordenen la realización de las finalidades en ella prevista", y la expresión "y/o ejecutarán", del artículo 3º. Los ordinales c) y f) del artículo 3º. Una parte del art. 4º. Exequibles las partes restantes de los artículos anteriores y los demás artículos objetados del mismo proyecto. 5

ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. FONDO ROTATORIO DE LA ARMADA NACIONAL. Demandante: José A. Pedraza Pietón. Normas acusadas: Decretos números 2380 y 3027 de 1968; artículo 4º del Decreto número 2354 de 1971; art. 4º del Decreto número 3130 de 1968; art. 29 del Decreto número 1050 de 1968. Ponente: doctor *Carlos Medellín*. Sentencia del 3 de febrero de 1983. Exequible el art. 4º del Decreto número 3130 de 1968 y el art. 4º del Decreto número 3254 de 1971. Inexequible una parte del art. 29 del Decreto número 1050 de 1968. Se abstiene de decidir sobre la demanda contra los Decretos números 2380 y 3027 de 1968, por sustracción de materia 13

Salvamento de voto de los doctores *Juan Hernández S., José Eduardo Gnecco Cerra, Jorge Salcedo S., Jerónimo Argáez C., Fernando Uribe R., Alvaro Luna G., Gustavo Gómez V., Darío Velásquez G., y José María Esguerra S.* 25

Aclaración de voto del doctor *Manuel Gaona Cruz*. 27

REMUNERACION Y REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, TELECOM. EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS AL EJECUTIVO. Demandante: Miguel Antonio Cárdenas. Norma acusada: Decreto número 1292 de 1978. Ponente: doctor *Carlos Medellín*. Sentencia del 3 de febrero de 1983. La Corte se abstiene de fallar en lo relativo a los artículos 1º y 2º del Decreto número 1292 de 1978, por sustracción de materia. Inexequible el artículo tercero de dicho Decreto. Exequible el artículo cuarto del mismo decreto. 31

Aclaración de voto del doctor *Manuel Gaona Cruz*. 35

Salvamento de voto de los doctores *Juan Hernández, José Eduardo Gnecco, Jorge Salcedo, Jerónimo Argáez, Fernando Uribe, Alvaro Luna, Gustavo Gómez, Darío Velásquez y José María Esguerra*. 38

Págs.

CONSTITUCION EN PARTE CIVIL DE LAS CONTRALORIAS GENERAL, DEPARTAMENTALES, BOGOTA D. E. Y MUNICIPALES, POR EL DELITO DE PECULADO EN LOS PROCESOS PENALES. Demandantes: Antonio J. Cancino y otros. Norma acusada: artículo 18 de la Ley 20 de 1975. Ponentes: doctores *Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano*. Sentencia del 3 de febrero de 1983. Exequible la norma demandada ... 41

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Manuel Gaona Cruz, Juan Hernández Sáenz, Alvaro Luna Gómez y José María Esguerra Samper*. 45

CONCIERTO PARA DELINQUIR. CONSPIRACION, EXCLUSION DE PENA. TIPICIDAD DEL HECHO PUNIBLE. DELITO POLITICO. CODIGO PENAL. Demandantes: Rodrigo Upumy y otros. Norma demandada: artículos 127, parcialmente, 130 y 186 del Código Penal. Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz*. Sentencia del 10 de febrero de 1983. Exequibles las normas demandadas. 47

SISTEMA DE CUOCIENTE ELECTORAL, PARA ELECCION DE LAS COMISIONES PERMANENTES DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS. REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS PARTIDOS Y DE LAS MINORIAS, POR TRATARSE DE UN SISTEMA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PLURALISTA. Demandante: Humberto Criales de la Rosa. Norma demandada: art. 16 de la Ley 17 de 1970. Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz*. Sentencia del 10 de febrero de 1983. Inexequible el art. 15 de la Ley 17 de 1970 55

DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA. Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 3742 de 1982. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*. Sentencia del 15 de febrero de 1983. Exequible el Decreto número 3742 de 1982. 62

Salvamento de voto de los doctores *Gustavo Gómez V., y Jorge Salcedo S.* 65

NATURALEZA INDOLE Y ORIGEN DE LOS TRIBUTOS O CARGAS IMPOSITIVAS AL CIUDADANO. INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEROGADAS O SUBROGADAS. MODIFICACION A LAS TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS. EMERGENCIA ECONOMICA. Revisión constitucional del Decreto número 3743 de 1982. Ponentes: doctores *Manuel Gaona C., Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano*. Sentencia del 23 de febrero de 1983. Inexequible el Decreto número 3743 de 1982. 68

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Jerónimo Argáez, Ismael Coral, Manuel Enrique Daza, Alberto Ospina, Fernando Uribe R., Héctor Gómez U., Fabio Calderón B., José María Esguerra S., Germán Giraldo*. 100

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín, Dante Fiorillo y Juan Hernández* ... 112

Aclaración de voto de los doctores *Gustavo Gómez V., y Jorge Salcedo S.* 113

Salvamento de voto de los doctores *Fabio Calderón B., y José Eduardo Gnecco*. 117

ORGANOS GUBERNATIVOS EN LOS QUE SE ORIGINAN LOS IMPUESTOS. DECLARATORIA DE UNA AMNISTIA PATRIMONIAL. EMERGENCIA ECONOMICA Y SUS PARAMETROS. Sentencia del 28 de febrero de 1983. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 3747 de 1982. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*. Exequible el Decreto número 3747 de 1982. 120

Salvamento de voto del doctor *Juan Hernández Sáenz*. 130

Págs.

Salvamento de voto de los doctores *Manuel Gaona Cruz, Luis E. Aldana R., Juan Hernández S., Alvaro Luna G., Humberto Murcia B., Alfonso Reyes E., Jorge Salcedo S., Pedro E. Serrano A., Darío Velásquez G.* 131

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez.* 134

Salvamento de voto de los doctores *Carlos Medellín* y *Ricardo Medina Moyano* 137

Salvamento de voto del doctor *Dante Fiorillo.* 138

EMERGENCIA ECONOMICA, PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO Y CONTROL A LA EVASION DE IMPUESTOS, DUALIDAD DE JURISDICCION Y COMPETENCIA. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 3803 de 1982. Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.* Sentencia del 3 de marzo de 1983. Exequible en parte el art. 3803 de 1982. 140

Aclaración de voto del doctor *Luis Carlos Sáchica.* 167

Salvamento de voto del doctor *Fernando Uribe.* 168

Salvamento de voto del doctor *Carlos Medellín.* 169

Salvamento de voto de los magistrados *Juan Hernández, Luis Enrique Aldana, Jorge Salcedo* y *Fernando Uribe.* 170

Aclaración de voto del doctor Gustavo Gómez Velásquez. 171

Salvamento de voto de los doctores: *Manuel Gaona, Humberto Murcia* y *Alvaro Luna.* 171

EMERGENCIA ECONOMICA. IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS. ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO EN ESTADO DE EMERGENCIA. Decreto Legislativo número 3746 de 1982. Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* y *Ricardo Medina Moyano.* Sentencia del 3 de marzo de 1983. Inexequible el Decreto número 3746 de 1982. 173

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Ismael Coral, José Eduardo Gnecco, Alberto Ospina, Fabio Calderón, Manuel Enrique Daza, José María Esguerra, Héctor Gómez* y *Jerónimo Argáez.* 191

Aclaración de voto de los doctores: *Carlos Medellín, Dante Fiorillo* y *Juan Hernández.* .. 196

Aclaración de voto de... 199

EMERGENCIA ECONOMICA, IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS DE VEHICULOS Y AUTOMOTORES, CONEXIDAD DIRECTA Y ESPECIFICA CON LA SITUACION QUE DETERMINA EL ESTADO DE EMERGENCIA. Revisión constitucional del Decreto número 3744 de 1982. Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* y *Ricardo Medina Moyano.* Sentencia del 3 de marzo de 1983. Inexequible el Decreto revisado. 202

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Alberto Ospina, Jerónimo Argáez, Ismael Coral, Manuel Enrique Daza, José María Esguerra, Héctor Gómez, Germán Giraldo, José Eduardo Gnecco* y *Fabio Calderón.* 217

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín* y *Dante Fiorillo Porras* 218

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez.* 219

Págs.

EMERGENCIA ECONOMICA. REGIMEN DE CATASTRO. ESTA CLASE DE DECRETOS LEGISLATIVOS DEBE TENER COMO UNICO FIN, "CONJURAR LA CRISIS E IMPEDIR LA EXTENSION DE SUS EFECTOS". ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO EN ESTADO DE EMERGENCIA. Revisión constitucional del Decreto número 3745 de 1982. Magistrados ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano*. Sentencia de 7 de marzo de 1983. Inexequible el Decreto revisado. 220

Salvamento de voto de los doctores *José Eduardo Gnecco C., Jerónimo Argáez C., Fabio Calderón B., Luis Carlos Sáchica, Alberto Ospina B., Manuel Enrique Daza A., Héctor Gómez U., Germán Giraldo Z., y José María Esguerra* 245

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín, Dante Fiorillo P.*, y *Juan Hernández S.* 247

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez V.* 248

EMERGENCIA ECONOMICA. NORMAS SOBRE LOS IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO AVISOS Y TALLERES. ORIGENES DELIBERATIVOS Y PARLAMENTARIOS DEL TRIBUTO O DEL IMPUESTO. Revisión constitucional del Decreto número 3815 de 1982. Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano*. Sentencia del 7 de marzo de 1983. Inexequible la norma revisada. 249

Salvamento de voto de los doctores: *Luis Carlos Sáchica, José María Esguerra, Jerónimo Argáez, Alberto Ospina B., Ismael Coral, Manuel Enrique Daza, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez U., Germán Giraldo, Fabio Calderón.* 267

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín, Dante L. Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz y Jorge Salcedo Segura*..... 268

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez.* 269

EMERGENCIA ECONOMICA. SUJETOS DEL IMPUESTO MUNICIPAL DE INDUSTRIA Y COMERCIO. EL CONGRESO COMO LEGISLADOR ORDINARIO. Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín, Ricardo Medina Moyano*. Revisión Constitucional del Decreto Legislativo número 4816 de 1982 "Por el cual se modifica la Ley 57 de 1981". Sentencia del 7 de marzo de 1983. Inexequible la norma revisada..... 270

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Alberto Ospina B., Jerónimo Argáez C., José María Esguerra S., Germán Giraldo Z., José Eduardo Gnecco C., Ismael Coral G., Manuel Enrique Daza A., Fabio Calderón B., Héctor Gómez U., Fanny González F.* 285

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín, Dante Fiorillo P. y Juan Hernández S.* 286

EMERGENCIA ECONOMICA. MODIFICACION AL IMPUESTO SOBRE CONSUMO DE LICORES NACIONALES Y EXTRANJEROS Y SU MONOPOLIO. IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS. Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín y Ricardo Medina Moyano*. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 71 de 1983. Inexequible el Decreto número 71 de 1983. Sentencia del 10 de marzo de 1983..... 288

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, José Eduardo Gnecco, Jerónimo Argáez C., Germán Giraldo Z., Fanny González F., Ismael Coral C., José María Esguerra, Fabio Calderón B., Héctor Gómez U., Alberto Ospina B., Manuel Enrique Daza A.* 299

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín F., Dante L. Fiorillo P., Juan Hernández S., Jorge Salcedo S.* 303

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez V.* 304

Págs.

EMERGENCIA ECONOMICA. REFORMA A LOS IMPUESTOS DE CIRCULACION Y TRANSITO Y TIMBRE NACIONAL RELACIONADO CON VEHICULOS AUTOMOTORES. ELEMENTOS CONFIGURATIVOS DEL ARTICULO 122 DE LA C. N. Revisión constitucional del Decreto número 72 de 1983. Sentencia del 10 de marzo de 1983. Magistrados Ponentes, doctores *Manuel Gaona Cruz, Carlos Medellín* y *Ricardo Medina Moyano*. Inexequible el Decreto número 72 de 1983. 305

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Jerónimo Argáez Castello, Fanny González Franco, Ismael Coral Guerrero, Germán Giraldo Z., Manuel Enrique Daza A., Alberto Ospina B., José María Esguerra S., José Eduardo Cnecco C., Héctor Gómez U.*, y *Fabio Calderón Botero*. 322

Aclaración de voto de los doctores Carlos Medellín F., Dante L. Fiorillo Porras, Juan Hernández Sáenz 323

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez V.* 324

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. CARENCIA DE PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. COSA JUZGADA FORMAL PERO NO MATERIAL. Sentencia del 10 de marzo de 1983. Norma demandada: arts. 338, numeral 3º y 686, num. 2, parcialmente del C. de P. C. Demandantes: Gustavo Figueroa y otros. Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*. La Corte se inhibe de dictar sentencia de mérito o de fondo en el siguiente caso. 325

Salvamento de voto de los doctores *Jorge Salcedo Segura* y *Gustavo Gómez Velásquez*. 329

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez V.* 331

PROPOSICION JURIDICA INCOMPLETA. COSA JUZGADA FORMAL PERO NO MATERIAL SENTENCIA INHIBITORIA. CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Sentencia de marzo 10 de 1983. Normas demandadas: Art. 338, numeral 3º del Decreto número 1400 de 1970. Demandantes: Enrique Benedetti Chamy y otros. Magistrado ponente: doctor *Carlos Medellín*. La Corte se inhibe de dictar sentencia de fondo . . . 332

Salvamento de voto del doctor *Jorge Salcedo Segura*. 335

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez*. 337

EMERGENCIA ECONOMICA. CUENTA ESPECIAL DE CAMBIOS. FONDOS DE INVERSIONES PUBLICAS Y ESTABILIZACION CAMBIARIA. FASES INTERNA Y EXTERNA DE LA ECONOMIA NACIONAL. JUNTA MONETARIA. Revisión constitucional del Decreto número 73 de 1983. Sentencia del 11 de marzo de 1983. Magistrados ponentes: doctores *Carlos Medellín, Luis Carlos Sáchica* y *Juan Hernández*. Inexequible el Decreto número 73 de 1983 340

Salvamento de voto del doctor *Ricardo Medina Moyano*. 348

Salvamento de voto de los doctores *Gustavo Gómez, Humberto Murcia* y *Jorge Salcedo*. . 352

Salvamento de voto de los doctores *Manuel Gaona Cruz, Alfonso Reyes E.*, y *Pedro Elías Serrano Abadía*. 355

EMERGENCIA ECONOMICA. REDISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION EN EL IMPUESTO A LAS VENTAS, PROGRAMAS DE INVERSION DEL ESTADO. Revisión constitucional del Decreto número 232 de 1983. Sentencia del 14 de marzo de 1983. Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*. Exequible el Decreto número 232 de 1983. 358

Salvamento de voto de los doctores *Manuel Gaona Cruz, Gustavo Gómez V., Carlos Medellín* y *Jorge Salcedo Segura*. 366

Págs.

PLANTA DE PERSONAL DEL CONGRESO NACIONAL Y SUS ASIGNACIONES. COSA JUZGADA. Norma demandada Ley 52 de 1978. Sentencia del 14 de marzo de 1983 Demandante: Edilberto Soto S. Ponente: doctor *Carlos Medellín*. Estése a lo dispuesto en el fallo del 26 de noviembre de 1980. 369

REGIMEN PRESTACIONAL DE FUNCIONARIOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES. DERECHOS ADQUIRIDOS PENSION DE JUBILACION VITALICIA. Norma demandada: Parágrafos 2º y 3º del art. 28 del Decreto número 611 de 1977. Demandante: José A. Pedraza P. Ponente. doctor *Ricardo Medina Moyano*. Exequible la norma demandada Sentencia del 14 de marzo de 1983. 387

CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES. Norma demandada: Parte final inciso 1º del art. 20 del Código Penal. Demandante: Gustavo Adolfo Niño. Sentencia del 16 de marzo de 1983 Inexequible la norma demandada. Ponente. doctor *Ricardo Medina Moyano*. 394

Salvamento de voto de los doctores *Luis Enrique Aldana Roza, Dante Fiorillo Porras* y *Darío Velásquez Gaviria*. 404

PRECISION DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO. REGLAMENTACION DE LA CARRERA JUDICIAL. Norma demandada: art. 20 numeral 34 (parcialmente); de la Ley 16 de 1968; arts. 97 y 107 del Decreto número 250 de 1970. Demandante Jesús A. Acosta. Ponente: doctor *Carlos Medellín*. Sentencia del 16 de marzo de 1983. La Corte remite a sentencias de 10 de mayo de 1979 y 21 de octubre de 1976. Exequible el art. 97 numerales 1 y 2 y el art. 107 del Decreto Extraordinario número 250 de 1970. 406

INHIBICION DE FALLO POR CARENCIA DE UNIDAD NORMATIVA EN LA DEMANDA. Norma demandada: Parcialmente la letra ordinal i) del art. 2º Decreto número 149 de 1976. Demandante: Simón Castro B. Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz*. Sentencia de 16 de marzo de 1983. La Corte se inhibe de fallar por carencia de unidad normativa. 411

Salvamento de voto del doctor *Jorge Salcedo Segura*. 415

EMERGENCIA ECONOMICA. IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS. TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR DE VENTAS Y GANANCIAS OCASIONALES OBTENIDAS EN COLOMBIA. EL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION NO HABILITA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA ESTABLECER NUEVOS IMPUESTOS DE CARACTER PERMANENTE. Revisión constitucional del Decreto número 231 de 1983. Ponente: doctor *Juan Hernández Sáenz*. Fecha sentencia: 17 de marzo de 1983. Inexequible en parte el decreto revisado 417

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, José María Esguerra, Jerónimo Argáez, Fabio Calderón, Ismael Coral, Germán Giraldo, Héctor Gómez, José Eduardo Gnecco, Manuel Enrique Daza, Alberto Ospina*. 424

Salvamento de voto parcial del doctor *Gustavo Gómez*. 425

Salvamento de voto de los doctores *Manuel Gaona, Enrique Aldana, Dante Fiorillo, Gustavo Gómez, Carlos Medellín, Ricardo Medina, Idumberto Mureia* y *Alvaro Luna*. 425

EMERGENCIA ECONOMICA. AVALUOS CATASTRALES. UNIDAD MATERIAL Y OBJETIVA EN LOS ASUNTOS JUZGADOS. Revisión constitucional del Decreto número 233 de 1983. Magistrados ponentes: doctores *Carlos Medellín* y *Manuel Gaona Cruz*. Sentencia del 17 de marzo de 1983. Inexequible el Decreto número 233 de 1983. 428

Págs.

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Fabio Calderón, Ismael Coral, José Eduardo Gnecco C., Héctor Gómez, Jerónimo Argáez, Manuel Enrique Daza, Alberto Ospina, Gerardo Geraldo, José María Esguerra.* 443

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín, Dante Fiorillo* y *Juan Hernández.* ... 444

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez.* 445

REMUNERACIONES DE ACUERDO CON EL RANGO MILITAR OBTENIDO. Sentencia del 17 de marzo de 1983. Demandante: Adolfo Sánchez S. Norma demandada: art. 91, inciso 1º (parcialmente) y parágrafo 1º letra b). y 92 del Decreto número 612 de 1977. Exequible la norma demandada. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.* 446

AUTORIZACIONES AL GOBIERNO PARA ADICIONAR EL PRESUPUESTO. TRAMITE DE LAS LEYES EN EL PARLAMENTO. OMISION DE NORMAS DEL REGLAMENTO EN LAS CAMARAS. Demandante: José Libardo López Montes. Norma demandada: Ley 130 de 1959. Ponente: doctor *Manuel Gaona Cruz.* Sentencia del 17 de marzo de 1983. Exequible la norma acusada..... 451

Salvamento de voto de los doctores *Juan Hernández* y *Luis Carlos Sáchica.* 459

EMERGENCIA ECONOMICA. NORMAS EN MATERIA DE APUESTAS PERMANENTES. Revisión constitucional del Decreto número 386 de 1983. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.* Sentencia del 17 de marzo de 1983. Exequible en parte el Decreto número 386 de 1983. 460

Salvamento de voto del doctor *Jorge Salcedo Segura.* 465

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez.* 466

EMERGENCIA ECONOMICA. EMISION DE TITULOS DE AHORRO NACIONAL. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 382 de 1983. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.* Sentencia del 6 de abril de 1983. Constitucional el decreto revisado. 467

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez.* 473

Salvamento de voto del doctor *Ricardo Medina Moyano.* 473

EMERGENCIA ECONOMICA. AMNISTIA TRIBUTARIA A LOS CONTRIBUYENTES. Revisión constitucional al Decreto número 236 de 1983. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.* Sentencia del 6 de abril de 1983. Inexequible en parte el decreto revisado. 474

Salvamento de voto del doctor *Ricardo Medina Moyano.* 482

Salvamento de voto del doctor *Dante L. Fiorillo Porras.* 484

Salvamento de voto de los doctores *Alvaro Luna Gómez, Juan Hernández S.* 485

Salvamento de voto de los doctores *Gaona Cruz, Enrique Aldana, Humberto Murcia, Alfonso Reyes, Pedro Elías Serrano* y *Darío Velásquez.* 486

Salvamento de voto del doctor *Gustavo Gómez Velásquez.* 491

EMERGENCIA ECONOMICA. SUPRESION DEL IMPUESTO SUCESORAL. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 227 de 1983. Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica.* Sentencia del 7 de abril de 1983. Exequible el Decreto número 227 de 1983... 492

Salvamento de voto del doctor *Juan Hernández Sáenz.* 496

Págs.

Salvamento de voto de los doctores *Humberto Murcia Ballén, Alfonso Reyes Echandía* y *Ricardo Medina Moyano*. ... 497

Salvamento de voto de los doctores *Carlos Medellín, Dante Fiorillo, Gustavo Gómez Velásquez* y *Alvaro Luna Gómez*. ... 498

Salvamento de voto de los doctores *Manuel Gaona Cruz, Enrique Aldana Rozo, Pedro Elías Serrano Abadía*. ... 499

Salvamento de voto del doctor *José María Esguerra Samper*. ... 501

ESTIMULO TRIBUTARIO A LAS SOCIEDADES ANONIMAS CUANDO MAS DE LA MITAD DE SU CAPITAL SEA COLOMBIANO. Demandante: Héctor Gallego Osorio. Norma demandada: art. 5° de la Ley 49 de 1976. Magistrado Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*. Sentencia del 24 de abril de 1983. Exequible el inciso 1° del art. 5° de la Ley 19 de 1976. Abstenerse de fallar en el fondo sobre la parte acusada del inciso 1° del art. 5° de la Ley 49 de 1975. ... 503

Aclaración de voto de los doctores *Juan Hernández, Alvaro Luna* y *Darío Velásquez*. ... 507

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez*. ... 508

EJECUCION DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD, PRISION ABIERTA, COLONIAS AGRICOLAS. DEL PLURALISMO AL MONISMO. Demandantes: Antonio José Cancino y otro. Norma demandada: art. 377, parcialmente del Código Penal Decreto número 100 del 80. Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano*. Sentencia del 11 de abril de 1983. Exequible la norma demandada. ... 509

Salvamento de voto de los doctores *Alfonso Reyes, Manuel Urueta, Dante Fiorillo, Manuel Gaona, Germán Giraldo, Juan Hernández, Jorge Salcedo, Fernando Uribe* y *Rafael Nieto Navia*. ... 517

LAS SIMPLES IMPROPIEDADES DEL LENGUAJE O LA VARIABLE INTERPRETACION DE UN CONCEPTO, NO ALCANZA A AFECTAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA DISPOSICION. LA USURA. CODIGO PENAL. Demandantes: Antonio José Cancino y otro. Norma demandada: art. 235 del Código Penal Ponente: doctor *Luis Carlos Sáchica*, Sentencia del 11 de abril de 1983. La Corte se abstiene de fallar en el fondo sobre el art. 235 del C. P. en la forma como fue adoptado por el art. 1° del Decreto número 100 de 1980. Exequible el art. 235 del C. P. con el texto definitivo adoptado mediante Decreto número 141 de 1980. ... 519

EMERGENCIA ECONOMIA. TARIFA DEL IMPUESTO DE TIMBRE SOBRE LEGALIZACION DE LA FACTURA CONSULAR. LA INSTITUCION DE LA EMERGENCIA TIENE SU ESPECIFICA RAZON DE SER. RESPECTO DE MEDIDAS ECONOMICAS QUE NO COMPROMETAN DE MANERA GENERAL Y PERMANENTE EL REGIMEN IMPOSITIVO ORDINARIO VICENTE. Revisión constitucional del Decreto Legislativo número 235 de 1983. Magistrados Ponentes: doctores *Manuel Gaona Cruz* y *Carlos Medellín*. Sentencia de 11 de abril de 1983. Constitucional el Decreto revisado. ... 525

Salvamento de voto de los doctores *Luis Carlos Sáchica, Fabio Calderón, Ismael Coral, José Eduardo Gnecco, Jerónimo Argáez, Alberto Ospino, Germán Giraldo, José María Esguerra, Fernando Uribe, Manuel Enrique Daza* y *Héctor Gómez*. ... 532

Aclaración de voto de los doctores *Carlos Medellín F., Dante L. Fiorillo, Juan Hernández S.* ... 534

Salvamento de voto del doctor *Fernando Uribe R.* ... 535

Aclaración de voto del doctor *Gustavo Gómez V.* ... 536

Págs.

LA PENSION DE JUBILACION PARA EL PERSONAL DE LA RAMA JURISDICCIONAL Y EL MINISTERIO PUBLICO. Demandante: José Vicente Alarcón López. Norma demandada: Decreto número 902 de 1969, art. 1°; Decreto número 546 de 1971, art. 6°; art. 132 del Decreto número 1660 de 1978. Ponente: doctor *Ricardo Medina Moyano*. Sentencia del 11 de abril de 1983. Inhibida para conocer del art. 132 del Decreto número 1660 de 1978; y art. 1° Decreto número 902 de 1969. En cuanto al art. 6° del Decreto número 546 de 1971, remite a sentencia del 4 de abril de 1972. Exequible el art. 6° del Decreto número 546 de 1971... 537

Salvamento de voto de los doctores *José Eduardo Gnecco, Ismael Coral, Juan Hernández, Jorge Salcedo, Darío Velásquez, José María Esguerra, Gustavo Gómez, Jerónimo Argáez, Alvaro Luna, Fernando Uribe y Manuel Enrique Daza*. 545

EMERGENCIA ECONOMICA. NORMAS SOBRE OPERACIONES EN LAS CORPORACIONES FINANCIERAS. LAS MATERIAS DE LOS DECRETOS DEBERAN TENER RELACION DIRECTA Y ESPECIFICA CON LA SITUACION DETERMINANTE DEL ESTADO DE EMERGENCIA. Revisión constitucional del Decreto número 388 de 1983. Ponente: doctor *Carlos Medellín*. Sentencia del 11 de abril de 1983. Inexequible el Decreto revisado. 548

INDICE ALFABETICO DE MATERIAS

Págs.

Autorizaciones al Gobierno para adicionar el presupuesto. Trámite de las leyes en el Parlamento. Omisión de normas del reglamento en las Cámaras. Fecha sentencia, marzo 17/83. Ponente: doctor *Gaona*. Número 30..... 451

Código de Procedimiento Civil. Carencia de proposición jurídica completa. Cosa juzgada formal pero no material. Fecha sentencia, marzo 10/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 18... 325

Código de Procedimiento Penal. Inmunidad de los legisladores. Fecha sentencia, marzo 16/83. Ponente: doctor *Medina*. Número 24..... 394

Concierto para delinquir. Conspiración. Exclusión de pena. Tipicidad del hecho punible. Delito político. Código Penal. Fecha sentencia, febrero 10/83. Ponente: doctor *Gaona*. Número 5. 47

Constitución en parte civil de las Contralorías: General, Departamentales, Bogotá, D. E. y Municipales, por el delito de peculado en los procesos penales. Fecha sentencia, febrero 3/83. Ponentes: doctores *Medellín* y *Medina*. Número 4..... 41

Declaratoria del Estado de Emergencia Económica. Fecha sentencia, febrero 15/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 7..... 62

Ejecución de las penas privativas de la libertad. Prisión abierta. Colonias agrícolas. Del pluralismo al monismo. Fecha sentencia, abril 11/83. Ponente: doctor *Medina*. Número 36..... 509

Emergencia económica. Procedimiento tributario y control a la evasión de impuestos. Dualidad de jurisdicción y competencia. Fecha sentencia, marzo 3/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 10..... 141

Emergencia económica. Impuesto sobre la renta y complementarios. Alcance de las atribuciones del Gobierno en Estado de Emergencia. Fecha sentencia, marzo 3/83. Ponente: doctor *Medina*. Número 11..... 184

Emergencia económica. Impuesto sobre las ventas de vehículos y automóviles. Conexidad directa y específica con la situación que determina el estado de Emergencia. Fecha sentencia, marzo 3/83. Ponentes: doctores *Gaona, Medellín, Medina*. Número 12..... 202

Emergencia económica. Régimen de catastro. Esta clase de decretos legislativos debe tener como único fin "Conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos". Alcance de las atribuciones del Gobierno en Estado de Emergencia. Fecha sentencia, marzo 3/83. Ponentes: doctores *Gaona, Medellín y Medina*. Número 13..... 220

Emergencia económica. Normas sobre los impuestos de Industria y Comercio. Avisos y tableros. Orígenes deliberativos y parlamentarios del tributo o del impuesto. Fecha sentencia, marzo 7/83. Ponentes: doctores *Gaona, Medellín y Medina*. Número 14..... 249

Págs.

Emergencia económica. Sujetos del Impuesto Municipal de Industria y Comercio. El Congreso como legislador ordinario. Fecha sentencia, marzo 7/83. Ponentes doctores *Gaona, Medellín* y *Medina*. Número 15. 270

Emergencia económica. Modificación al impuesto sobre consumo de licores nacionales y extranjeros y su monopolio. Impuestos extraordinarios. Fecha sentencia, marzo 10/83. Ponentes: doctores *Gaona, Medellín y Medina*. Número 16. 288

Emergencia económica. Reforma a los impuestos de circulación y tránsito y timbre nacional relacionado con vehículos automotores. Elementos configurativos del artículo 122 de la C. N. Fecha sentencia, marzo 10/83. Ponentes: doctores *Gaona, Medellín y Medina*. Número 17. 305

Emergencia económica, cuenta especial de cambios. Fondos de inversiones públicas y estabilización cambiaria, fases interna y externa de la economía nacional. Junta Monetaria. Fecha sentencia, marzo 11/83. Ponentes: doctores *Medellín, Sáchica* y *Hernández*. Número 20. 340

Emergencia económica. Redistribución de la participación en el impuesto a las ventas, programas de inversión del Estado. Fecha sentencia, marzo 14/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 21. 358

Emergencia económica. Impuestos de renta y complementarios, transferencias al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia. El artículo 122 de la Constitución no habilita al Presidente de la República para establecer nuevos impuestos de carácter permanente. Fecha sentencia, marzo 17/83. Ponente: doctor *Hernández S.* Número 27. 417

Emergencia económica. Avalúos catastrales. Unidad material y objetiva en los asuntos juzgados. Fecha sentencia, marzo 17/83. Ponentes: doctores *Medellín y Gaona*. Número 28. 428

Emergencia económica. Normas en materia de apuestas permanentes. Fecha sentencia, marzo 17/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 31. 460

Emergencia económica. Emisión de Títulos de Ahorro Nacional. Fecha sentencia, abril 16/83. Ponente doctor *Sáchica*. Número 32. 457

Emergencia económica. Amnistía tributaria a los contribuyentes. Fecha sentencia, abril 6/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 33. 474

Emergencia económica. Supresión del impuesto sucesoral. Fecha sentencia, abril 7/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 34. 492

Emergencia económica. Tarifa del impuesto de timbre sobre legalización de la factura consular. La institución de la emergencia tiene su específica razón de ser respecto de medidas económicas que no comprometen de manera general y permanente el régimen impositivo ordinario vigente. Fecha sentencia, abril 11/83. Ponentes: doctores *Gaona, Medellín*. Número 38. 525

Emergencia económica. Normas sobre operaciones en las corporaciones financieras. Las materias de los decretos deberán tener relación directa y específica con la situación determinante del estado de emergencia. Fecha sentencia, abril 11/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 40. 548

Establecimientos públicos. Empresas industriales y comerciales del Estado. Descentralización administrativa. Fondo Rotatorio de la Armada Nacional. Fecha sentencia, febrero 3/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 2 13

Estímulo tributario a las sociedades anónimas, cuando más de la mitad de su capital sea colombiano. Fecha sentencia, abril 7/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 35. 503

Págs.

Inhibición de fallo por carencia de unidad normativa en la demanda. Fecha sentencia, marzo 16/83. Ponente: doctor *Guona*. Número 26. 411

La pensión de jubilación para el personal de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público. Fecha sentencia, abril 11/83. Ponente: doctor *Medina*. Número 39. 537

Las leyes que "decreten inversiones públicas sólo pueden ser dictadas con iniciativa del Gobierno". Objeciones presidenciales. Honores al Libertador Simón Bolívar y a los Héroes de la Magna Epopeya de la Campaña Libertadora de 1819 en su centésimo sexagésimo aniversario. Fecha sentencia, enero 20/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 1. 5

Las simples impropiedades del lenguaje o la variable interpretación de un concepto no alcanzan a afectar la constitucionalidad de una disposición. La usura C. P. Fecha sentencia, abril 11/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 37. 519

Naturaleza, índole y origen de los tributos o cargas impositivas al ciudadano. Inconstitucionalidad de normas derogadas o subrogadas. Modificación a las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios. Emergencia económica. Fecha sentencia, febrero 23/83. Ponentes: doctores *Guona, Medellín y Medina*. Número 8. 68

Organos gubernativos en los que se originan los impuestos. Declaratoria de una amnistía patrimonial. Emergencia económica y sus parámetros. Fecha sentencia, febrero 28/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 9. 120

Planta de personal del Congreso Nacional y sus asignaciones. Cosa juzgada. Fecha sentencia, marzo 14/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 22. 369

Precisión de facultades extraordinarias al Ejecutivo. Reglamentación de la carrera judicial. Fecha sentencia, marzo 16/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 25. 406

Proposición jurídica incompleta. Cosa juzgada formal pero no material. Sentencia inhibitoria. Código de Procedimiento Civil. Fecha sentencia, marzo 10/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 19. 332

Régimen prestacional de funcionarios públicos y trabajadores oficiales. Derechos adquiridos. Pensión de jubilación vitalicia. Fecha sentencia, marzo 14/83. Ponente: doctor *Medina*. Número 23. 387

Remuneraciones de acuerdo con el rango militar obtenido. Fecha sentencia, marzo 17/83. Ponente: doctor *Sáchica*. Número 29. 446

Remuneraciones y régimen disciplinario de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom. Exceso en el ejercicio de las facultades concedidas al Ejecutivo. Fecha sentencia, marzo 3/83. Ponente: doctor *Medellín*. Número 3. 31

Sistema de cuociente electoral, para elección de las comisiones permanentes de las cámaras legislativas. Representación proporcional de los partidos y de las minorías, por tratarse de un sistema de democracia representativa pluralista. Fecha sentencia, febrero 10/83. Ponente: doctor *Guona*. Número 6. 56

INDICE DE NORMAS ACUSADAS O REVISADAS POR LA CORTE

Año	Decreto	Fecha Sentencia	No. Sentencia	Página
1968	1050	Febrero 3/83	2	14
1968	3027	Febrero 3/83	2	16
1968	3130	Febrero 3/83	2	16
1969	902	Abril 11/83	39	331
1970	1400	Marzo 10/83	18	331
1970	1400	Marzo 10/83	19	332
1971	409	Marzo 16/83	24	395
1971	2354	Febrero 3/83	2	17
1976	149	Marzo 16/83	26	411
1976	611	Marzo 14/83	23	388
1977	612	Marzo 17/83	29	446
1978	1292	Febrero 3/83	3	31
1978	1660	Abril 11/83	39	538
1980	100	Febrero 10/83	5	55
1980	100	Abril 11/83	36	510
1980	100	Abril 11/83	37	519
1982	3742	Febrero 15/83	7	62
1982	3743	Febrero 23/83	8	68
1982	3744	Marzo 3/83	12	202
1982	3745	Marzo 7/83	13	221
1982	3746	Marzo 13/83	11	173
1982	3747	Febrero 28/83	9	120
1982	3803	Marzo 3/83	10	140
1982	3815	Marzo 7/83	14	250
1982	3816	Marzo 7/83	15	270
1983	71	Marzo 10/83	16	288
1983	72	Marzo 10/83	17	306
1983	73	Marzo 11/83	20	341
1983	237	Abril 7/83	34	492
1983	231	Marzo 17/83	27	418
1983	232	Marzo 14/83	21	358
1983	233	Marzo 17/83	28	425
1983	235	Abril 11/83	38	525
1983	236	Abril 6/83	33	474
1983	382	Abril 6/83	32	467
1983	386	Marzo 17/83	31	460
1983	388	Abril 11/83	40	548
1959	130	Marzo 17/83	30	451
1970	17	Febrero 10/83	6	56
1975	20	Febrero 3/83	4	41
1975	49	Abril 7/83	35	503
1976	19	Abril 7/83	35	504
1978	52	Marzo 14/83	22	369

INDICE DE NORMAS DECLARADAS INEXEQUIBLES

Año	Decreto	Fecha Sentencia	Número	Páginas
1968	1050. Inexequible la parte del art. 29 del Decreto número 1050/68 que dice: "o autorizados por decreto del Gobierno", y exequible el resto del mismo artículo.	Febrero 3/83	2	14
1971	409. Inexequible por ser contraria a la Constitución la parte final del Decreto número 409/71 (C. de P. P.) en la parte final del primer inciso del art. 20 en la parte demandada que dice: "Si la Cámara respectiva negare el levantamiento de la inmunidad, el proceso continuará su trámite, pero la detención no se hará efectiva, mientra subsista la inmunidad".	Marzo 16/83	24	395
1978	1292. Inexequible el art. 3º.	Febr. 3/83	3	31
1982	3743. Inexequible en su totalidad.	Febrero 23/83	8	68
1962	3744. Inexequible en su totalidad.	Marzo 3/83	12	202
1982	3745. Inexequible en su totalidad.	Marzo 7/83	13	221
1982	3746. Inexequible en su totalidad.	Marzo 3/83	11	173
1982	3803. Inexequible en su totalidad, los arts. 5º, 10, 16, 36, 53, 54, 55, 65, 66, 69, 79, 81 y 86. Segundo. En el art. 1º, ordinales 2º y 3º, la expresión "y los reglamentos"; en el ordinal 4º de la expresión "en las condiciones y cuantías que determine el reglamento", en el parágrafo 1º del mismo art. 1º, la expresión "en las condiciones y cuantías que determine el reglamento". En el art. 3º la parte que dice: "así mismo, determinará las pruebas que puedan suministrarse dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar o con la respuesta a los requerimientos". En el art. 6º. "Todo de conformidad con el reglamento".			

Año	Decreto	Fecha Sentencia	Número	Páginas
	En los incisos 3º y 4º del art. 7º, "a través de la Procuraduría General de la Nación, o sus agentes" y "En tal evento, la carga de la prueba incumbe al contribuyente o responsable y ésta deberá ser plena para su aceptación".			
	En el art. 8º: "En las condiciones que el gobierno indique".			
	En el art. 11, el inciso 2º que dice. "la omisión por parte del Juez constituye causal de mala conducta".			
	En el art. 16: "o el reglamento".			
	En el art. 21: "dentro de los términos que indique el reglamento".			
	En el art. 28: "y contadores".			
	En el art. 32: "en la forma que determine el reglamento".			
	En el art. 59: "o los reglamentos".			
	En el art. 60: "o los reglamentos".			
	En el art. 70: "y en la forma indicada por el gobierno".			
	En el art. 74 en cuanto el anticipo en el establecido se aplique a rentas provenientes de salarios de trabajadores dependientes.			
	En el art. 75 en cuanto se refiere al anticipo sobre rentas provenientes de salarios de trabajadores dependientes.			
	En el art. 89: "sin perjuicio de lo establecido en el art. 86 de este Decreto" y en cuanto deroga el art. 24 de la Ley 52 de 1977.	Marzo 3/83	10	140
1982	3815. Inexequible en su totalidad	Marzo 7/83	14	250
1982	3816. Inexequible en su totalidad.	Marzo 7/83	15	270
1983	71. Inexequible en su totalidad.	Marzo 10/83	16	288

Año	Decreto	Fecha Sentencia	Número	Páginas
1983	72. Inexequible en su totalidad.	Marzo 10/83	17	306
1983	231. Inexequible en el art. 2º "dentro de las condiciones que señale el reglamento". El art. 7º, en sus ordinales c) d) y e) El art. 9º y sus parágrafos y los arts. 10 y 11. El art. 12: "en las condiciones que determine el reglamento". El art. 14, en cuanto declaró derogados los arts. 69 y 70 del Decreto número 2247 de 1974 y los arts. 16 y 17 de la Ley 54 de 1977.	Marzo 17/83	27	418
1983	233. Inexequible en su totalidad.	Marzo 17/83	28	428
1983	235. Inexequible en su totalidad.	Abril 11/83	38	525
1983	236. Inexequibles los arts. 12, 13 y 14. La parte final del ordinal b) del art. 11: "para las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a 1984 y siguientes el ajuste será el establecido en el art. 3º del Decreto número 3745 de 1982.	Abril 6/83	33	474
1983	386. Inexequible arts. 9º y 10.	Marzo 17/83	31	460
1983	388. En su totalidad, inexequible.	Abril 11/83	40	548

INDICE DE NORMAS CONSTITUCIONALES CITADAS, INTERPRETADAS O ALUDIDAS POR LA CORTE

Norma Artículo C.N.	Numeral(es)	Fecha Sentencia	Número	Páginas
2		Febrero 3/83	2	19
2		Febrero 23/83	8	87
2		Marzo 7/83	13	226
2		Marzo 14/83	23	388
2		Abril 11/83	40	549
10		Abril 7/83	35	504
11		Abril 7/83	35	504
12		Abril 7/83	35	504
16		Marzo 10/83	18	326
16		Marzo 10/83	19	333
16		Marzo 17/83	29	447
16		Abril 7/83	35	504
17		Marzo 17/83	29	447
20		Marzo 3/83	10	158
20		Marzo 10/83	18	326
20		Abril 11/83	40	549
23		Febrero 10/83	5	48
23		Abril 13/83	37	520
26		Febrero 3/83	4	41
26		Febrero 10/83	5	48
26		Marzo 3/83	10	158
26		Marzo 10/83	18	326
26		Marzo 10/83	19	333
26		Marzo 16/83	24	390
26	2	Abril 11/83	36	510
26		Abril 13/83	37	520
28		Marzo 3/83	10	158
30		Marzo 7/83	13	226
30		Marzo 10/83	18	326
30		Marzo 10/83	19	333
30		Marzo 14/83	23	388
32		Marzo 10/83	17	315
43		Marzo 3/83	11	193
43		Marzo 10/83	17	315

Norma Artículo C.N.	Numeral(es)	Fecha Sentencia	Número	Páginas
45		Marzo 17/83	29	447
55		Febrero 3/83	5	48
55		Febrero 10/83	2	19
55		Febrero 23/83	8	87
55		Marzo 3/83	11	193
55		Marzo 7/83	13	226
55		Marzo 10/83	17	315
55		Marzo 14/83	23	388
59		Febrero 3/83	4	41
60		Febrero 3/83	4	41
62		Marzo 16/83	25	407
76	4	Enero 20/83	1	19
76	9	Febrero 3/83	2	19
76	12	Febrero 3/83	2	19
76	9-10-12	Febrero 3/83	3	32
76	1	Marzo 3/83	11	193
76	14	Marzo 3/83	11	193
76	12-14	Marzo 10/83	17	315
76	3-4	Marzo 11/83	20	341
76	12	Marzo 11/83	23	388
76	12	Marzo 14/83	25	407
76	12	Marzo 16/83	26	412
		Marzo 16/83		
76	3	Abril 16/83	32	469
76	11-12	Abril 6/83	32	469
76	10	Abril 13/83	40	550
77		Abril 6/83	32	469
79	2	Enero 20/83	10	10
79		Marzo 10/83	17	315
79		Enero 20/83	1	6
90		Marzo 3/83	11	193
105				
107		Marzo 17/83	24	395
118	8	Diciembre 5/83	2	19
118	8	Marzo 14/83	23	388
120	1		20	341
120	11-21-13-22	Abril 6/83	32	469
120	3	Abril 11/83	39	539
122		Febrero 23/83	8	87
122		Marzo 3/83	10	158
122		Marzo 3/83	11	193
122		Marzo 7/83	13	226
122			20	341
122		Abril 6/83	32	469
122	2-14	Abril 11/83	40	549
160		Marzo 16/83	29	447

Norma Artículo C.N.	Numeral(es)	Fecha Sentencia	Número	Páginas
160		Marzo 17/83	25	407
162		Marzo 16/83	25	407
169		Marzo 17/83	29	447
203		Marzo 11/83	20	341
203		Abril 6/83	32	469
206		Marzo 11/83	20	341
206		Abril 6/83	32	469
207		Abril 6/83	32	469
208		Marzo 11/83	20	341
208		Abril 6/83	32	469
210		Marzo 11/83	20	341
210		Abril 6/83	32	469
211		Abril 6/83	32	469
212		Abril 6/83	32	469
213		Abril 6/83	32	469
214	1	Enero 20/83	1	6
214		Marzo 17/83	29	447
215		Febrero 3/83	8	87
215		Marzo 7/83	29	447

En los Talleres Editoriales de la IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
se realizó el diseño e impresión de esta publicación.
Bogotá, D. E., enero de 1989.