

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**S A L A P L E N A**

**Ref.: Proceso No. 1015 (115 - E)**

**Revisión del Decreto de Emergencia Económica No. 3743 de 23 de diciembre de 1982, "por el cual se modifican las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios".**

**Magistrados Ponentes:  
MANUEL GAONA CRUZ  
CARLOS MEDELLIN  
RICARDO MEDINA MOYANO**

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

Aprobado por Acta No. 10 de febrero 23 de 1983

De conformidad con lo prescrito en el párrafo 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:

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DECRETO NUMERO 3743 DE 1983 (Diciembre 23)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

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

### D E C R E T A :

ARTICULO 1o. 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<sup>o</sup>o.

(Nota: No publicamos la tabla del impuesto sobre la renta, porque ya no tiene vigencia).

ARTICULO 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 (1000).

(Nota: No publicamos la tabla del impuesto sobre patrimonio líquido, porque ya no tiene vigencia).

**ARTICULO 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.

**ARTICULO 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.

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

**PARAGRAFO 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.

**ARTICULO 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.

**ARTICULO 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.

**ARTICULO 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.

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, a 23 de diciembre de 1982.

*Delisario De la Cruz*

---

EL MINISTRO DE GOBIERNO, (fdo.) RODRIGO ESCOBAR NAVIA  
EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, (fdo.) RODRIGO LLOREDA CAICEDO  
EL MINISTRO DE JUSTICIA, (fdo.) BERNARDO GAITAN MAECHA  
EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, (fdo.) EDGAR GUTIERREZ CASTRO  
EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, (fdo.) General FERNANDO LANDAZABAL REYES  
EL MINISTRO DE AGRICULTURA, (fdo.) ROBERTO JUNGUITO BONETT  
EL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, (fdo.) JAIME PINZON LOPEZ  
EL MINISTRO DE SALUD, (fdo.) JORGE GARCIA GOMEZ  
EL MINISTRO DE DESARROLLO ECONOMICO, (fdo.) ROBERTO GERLEIN ECHEVERRIA  
EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA, (fdo.) CARLOS MARTINEZ SIMAHAN  
EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL, (fdo.) JAIME ARIAS RAMIREZ  
EL MINISTRO DE COMUNICACIONES, (fdo.) BERNARDO RAMIREZ RODRIGUEZ  
EL MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE, (fdo.) JOSE 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 GERMAN 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 7o., 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 1o. a 6o. y 8o. del decreto, e inconstitucional el 7o. 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 conexión directa y específica (material) con los considerandos del decreto que decla-

ró 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 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 3743 con algunos de los considerandos del Decreto 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 pueden 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 la 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.

### 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 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.—Pátese 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 que 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.— Trátese 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 3743 de 1982, sobre modificación de las tarifas del impuesto a la renta y complementarios.

Las más de las veces las anomalías 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 **sobrevinir**, 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.

**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 anomalía 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 No. 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 proferiera decretos leyes que las desarrollaran.

Se expidió luego el artículo 4o. del Acto Legislativo No. 1 de 1945 que modificó el 11 del Acto Legislativo No. 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 No. 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 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 restringida 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, conclúyese 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 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 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 él 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 repárese 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 No. 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 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.

Asimismo, 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 rela-

ción 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 inadmisibles 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 prohiar 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 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, aun en tiempos de “no paz” el Congreso conserva su potestad impositiva ordinaria señalada en el artículo 43 y se cimienta 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 detri-

mento 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 No. 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 quién argumentara aún que el ejemplo aquí propuesto no es similar al del caso de la proposición No. 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 No. 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.

#### **Séptima.— La inconstitucionalidad del Decreto 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 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 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.

Porque en el presente caso la Corte tiene la inaplazable obligación de pronunciarse de manera oficiosa o forzosa, por mandato del párrafo 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.

### 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 inexecutable, por ser contrario a la Constitución, el Decreto No. 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.

(fdo.) JOSE E. GNECCO CORREA, Presidente

MANUEL GAONA CRUZ

CARLOS MEDELLIN

RICARDO MEDINA MOYANO

LUIS E. ALDANA ROZO

JERONIMO ARGAEZ CASTELLO (con salvedad de voto)

FABIO CALDERON BOTERO (en salvedad de voto)

ISMAEL CORAL GUERRERO (con salvamento de voto)

MANUEL ENRIQUE DAZA A. (con salvamento de voto)

JOSE MARIA ESGUERRA SAMPER (con salvamento de voto)

DANTE L. FIORILLO PORRAS (con aclaración de voto)

GERMAN GIRALDO ZULUAGA (con salvamento de voto)

HECTOR GOMEZ URIBE (con salvamento de voto)

GUSTAVO GOMEZ VELASQUEZ (aclaración de voto)

JUAN HERNANDEZ SAENZ (con aclaración de voto)

ALVARO LUNA GOMEZ