Sentencia C-111/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Procedencia aun cuando se ha admitido la demanda

De acuerdo con el entendimiento que tradicionalmente y de acuerdo con las normas positivas se ha hecho acerca del examen que procede en el momento de admisión de la demanda, por una parte, y en la sentencia, por otra, es claro que la circunstancia de que se admita la demanda mediante la constatación formal de la existencia de los requisitos legales no significa que se elimine por ello el análisis que corresponde a la parte final del proceso, por cuanto en este último momento cabe entrar ya a los aspectos sustanciales de la demanda para verificar si ella permite o no que se formule el estudio en el fondo y se arribe o no a una conclusión estimatoria que permita decidir efectivamente sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición o disposiciones acusadas. Si se aceptara que en el momento inicial del proceso debía proceder éste último análisis se estaría permitiendo que se llegara a una decisión sin que hubiese la confrontación argumental entre quienes postulen la inconstitucionalidad de la norma y su consecuente inexequibilidad y aquellos ciudadanos intervinientes que postulen la constitucionalidad de la misma. En otras palabras, so pretexto del análisis de los requisitos formales de la demanda, se estaría incurriendo en una decisión de fondo lo cual es claramente improcedente de acuerdo con la Constitución y la ley.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Falta de certeza, claridad, especificidad y pertinencia en razones de inconstitucionalidad

La Corte encuentra que, a pesar de haberse reunido formalmente los presupuestos para la admisión de la demanda la acusación formulada en contra de las expresiones y apartes atacados de los artículos 19 y 36 de la Ley 863 de 2003 no cumple con los requisitos exigidos por la ley para poder entrar a pronunciarse de fondo sobre la acusación planteada, toda vez que no se expusieron de manera clara, concreta y suficiente las razones por las cuales el actor considera que las normas demandadas implican la regulación del comercio exterior y en consecuencia, se deba establecer si el Congreso excedió el ámbito de regulación que corresponde a una ley marco en los términos previstos en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Para la Corporación es claro que las normas acusadas forman parte de un conjunto normativo de naturaleza tributaria, que tiene por objeto facilitar las

labores de recaudo y fiscalización tributaria, sin que de su texto se derive, contrario a lo afirmado por el demandante, una regulación directa del comercio exterior. Desde esta perspectiva es claro igualmente para la Corte que la demanda incumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia por lo que procede es inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Referencia: expediente D-6420

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 555-2 del Estatuto Tributario (parcial) adicionado por el artículo 19 de la Ley 863 de 2003 y contra el artículo 36 (parcial) de la misma Ley 863 de 2003, "por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas".

Actor: Humberto Aníbal Restrepo Vélez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Humberto Aníbal Restrepo Vélez solicitó ante esta corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 555-2 (parcial) del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 19 de la Ley 863 de 2003, "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas" y contra el artículo 36 (parcial) de la misma Ley 863 de 2003.

Mediante auto de 31 de julio de dos mil seis 2006, el Magistrado Sustanciador Nilson Pinilla Pinilla admitió la demanda contra las normas antes mencionadas y ordenó fijar en lista el presente proceso.

En el mismo auto del treinta y uno (31) de julio de 2006, el Magistrado Sustanciador dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las disposiciones acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo y al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaren sobre la constitucionalidad de los artículos y expresiones acusadas.

La Sala Plena de la Corte Constitucional en la sesión del veintiuno (21) de febrero de 2007, no aceptó la ponencia inicialmente presentada1 por el Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, por lo que se designó como nuevo Magistrado Ponente al Doctor Álvaro Tafur Galvis.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas referidas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.415, del veintinueve (29) de diciembre de 2003. Se subraya lo demandado.

“Ley 863 de 2003

(diciembre 29)

Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

Artículo 19. Registro Único Tributario. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo 555-2:

‘Artículo 555-2. Registro Único Tributario – RUT. El Registro Único Tributario, RUT, administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio; los responsables del Régimen Común y los pertenecientes al régimen simplificado; los agentes retenedores; los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, respecto de los cuales esta requiera su inscripción.

El Registro Único Tributario sustituye el Registro de Exportadores y el Registro Nacional de Vendedores, los cuales quedan eliminados con esta incorporación. Al efecto, todas las referencias legales a dichos registros se entenderán respecto del RUT.

Los mecanismos y términos de implementación del RUT, así como los procedimientos de inscripción, actualización, suspensión, cancelación, grupos de obligados, formas, lugares, plazos, convenios y demás condiciones, serán los que al efecto reglamente el Gobierno Nacional.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales prescribirá el formulario de inscripción y actualización del Registro Único Tributario, RUT.

Parágrafo 1°. El Número de Identificación Tributaria, NIT, constituye el código de identificación de los inscritos en el RUT. Las normas relacionadas con el NIT serán aplicables al RUT.

Parágrafo 2°. La inscripción en el Registro Único Tributario, RUT, deberá cumplirse en forma previa al inicio de la actividad económica ante las oficinas competentes de la DIAN, de las cámaras de comercio o de las demás entidades que sean facultadas para el efecto.

Tratándose de personas naturales que por el año anterior no hubieren estado obligadas a declarar de acuerdo con los artículos 592, 593 y 594-1, y que en el correspondiente año gravable adquieren la calidad de declarantes, tendrán plazo para inscribirse en el RUT hasta la fecha de vencimiento prevista para presentar la respectiva declaración. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de registrarse por una calidad diferente a la de contribuyente del impuesto sobre la renta.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se abstendrá de tramitar operaciones de comercio exterior cuando cualquiera de los intervinientes no se encuentre inscrito en el RUT, en la respectiva calidad de usuario aduanero.

Parágrafo Transitorio. Los responsables del Impuesto sobre las Ventas pertenecientes al Régimen Simplificado que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no se hubieren inscrito en el Registro Único Tributario, RUT, tendrán oportunidad de inscribirse sin que haya lugar a la imposición de sanciones, antes del vencimiento de los plazos para la actualización del RUT que señale el reglamento.

(…)

Artículo 36. Información en materia aduanera. Los datos contenidos en las declaraciones aduaneras de importación y exportación, así como en las de impuestos al consumo y participación departamental no están sometidos a reserva alguna."

III. LA DEMANDA

El ciudadano Humberto Aníbal Restrepo Vélez plantea que los apartes demandados del Estatuto Tributario y de la Ley 863 de 2003 son inconstitucionales, por cuanto a través de su expedición se desconoció el reparto de competencias normativas resultante del sistema de leyes marco o generales de que tratan los artículos 150 numeral 19 y 189 numerales 24 y 25 de la Constitución Política.

Tal como explica el ciudadano demandante, de conformidad con este sistema ciertas materias constitucionalmente designadas no pertenecen a la órbita de competencia del Congreso de la República, sino a la del Presidente de la República en cuanto suprema autoridad administrativa, debiendo en todo caso el Congreso señalar, mediante leyes de

carácter general, los objetivos y criterios a los que deberá sujetarse el Gobierno Nacional al regular tales materias.

Siendo la regulación del comercio exterior uno de los temas en relación con los cuales la Constitución Política dispuso este particular reparto de competencias, y teniendo en cuenta que en concepto del demandante Restrepo Vélez, los apartes acusados constituyen manifestaciones de regulación del comercio exterior, formula el actor como único cargo que dichos apartes son inconstitucionales, pues el Congreso de la República no podía expedir normas en relación con esta materia.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En representación del citado Ministerio, el ciudadano Camilo Alfonso Herrera Urrego pide a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas, al considerar que su contenido no constituye regulación del comercio exterior y que, por lo tanto, el Congreso de la República era plenamente competente para expedirlas.

El interviniente resalta que las normas del artículo 555-2 del Estatuto Tributario se ocupan exclusivamente de temas relacionados con el Registro Único Tributario, RUT. Agrega que si bien este registro se diseñó originalmente como un sistema de control sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales, al ser administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, resulta útil que el mismo registro sea aprovechado para facilitar el cumplimiento de otras funciones igualmente asignadas a la DIAN, como son las relacionadas con los trámites aduaneros a que dan origen las actividades de comercio exterior. Por esta razón, la exigencia de que los exportadores, importadores y demás usuarios aduaneros se inscriban en él, cabe sin dificultad dentro de las decisiones que el legislador puede adoptar en ejercicio de sus competencias.

En relación con el artículo 36 parcialmente demandado, conforme al cual las declaraciones aduaneras de importación y exportación no están sujetas a reserva, estima que esta determinación es concordante con el principio establecido en el artículo 74 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual existe libre acceso a los documentos públicos, salvo los casos y excepciones que establezca la ley. Por esta razón solicita que esta norma sea también

declarada exequible.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Pedro Leonardo Pacheco Jiménez presenta un escrito en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual inicialmente solicita a la Corte declararse inhibida para emitir una decisión de fondo sobre esta demanda; subsidiariamente, pide declarar exequibles las disposiciones demandadas.

Más adelante, ya en sustento de su petición subsidiaria, explica que la norma hoy contenida en el artículo 555-2 del Estatuto Tributario, hace parte del capítulo de “normas antievasión”, concepto que engloba distintas disposiciones que tienen por fin facilitar las labores de recaudo y fiscalización tributaria que corresponde realizar al Gobierno Nacional y concretamente a la DIAN. En este sentido, plantea el interviniente que el hecho de ordenar la inscripción en el RUT de los exportadores e importadores contribuye al mejor recaudo de los tributos, por lo que el Congreso de la República era plenamente competente para adoptar este tipo de medida.

3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

El ciudadano Héctor Julio Castelblanco Parra, representante de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, interviene en este proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Explica este interviniente el efecto buscado por el Gobierno Nacional con la proposición de la norma hoy demandada, cual era lograr un mejor control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias de un mayor número de contribuyentes, finalidad con la cual se condicionó la posibilidad de realizar actividades de comercio exterior a la previa inscripción en este registro, sin que ello constituya regulación del comercio exterior, presupuesto indispensable para que el cargo planteado por el actor tuviera prosperidad.

Finalmente indica que en razón a la cercana relación existente entre los temas tributarios y los aduaneros y que ambos estén asignados a una misma autoridad, el Estatuto Tributario contiene un buen número de disposiciones que atañen simultáneamente a ambas esferas, siendo frecuente que las llamadas reformas tributarias, como fue el caso de la Ley 863 de

2003, contengan también este tipo de normas, sin que ello haya sido cuestionado ni encontrado inadmisible por parte del juez de constitucionalidad. A este respecto propone varios ejemplos de leyes de contenido principalmente tributario, que en el pasado reciente incorporaron en su articulado normas relacionadas con realización de trámites aduaneros, ninguna de las cuales ha sido declarada inexequible por esta razón. Así, concluye solicitando a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 4174, el quince (15) de septiembre de 2006, en el cual solicita a la Corte que se inhiba para pronunciarse de fondo sobre la demanda que aquí se decide. En subsidio, pide declarar exequibles la totalidad de las disposiciones demandadas.

En sustento de su solicitud principal, indica que el cargo propuesto carece de suficiente claridad, ya que el demandante se limita a afirmar que los contenidos acusados desconocen el esquema de reparto de competencias resultante del sistema de leyes marco a que antes se hizo referencia, pero no explica bien por qué considera que los apartes normativos demandados constituyen regulación frente al tema del comercio exterior.

En cuanto a su solicitud subsidiaria, coincide con algunos de los intervinientes en explicar que las normas acusadas desarrollan el principio de eficiencia contributiva, al implementar mecanismos que hagan más expedito el recaudo tributario, lo cual es responsabilidad del Gobierno Nacional, si bien el legislador mantiene la más amplia competencia para desarrollar estos temas.

En vista de que, por lo anteriormente explicado, las normas atacadas no contradicen el reparto de competencias fijado por el constituyente en relación con los temas que deben desarrollarse mediante el sistema de leyes marco, el Procurador solicita subsidiariamente que la Corte declare exequibles las disposiciones demandadas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo

estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política pues las disposiciones acusadas hacen parte de Leyes de la República.

2. La materia sujeta a examen

El Señor Procurador y varios de los intervinientes afirman que la demanda es inepta. En todo caso, todos ellos afirman que las disposiciones acusadas en manera alguna vulneran la Constitución pues, contrario a lo afirmado por el actor, su expedición no estaba sujeta al sistema de leyes marco, por lo que el Congreso de la República era plenamente competente para adoptar las disposiciones cuestionadas.

Corresponde a la Corte, en consecuencia ante todo examinar las solicitudes de inhibición.

3. El examen de las solicitudes de inhibición

Tanto el Señor Procurador, como algunos de los intervinientes solicitan a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo, por considerar que la demanda no reúne los presupuestos señalados por la jurisprudencia a partir de la Constitución y la Ley para llevar adelante el juicio de constitucionalidad.

La Corte comenzará por reiterar2 que esta Corporación ha manifestado, en relación con los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para su procedencia, la obligación que asiste al actor, conforme al Decreto 2067 de 1991, de determinar con exactitud la norma acusada como inconstitucional, de señalar, así mismo, las normas constitucionales que se consideren infringidas e indicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados3.

Al respecto, esta Corporación ha destacado que el juicio de constitucionalidad exige una confrontación objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, por lo que no es dable resolver sobre la exequibilidad o inexequibilidad de una norma a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”4 que no se relacionan de manera concreta y directa con las disposiciones que se acusan5.

En este sentido, ha precisado que la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que al ciudadano se le impone, entonces, como carga mínima, que sustente de manera

específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional6.

Por consiguiente, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo de manera formal sino también materialmente con este requisito, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo7.

En efecto, el artículo 241 de la Constitución determina, de manera expresa, las funciones de la Corte y señala que a ella corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos allí expuestos. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente existe demanda, esto es, una acusación de un ciudadano contra una norma legal planteada en los términos que señala el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En ese orden de ideas la Corte ha establecido8 que un cargo de inconstitucionalidad es apto para propiciar un juicio de inexequibilidad sólo si cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia9.

En relación con el presupuesto procesal de la demanda en forma la Corte debe aclarar que, si bien en su momento el Magistrado sustanciador procedió a admitir la demanda, expresó, como correspondía a ese momento procesal, que la admisión de la demanda atendía a la constatación del cumplimiento de los requisitos formales mínimos a que se refiere el Decreto 2067 de 1991, esto es, el señalamiento de las normas legales que se dicen transgresoras, así como la trascripción de las mismas, la enunciación de las normas constitucionales que el demandante estima transgredidas y el concepto de la violación.

De acuerdo con el entendimiento que tradicionalmente y de acuerdo con las normas positivas se ha hecho acerca del examen que procede en el momento de admisión de la demanda, por una parte, y en la sentencia, por otra, es claro que la circunstancia de que se admita la demanda mediante la constatación formal de la existencia de los requisitos legales no significa que se elimine por ello el análisis que corresponde a la parte final del proceso, por cuanto en este último momento cabe entrar ya a los aspectos sustanciales de la

demanda para verificar si ella permite o no que se formule el estudio en el fondo y se arribe o no a una conclusión estimatoria que permita decidir efectivamente sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición o disposiciones acusadas.

Si se aceptara que en el momento inicial del proceso debía proceder éste último análisis se estaría permitiendo que se llegara a una decisión sin que hubiese la confrontación argumental entre quienes postulen la inconstitucionalidad de la norma y su consecuente inexequibilidad y aquellos ciudadanos intervinientes que postulen la constitucionalidad de la misma. En otras palabras, so pretexto del análisis de los requisitos formales de la demanda, se estaría incurriendo en una decisión de fondo lo cual es claramente improcedente de acuerdo con la Constitución y la ley.

En ese orden de ideas es claro, entonces, que bien puede acaecer que a pesar de haberse admitido la demanda, la Corte no pueda entrar a emitir pronunciamiento al momento de producir sentencia cuando del estudio que de la demanda se haga en ese momento procesal se concluya que la misma resulta sustancialmente inepta.

En el presente caso precisamente la Corte encuentra que, a pesar de haberse reunido formalmente los presupuestos para la admisión de la demanda la acusación formulada en contra de las expresiones y apartes atacados de los artículos 19 y 36 de la Ley 863 de 2003 no cumple con los requisitos exigidos por la ley para poder entrar a pronunciarse de fondo sobre la acusación planteada, toda vez que no se expusieron de manera clara, concreta y suficiente las razones por las cuales el actor considera que las normas demandadas implican la regulación del comercio exterior y en consecuencia, se deba establecer si el Congreso excedió el ámbito de regulación que corresponde a una ley marco en los términos previstos en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución.

Para la Corporación es claro que las normas acusadas forman parte de un conjunto normativo de naturaleza tributaria, que tiene por objeto facilitar las labores de recaudo y fiscalización tributaria, sin que de su texto se derive, contrario a lo afirmado por el demandante, una regulación directa del comercio exterior.

Desde esta perspectiva es claro igualmente para la Corte que la demanda incumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia10 a que se ha referido de manera reiterada la Corporación, por lo que procede es inhibirse para emitir

pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA A LA SENTENCIA C-111 DE 2007

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar demanda no puede convertirse en un método tan estricto que haga nugatorio el derecho de los ciudadanos (Salvamento de voto)

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Improcedencia porque demanda sí contenía un cargo de constitucionalidad (Salvamento de voto)

No desconozco que la sustentación del concepto de la violación podía en este caso adolecer de algunos defectos. Sin embargo, considero que era enteramente posible identificar el cargo formulado, de acuerdo con el cual, con la expedición de los apartes normativos que fueron demandados, se habría desconocido el reparto de competencias resultante del sistema de leyes marco, que nuestra Constitución aplica a ciertas materias específicamente designadas. En vista de esta claridad, observable desde el momento de la admisión de la demanda, la Corte tenía elementos suficientes para dar aplicación al ya mencionado principio pro actione.

La profundidad e idoneidad de la argumentación propuesta no siempre son directamente proporcionales a su extensión, pese a lo cual, con frecuencia se experimenta la tendencia a considerar poco fundamentado aquello que resulta notoriamente breve. Por el contrario, es claro que lo adecuado puede ser breve, sin perder por ello aceptabilidad. Así las cosas, en los anteriores términos dejo planteadas las razones de mi respetuoso disentimiento con la apreciación mayoritaria de la Sala Plena, de acuerdo con la cual se coligió en este caso ineptitud sustantiva de la demanda, lo que a su turno sustentó la decisión inhibitoria adoptada, de la cual me aparto.

Referencia: expediente D-6420

Demandante: Humberto Aníbal Restrepo Vélez

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 555-2 del Estatuto Tributario (parcial), adicionado por el artículo 19 de la Ley 863 de 2003, y contra el artículo 36 (parcial) de la misma Ley 863 de 2003, "por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas".

Magistrado Ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Respetuosamente, reitero las razones por las cuales mantengo mi criterio de que en este caso existía un cargo único de inexequibilidad, el cual cumplía los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991, por lo que la Corte podía y debía pronunciarse de fondo sobre él, en lugar de inhibirse, como optó por hacer en este caso, al no ser acogida la ponencia que me permití poner en consideración de la Sala Plena.

Debo aclarar que participo de la posición jurisprudencial que la Corte ha decantado a lo largo de los años y que fuera compendiada en la sentencia C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), de acuerdo con la cual para hacer posible una decisión de fondo se requiere la formulación de al menos un cargo de constitucionalidad, que pueda calificarse como claro, cierto, específico, pertinente y suficiente. Sin embargo, no comparto que el cumplimiento de estos requisitos se evalúe de manera excesivamente formalista, ya que ello

conduce a no efectuar el control, o a retardarlo, con la negativa prolongación de una incertidumbre, y al sacrificio del derecho político del ciudadano, que va envuelto en la acción pública de inconstitucionalidad.

En todo caso, esta última postura no es en modo alguno extraña al interior de la Corte Constitucional, ya que en la misma sentencia citada, y en muchas otras posteriores11, se ha advertido sobre la necesidad de aplicar el principio pro actione, a partir del cual, vista la importancia y trascendencia del derecho que subyace a esta acción, el juez constitucional deberá, en la medida de lo posible, ser proactivo para superar los defectos de que pueda adolecer la demanda presentada por un ciudadano, todo ello con el propósito de poder atender las inquietudes manifestadas a través de la demanda, emitiendo, siempre que sea factible, una determinación de fondo que dirima la controversia de constitucionalidad que haya sido planteada.

Baste a este respecto recordar las siguientes breves reflexiones:

“El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.” (Sentencia C-1052 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Algunos años después expresó también la Corte sobre el mismo tema:

“En esta medida, surge como pilar de aplicación el denominado principio pro actione, según el cual, siempre que del análisis de una demanda sea posible identificar el texto acusado, el cargo formulado o, al menos, exista una duda razonable sobre el alcance hermenéutico de la disposición acusada o de la norma constitucional que sirve como parámetro de confrontación; es viable que esta Corporación subsane los distintos defectos de las demandas que, en principio, hubieran llevado a un fallo inhibitorio y que detectados en la etapa de admisión hubieran dado lugar a su inadmisión o a su rechazo y, por ende, adelante el control de constitucionalidad, con el fin de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, y de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática.” (Sentencia C-1192 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil, no está en negrilla en el texto original).

Ahora bien, es claro que la aplicación de este principio no puede en ningún caso confundirse con propender hacia el establecimiento de una revisión oficiosa por parte de la Corte, de normas frente a las cuales no se han formulado cargos, como es sugerido en la providencia inhibitoria de la cual discrepo, y que frente al caso concreto no puedo compartir.

Como tuve ocasión de manifestarlo ante la Sala Plena, no desconozco que la sustentación del concepto de la violación podía en este caso adolecer de algunos defectos. Sin embargo, considero que era enteramente posible identificar el cargo formulado, de acuerdo con el cual, con la expedición de los apartes normativos que fueron demandados, se habría desconocido el reparto de competencias resultante del sistema de leyes marco, que nuestra Constitución aplica a ciertas materias específicamente designadas.

En vista de esta claridad, observable desde el momento de la admisión de la demanda, la Corte tenía elementos suficientes para dar aplicación al ya mencionado principio pro actione, y a partir de ello, abordar el análisis planteado y decidir de fondo a ese respecto, lo que en ningún caso podría haberse calificado como revisión oficiosa de las normas demandadas.

También vale la pena reconocer que en este caso la sustentación del cargo planteado era excepcionalmente breve, frente a lo que suele ser su extensión en las demandas de inconstitucionalidad. Sin embargo, en mi sentir, era suficiente frente al contenido y las características de la controversia propuesta. Sobre este aspecto es pertinente recordar que la profundidad e idoneidad de la argumentación propuesta no siempre son directamente proporcionales a su extensión, pese a lo cual, con frecuencia se experimenta la tendencia a considerar poco fundamentado aquello que resulta notoriamente breve. Por el contrario, es claro que lo adecuado puede ser breve, sin perder por ello aceptabilidad.

Así las cosas, en los anteriores términos dejo planteadas las razones de mi respetuoso disentimiento con la apreciación mayoritaria de la Sala Plena, de acuerdo con la cual se coligió en este caso ineptitud sustantiva de la demanda, lo que a su turno sustentó la decisión inhibitoria adoptada, de la cual me aparto.

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

1 Cabe precisar que en la presente providencia se conserva el aparte relativo a los antecedentes de la ponencia original.

2 Ver Sentencia C-1299/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Ver entre otras las Sentencias C-375 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-087 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Ver, entre otros, los Autos Nos. 097 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias Nos. C-281 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-519 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-177 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-452 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentaría; C-013 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-362 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis y C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

5 Sentencia C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

6 Sentencia C-044 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Ver, entre otras, las sentencias C-509 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-013 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-362 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis y C-045 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

8 Ver la sentencia C-528 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Ver sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Ver sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-185 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet); C-205 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño); C-1192 de 2005 (M. P. Rodrigo Escobar Gil); C-245 de 2006 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-529 de 2006 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), y C-577 de 2006 (M. P. Humberto Sierra Porto).