

Sentencia C-1254/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tasa especial por los servicios aduaneros

Referencia: expediente D-3558

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama judicial"

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá, noviembre veintiocho (28) de dos mil uno (2001)

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 de inconstitucionalidad, el ciudadano Fernando Núñez Africano demandó la totalidad de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama judicial". Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44275 del 29 de diciembre de 2000:

LEY NUMERO 633 DE 2000

(29 de diciembre)

"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial"

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 56. Tasa Especial por los servicios aduaneros. Créase una tasa especial como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los usuarios, que será equivalente al uno punto dos por ciento (1.2%) del valor FOB de los bienes objeto de importación.

Esta tasa no será aplicable para las importaciones de bienes provenientes directamente de países con los que se tenga acuerdo de libre comercio, siempre y cuando dichos países ofrezcan una reciprocidad equivalente, ni a los usuarios del Plan Vallejo, ni a las importaciones de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional que realice la Fuerza Pública.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante Resolución fijará los mecanismos de control para garantizar el pago de dicha tasa, así como la forma y los plazos para su cancelación.

Artículo 57. Administración y control. Para el control de la tasa especial por los servicios aduaneros, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contará con las facultades de investigación, determinación, discusión, y cobro previsto en las normas aduaneras vigentes, en el Estatuto Tributario, y sus reglamentos.

Teniendo en cuenta que esta tasa es un ingreso corriente sujeto a lo previsto por el inciso 2 del párrafo del artículo 357 de la Constitución Política, y que no constituye en ningún caso un impuesto, créase el Fondo de Servicios Aduaneros, el cual se financiará con los recursos que recaude la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por concepto de la misma. Los recursos de dicho Fondo se destinarán a recuperar los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN.

El Fondo de Servicios Aduaneros será administrado por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las normas acusadas vulneran los artículos 95-9, 150-12, 338 y 363 de la Constitución Nacional, por cuanto estas disposiciones no se adecuan a los parámetros de equidad, justicia e igualdad

Para fundamentar sus pretensiones, el demandante parte de las consideraciones que hiciera esta corporación en la sentencia C-40 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón. En ese momento, la Corte sostuvo que para poder identificar un tributo como "tasa", se requería del cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: 1. Que el cobro del precio por parte del Estado, se hiciera como contraprestación de un bien o servicio ofrecido; 2. Que el precio pagado por el ciudadano al Estado guarde relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido; 3. Que el particular cuente con la opción de adquirir el bien o el servicio ofrecido; 4. Que el precio cubra los gastos de funcionamiento y las provisiones para

amortización y crecimiento de la inversión; 5. Que ocasionalmente puedan establecerse criterios distributivos, como sucede con las tasas diferenciales.

Con base en los criterios esbozados en esa oportunidad, el demandante procedió a justificar por qué considera que la Corte Constitucional debe declarar la inexecutable de los artículos objeto de esta sentencia. Primero, estima que la actividad denominada “servicios aduaneros” prestada por la DIAN, en ningún momento puede ser hecho generador de una tasa porque, según su criterio, la fiscalización es algo que nadie requiere, si se presume la buena fe. Para el actor, esta actividad es una función que cumple el Estado para poder asegurar sus ingresos, y a la cual sería más adecuado llamar “función pública aduanera”. Al ser ésta inherente al Estado, no podría existir alguna contraprestación directa al particular “porque aquel está en la obligación de prestarlo y garantizarlo a toda la colectividad”. Advierte de la misma forma, que la función pública prestada por la mencionada unidad administrativa es equiparable a las de administrar justicia, defender la soberanía, garantizar los derechos fundamentales de las personas o garantizar la propiedad privada. Y como bien se sabe, son los impuestos y no las tasas las que aseguran su ejecución. En este sentido, utilizar una tasa para tales fines desnaturaliza el concepto y hace que se desdibujen sus límites con la otra figura tributaria mencionada.

Segundo, aduce el actor que debido a que los particulares no pueden decidir si toman o no el servicio ofrecido por la DIAN, la norma acusada contraría el criterio constitucional que afirma que ellos deben tener la opción de adquirir o no el bien o servicio. Frente a los llamados “servicios aduaneros”, no existiría posibilidad por parte del usuario de escogerlos o no, cuestión que se agrava si no se tiene claridad, por la indeterminación en el hecho generador, en cuál es el servicio sobre el que se tiene o no la opción de escoger.

Como tercer argumento, manifiesta el demandante que la disposición impugnada, al establecer la tarifa de la tasa con base en un porcentaje del valor FOB de los bienes objeto de importación, no está determinando el costo con un criterio de correspondencia entre la intensidad del servicio utilizado y la tarifa aplicada, contrariando la jurisprudencia constitucional. En este sentido puede darse el caso de bienes con un valor elevado pero que requerirían de mínimos servicios aduaneros, y bienes con valores inferiores que necesitarían de un trabajo más arduo y dispendioso por parte de la dirección de impuestos.

Comenta que si se quisiera salvar la normatividad demandada de las acusaciones que le imputan carecer de una relación directa con los beneficios derivados, podría estipularse que estos consisten en la “facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior y la financiación de los costos laborales de capacitación de la DIAN”, tal y como lo hace la ley. Pero según su opinión, la anterior enunciación no establece ninguna relación nueva y es tan genérica y elemental, que resulta ser propia de las gestiones que desarrolla cualquier otra entidad estatal.

Según su parecer, en el caso de admitir la formulación de la relación entre el servicio y el valor del tributo, tal y como se hace en el párrafo antecedente, el Estado en cualquier momento podría imponer “toda clase de tasas especiales en las diferentes actividades, tendientes a modernizarse y a capacitar sus funcionarios”. Vulneraría por tanto la exigencia que se hace al legislador, cuando impone una tasa, de establecer claramente cuál es el

servicio que se pretende cobrar, cuál es el beneficio que reporta a los particulares y cómo se garantizan los principios de equidad y justicia en la estipulación del cobro.

Una salida a las anteriores acusaciones, según el accionante, podría consistir en considerar que la disposición no impone tasas sino impuestos. Sin embargo, en su concepto, esta salida es peor que las anteriores, porque se estaría dando el caso de un mismo hecho generador originando dos impuestos diferentes, de los cuales uno de ellos tendría la naturaleza de ser una renta nacional con destinación específica -pues el artículo 57 acusado, estipula que con los recursos de esta tasa se creará y financiará el Fondo de Servicios Aduaneros- cosa que violaría directamente el artículo 359 constitucional que las prohíbe.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Comercio Exterior-

El ciudadano Alvaro Peñaranda Alvarez, obrando en representación del Ministerio del Comercio Exterior, intervino en este procedimiento para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

El representante opina que las normas no son inexecutable, porque en ningún momento contrarían los parámetros de justicia y equidad consagrados constitucionalmente. Por el contrario, estima que las disposiciones acusadas son el fruto del cumplimiento de las atribuciones constitucionales dadas al legislativo. Considera que el principio de igualdad no se ha vulnerado, pues la imposición de la tasa se aplica a todas las personas que hacen uso del régimen aduanero sin distinción alguna. Y con estos presupuestos, concluye que las normas demandadas se ajustan y cumplen con el texto y el espíritu de la Constitución Nacional.

Finalmente, y tocando tangencialmente los argumentos que expone el demandante en su escrito, refiere el ciudadano que las normas desarrollan los principios constitucionales, ya que “ponen en práctica los principios de un orden económico y social comprometido con la evolución económica del país, la modernización de los servicios ofrecidos por el estado tendientes a obtener la prosperidad general y el mejoramiento del servicio aduanero”.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Antonio Granados Cardona, obrando en representación del Ministerio del Comercio Exterior, interviene en el presente asunto para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Según su criterio, la demanda contra las normas no es procedente porque parte de una definición jurisprudencial sobre las tasas que “en dicho campo no es única”. El interviniente opina que en el presente caso, se está frente a un tipo especial de tasas dirigidas a recuperar los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior. Ellas en ningún momento vulneraría el principio de equidad, ya que por la especialidad del tema, no todos los administrados tienen acceso a este servicio por él prestado. Comenta que en el presente caso, el porcentaje que debe pagarse como tasa, establecido en el 1.2% del FOB, se ajusta a la Carta Política, que permite por un lado, que se

delegue la fijación de la tasa a las autoridades administrativas, o por el otro, que se fije directamente por el legislador, cuestión última que es la que ha sucedido en el presente caso.

Complementa su defensa de las normas afirmando que éstas reportan un “beneficio implícito” apreciable en la disminución de los costos en todos los trámites que se cumplen con las importaciones. Según su parecer, la creación de la tasa se ha hecho siguiendo los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional, porque como se puede observar de la redacción de los artículos, estos se han originado como contraprestación por el costo de los servicios aduaneros prestados por la DIAN, y tienen como finalidad poder recuperar los gastos en que incurre al desplegar su actividad. Igualmente opina que la tarifa de la tasa se ajusta a los criterios de proporcionalidad.

Adicionalmente y apelando a criterios extrajurídicos, el representante del ministerio de Hacienda estima que con estas normas se “permitirá al país avanzar en sus metas hacia una de las mejores aduanas que requiere el mundo actual”, pues según su opinión, los más de 500 millones de dólares que esperan recaudarse en los próximos cinco años, podrán ser invertidos en el mejoramiento de la institución a través de la compra de equipos y la capacitación de funcionarios.

En representación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, interviene el ciudadano Mauricio Piñeros Perdomo para solicitar la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas, pero por motivos distintos a los alegados por el accionante.

Según el interviniente, las tasas no solamente se originan en la prestación de servicios públicos o en la utilización de bienes de dominio público. A su juicio, ellas también pueden surgir para financiar el cumplimiento de funciones públicas o administrativas y “nada se opone a que por razones de hacienda pública, tales funciones o actividades, aunque inherentes al Estado, se financien total o parcialmente mediante tasas”. Por tanto no son únicamente los impuestos los que cumplen esta función, como afirma el demandante, sino que las tasas son procedentes también cuando se tenga como hecho generador las mencionadas funciones públicas o administrativas, que no podrían ser prestadas por particulares por ser actividades o funciones de soberanía estatal.

Para el representante del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, las tasas creadas por los artículos demandados tienen como hecho generador el despliegue de diversas actividades o labores por parte del Estado, con las cuales hacer cumplir el régimen aduanero vigente cuando se pretende introducir mercancías al territorio aduanero colombiano. Por estas razones no existiría inconstitucionalidad de las normas demandadas, principalmente porque la tasa especial por servicios aduaneros tendrían una naturaleza de “tasa administrativa”.

Sin embargo, considera que los anteriores elementos no son suficientes para llegar a la conclusión antecedente. Para ello se requiere que la tasa especial determine en forma precisa el costo del servicio o actividad, cosa que no fue tomada en cuenta en el momento de establecer el tributo objeto de discusión. Esto sucede porque el valor FOB de las mercancías importadas “no refleja ni siquiera un criterio de razonabilidad en el establecimiento de esta supuesta tasa, pues no existe una relación directa ni indirecta entre el valor de las

mercancías importadas, la actividad que genera el pago del tributo y el beneficio que percibe el contribuyente”. Por consiguiente, con el criterio adoptado por el legislador se hace imposible cuantificar o medir el hecho generador del tributo al no reflejarse en forma directa el beneficio que percibe el usuario.

De otro lado, este tipo de tasas tiene como componente esencial la vinculatoriedad, es decir, la obligación de destinar los valores recaudados a la misma actividad o servicio que genera su creación. Y aunque la ley que impone la tasa especial por servicios aduaneros establece que su fin es “recuperar los costos incurridos por la Nación en la facilitación y modernización de las operaciones de comercio exterior, mediante el uso de su infraestructura física y administrativa y para la financiación de los costos laborales y de capacitación de la DIAN”, esta es de carácter tan general que desvincula la destinación directa de la tasa con el servicio y el beneficio, que justifican su creación. Por estas razones, afirma que en la elaboración del tributo cuestionado, se tuvo como objeto más la creación de un recaudo, que la contraprestación de un servicio.

Refiere el ciudadano que tampoco puede afirmarse que un tributo especial una vez ha perdido sus características esenciales, se transforme en otro de naturaleza diferente, como por ejemplo un impuesto, el cual ahora sí sería constitucional. Por el contrario, es obligación constitucional del legislativo fijar claramente desde el comienzo los principios aplicables a la naturaleza del tributo que pretende imponer, pues de lo contrario se estaría vulnerando el principio de buena fe, también exigido al Congreso de la República cuando redacta sus leyes.

De todas maneras, aún si fuera posible que se pudiera convertir la tasa en un impuesto, tampoco podría afirmarse su constitucionalidad con base en los supuestos fácticos con los que se creó la tasa. Lo anterior en razón a que los primeros no pueden tomar como hecho generador una actividad del Estado, porque precisamente para estos casos se prevén los segundos. Con estas motivaciones, concluye el representante del IDCT, que las normas acusadas son inconstitucionales, porque la pretendida “tasa especial por servicios aduaneros” no es una tasa en sentido estricto.

Adicionalmente, considera el ciudadano que la inconstitucionalidad de las normas se hace más patente, cuando se observa que el tributo en ellas creado es violatorio del artículo 72 del acuerdo de Cartagena, pues “se trata de un gravamen que incide sobre las importaciones y no una tasa que corresponda al costo aproximado de los servicios aduaneros que se prestan”. De la misma forma, según su parecer, la sujeción del pago del tributo a una reciprocidad por parte de los miembros del acuerdo de Cartagena supondría la creación de un mecanismo para que unilateralmente un Estado condicionara el cumplimiento del acuerdo de integración, que prohíbe de manera general y sin sujeción a reciprocidades o condiciones, el establecimiento de gravámenes que afecten la circulación de bienes en la sub-región.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en su concepto No. 2617, recibido por esta Corporación el día 25 de julio de 2001, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de la norma acusada.

Según el Jefe del Ministerio Público, el Congreso de la República se encuentra en pleno derecho de crear tributos por medio de las leyes que expide, en virtud de la potestad impositiva que se le ha dado. En el caso de las normas acusadas, el Congreso creó un tributo y fijó en él cada uno de sus elementos, señalando los sujetos pasivos (usuarios) y activos (DIAN), el hecho gravable (importación de bienes), la contraprestación (prestación e servicios aduaneros), la base gravable (El FOB) y la tarifa (un porcentaje del FOB).

Según la Procuraduría, el accionante se equivoca cuando afirma que no existe hecho generador, pues éste no es otro sino la financiación de los servicios aduaneros, y si bien estos son parte de la función del Estado, nada impide que los particulares contribuyan en su modernización a través del pago de tasas.

Se equivocaría igualmente el demandante cuando sostiene que en la prestación brindada por la DIAN no hay posibilidad de escoger si se toma o no el servicio, como lo exigen las características esenciales de las tasas. Por el contrario, según el concepto fiscal, el sujeto pasivo de la tasa tiene la opción de escoger el servicio y nada le impide decidir si lo usa o no. De la misma manera afirma que el accionante desacierta cuando sostiene que el valor del FOB no es el adecuado para determinar la tarifa de la tasa. Según el Ministerio Público, si bien en este caso el beneficio es genérico, se considera equitativo y justo que el legislador tuviera en cuenta ese valor para fijar la tarifa.

VI. FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de una Ley de la República

2. Cosa juzgada constitucional.

Los artículos 56 y 57 de la ley 633 de 2001, que en esta oportunidad se demandan, ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la sentencia C-992 de 19 de septiembre de 2001 (M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil), mediante la cual se declararon inexecutable.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta el valor de cosa juzgada que opera sobre las sentencias de la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución, se decidirá estarse a lo resuelto en la sentencia citada.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-992 de 19 de septiembre de 2001, que declaró inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1254/01

Referencia: expediente D-3558

Actor: Fernando Núñez Africano

Magistrado Ponente (e):

Dr. RODRIGO UPRIMNY REYES

Teniendo en cuenta que el suscrito magistrado salvó su voto respecto de la decisión adoptada mediante la sentencia C-992 de 2001, que decidió declarar inexecutable el artículo 56 de la Ley 633 de 2000, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales ahora se remite, en el presente caso se permite aclarar el voto, en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada ha compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA