

Sentencia C-145/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reclasificación del régimen simplificado al común

CONTRIBUYENTE-Improcedencia de recurso por reclasificación del régimen

REGIMEN COMUN AL SIMPLIFICADO-Improcedencia de recurso por reclasificación

Referencia: expedientes D-3092 y D-3096

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 43 de la Ley 49 de 1990, el cual adicionó el artículo 508-1 del Estatuto Tributario.

Actores: Rafael Rengifo Delgado y Gabriel Cuero Vallecilla.

Magistrado Ponente

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., febrero siete (7) de dos mil uno (2001).

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Rafael Rengifo Delgado y Gabriel Cuero Vallecilla, demandaron, en forma independiente, un aparte contenido en el artículo 43 de la Ley 49 de 1990, “por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones”. Esa disposición adicionó el artículo 508-1 del Decreto 624 de 1989.

La Sala Plena de esta Corporación, por decisión del 12 de julio de 2000, resolvió acumular los expedientes de la referencia para que sean decididos en una sola sentencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir a cerca de las demandas en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo 43 de la Ley 49 de 1990 y se subrayan los apartes impugnados, de conformidad con el texto publicado en el Diario Oficial número 39.615 del 28 de diciembre de 1990.

“Ley 49 de 1990

(diciembre 28)

“Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Decreta:

(...)

ARTICULO 43. Reclasificación del régimen simplificado al común. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 508-1. Cambio de régimen por la Administración. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, para efectos de control tributario, el Administrador de Impuestos podrá oficiosamente reclasificar a los responsables que se encuentren en el régimen simplificado, ubicándolos en el común.

La decisión anterior será notificada al responsable, contra la misma no procede recurso alguno y a partir del bimestre siguiente ingresará al nuevo régimen”

III. LAS DEMANDAS

A juicio de los actores, los segmentos normativos acusados violan los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 25, 29, 83, 84, 85, 95, 229, 333 y 363 de la Constitución. Por lo tanto, solicitan que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad de los apartes impugnados.

Los demandantes consideran que la norma acusada otorga facultades “dictatoriales” a la

administración de impuestos nacionales, por cuanto permite el cambio unilateral, oficioso y sin investigación previa del régimen del impuesto de valor agregado -IVA-. Por consiguiente, sostienen que la inexistencia de un procedimiento con garantías para la modificación de una situación particular de los contribuyentes, vulnera el derecho a un debido proceso y con ello “el legislador nacional perturba la paz y el normal desarrollo de las actividades de los contribuyentes”.

De otra parte, los ciudadanos afirman que la determinación legal de impedir que los contribuyentes interpongan recursos contra el acto administrativo que cambia el régimen del IVA, vulnera el derecho fundamental a la defensa, como quiera que les impide ejercer su derecho a controvertir la decisión. Al respecto uno de los demandantes dijo:

“No puede abroquelarse la ley en el principio investigativo para abrumar el derecho de defensa y motivación de un acto administrativo, atentando con esta figura jurídica el debido proceso, dando como hecho el resquebrajamiento al derecho a la paz y a la armonía en el desenvolvimiento del derecho al trabajo de los responsables del régimen simplificado, pues no puede la Administración de Impuestos Nacionales arbitrariamente cambiar el régimen simplificado de los responsables, sin argumentación alguna, atentando con esto al debido proceso, creándose un abrupto dentro del Estado de Derecho al no poder contradecir dicho acto administrativo el responsable del régimen simplificado afectado”.

En el mismo sentido, los demandantes manifestaron que la norma acusada contraviene el artículo 229 superior, toda vez que niega la posibilidad de agotar la vía gubernativa para que posteriormente se acuda a la jurisdicción contencioso administrativa.

De otro lado, la demanda D-3096 sostiene que la norma acusada transgrede el numeral 10 del artículo 150 superior, como quiera que “con la nueva normatividad constitucional, referente a las facultades con carácter de ley que el Congreso tiene atribución para conceder al ejecutivo, nos encontramos con que éstas ya no las puede conceder en la forma ilimitada en el tiempo y materias como en el ayer ni a funcionarios y entidades de la Rama Ejecutiva diferentes al Presidente de la República”.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

El ciudadano Luis Alberto Sandoval Navas, actuando en representación del aludido Ministerio,

interviene en el presente asunto para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de la norma acusada.

El ciudadano manifestó que la disposición acusada ya fue objeto de control constitucional bajo la vigencia de la actual Carta, por parte de la Corte Suprema de Justicia, quien desechó cargos similares a los que ahora aducen los demandantes y, en consecuencia, la declaró exequible mediante sentencia número 85 del 18 de julio de 1991. Por ello, el interviniente considera que existe cosa juzgada constitucional.

No obstante lo anterior, el interviniente explica las razones por las que considera que esta Corporación debe declarar la exequibilidad de la norma impugnada. Los argumentos centrales de su tesis se resumen a continuación:

La disposición acusada no debe interpretarse en forma aislada sino que debe entenderse en el contexto legal en la que está inmersa, puesto que así “se puede establecer que no sólo es necesaria, sino además, que ésta no impide que el acto de reclasificación sea cuestionado”. Por lo tanto, el ciudadano inicia su intervención explicando el alcance legal de la norma. Dijo que los responsables del IVA no pueden considerarse como sujetos pasivos de la obligación, puesto que simplemente sustituyen al Estado para recaudar el impuesto que pagó el contribuyente.

En virtud de lo anterior, el Legislador puede diseñar instrumentos para facilitar el control administrativo eficiente sobre el recaudo y traslado del tributo y, uno de esos mecanismos es la consagración de los regímenes común y simplificado. Por ello, el hecho de que el responsable del IVA se encuentre en un régimen determinado no incide en el monto de la obligación ni exonera al responsable de la obligación de trasladar el tributo pagado por el contribuyente.

De otro lado, el interviniente manifiesta que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 507, 499, 508 y 505 del Estatuto Tributario, todos los responsables del recaudo del IVA deben inscribirse en el régimen común, pero aquéllos que cumplan con las condiciones legales tienen la posibilidad de inscribirse en el régimen simple. Por lo tanto, de la lectura sistemática de las normas tributarias puede colegirse que existe el derecho a inscribirse a un

régimen de tributación, pero no hay un derecho a permanecer en el régimen simplificado, como quiera que la ley consagra la posibilidad y no la obligación de cambiar de régimen. Es por ello que, a juicio del interviniente, la decisión oficiosa no impide que el responsable solicite la reclasificación en el régimen simplificado.

Finalmente, el interviniente sostiene que la disposición impugnada no vulnera los artículos 29 y 229 de la Carta, toda vez que, tal y como la Corte Suprema de Justicia lo sostuvo en anterior oportunidad, el responsable conserva su derecho a ejercer la jurisdicción y a adelantar el derecho de defensa, por medio de la revocatoria directa del acto administrativo o puede acudir ante la justicia contencioso administrativa para controvertir el acto que reclasificó la actividad. De igual manera, el ciudadano considera que la determinación legal de no conceder ningún recurso contra la decisión de la administración, corresponde a la facultad del Legislador para determinar las garantías en la actuación administrativa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en su concepto No. 2309 recibido en esta Corporación el 14 de septiembre de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con excepción de la expresión “contra la misma no procede recurso alguno”, la cual considera inconstitucional, en consideración con los siguientes argumentos:

De acuerdo con los artículos 150 y 338 de la Carta, el Legislador tiene un amplio poder de configuración del poder tributario, por lo que está habilitado para diseñar mecanismos dirigidos a buscar la efectividad del control impositivo. Con base en ello, la norma acusada determinó que una de las formas para ejercer eficientemente el control tributario es el cambio de régimen del IVA. En consecuencia, el objetivo que persigue la disposición impugnada encuentra claro sustento constitucional.

Además, el Ministerio Público sostiene que la norma impugnada también se justifica constitucionalmente a partir de “la importancia de éste gravamen, cuyos recaudos constituyen un significativo aporte al tesoro nacional, explican la necesidad de que el Estado deba ejercer un seguimiento sobre la actividad económica de los comerciantes, a fin de involucrarlos como eventuales responsables del mencionado tributo”.

Así las cosas, el Procurador dijo que si bien existen objetivos constitucionales que la norma

acusada busca desarrollar, la decisión de la administración debe tomarse en consideración con criterios de razonabilidad y proporcionalidad que consultan la capacidad económica de los responsables del IVA. Por consiguiente, el hecho de que la administración cuente con una facultad discrecional no significa que aquella está exonerada del deber de motivar y de darle publicidad a los actos administrativos (C.P. art. 209), que “inciden notoriamente en el manejo administrativo de la actividad económica realizada por los comerciantes”. Por el contrario, la administración tributaria debe otorgar todas las garantías procesales para que el responsable del tributo conozca y controvierta la decisión. Por esta razón, la Vista Fiscal concluye que “si bien es válido el mecanismo del traslado oficioso al régimen común, no es ajustado a la Carta la negación de los recursos a quienes se crean afectados por la decisión de la administración tributaria”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 43 de la Ley 49 de 1990, que adicionó el artículo 508-1 del Estatuto Tributario, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de un aparte normativo con fuerza de ley.

Cosa juzgada constitucional

2. Lo primero que la Corte debe averiguar es si, como lo sostiene el interviniente, existe cosa juzgada constitucional, pues de ser así la Corte debe estarse a lo resuelto en la decisión anterior y no puede entrar a conocer de fondo el asunto planteado en la demanda.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 transitorio de la Constitución “las acciones públicas de inconstitucionalidad instauradas antes del 1º de junio de 1991 continuarán siendo tramitadas y deberán ser decididas por la Corte Suprema de Justicia, dentro de los plazos señalados en el Decreto 432 de 1969”. De ahí pues que el Constituyente otorgó, en forma transitoria, la función de salvaguarda de la integridad de la Constitución, a la Corte Suprema de Justicia y, por ello, sus decisiones al amparo de la nueva normatividad superior hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Así las cosas, después de pocos días de entrar en vigencia la Constitución de 1991, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia profirió la sentencia 85 del 18 de julio de 1991, por medio de la cual resolvió que:

“Es EXEQUIBLE EL ARTÍCULO 43 DE LA Ley 49 de 1990 por el cual se adicionó el Estatuto Tributario con el artículo 508-1 cuyo texto es el siguiente:

ARTICULO 43. RECLASIFICACIÓN DEL REGIMEN SIMPLIFICADO AL COMUN.

Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

‘Artículo 508-1. Cambio de régimen por la Administración. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, para efectos de control tributario, el Administrador de Impuestos podrá oficiosamente reclasificar a los responsables que se encuentren en el régimen simplificado, ubicándolos en el común.

3. En la sentencia que se cita, la Corte Suprema de Justicia efectuó el control constitucional de la norma acusada con base en la Constitución de 1991, puesto que consideró que “en cumplimiento cabal de la alta misión tutelar que la Carta vigente le ha confiado, la Corte Suprema de Justicia deberá estudiar, en cada proceso, si el contenido de la norma supralegal presuntamente infringida según el impugnante, se mantiene sustancialmente idéntico en el nuevo Código Constitucional, de suerte que mediante una racional interpretación del libelo quepa hacer el cotejo correspondiente frente al segundo”.

Con base en lo anterior, la Corte Suprema estudió los cargos esbozados por el actor en esa oportunidad, que, entre otros, coinciden con los reproches que los demandantes de la referencia presentan a esta Corporación. Así, en relación con la supuesta vulneración del debido proceso y del derecho a acceder a la justicia, la Corte dijo:

“La frase que señala que contra la decisión por la cual la administración reclasifica a un contribuyente en el régimen común `no procede recurso alguno´ debe ser entendida en el sentido de que contra la misma no cabe intentar los recursos ordinarios de la vía gubernativa, que consagran las normas generales.

Mal puede quedar comprendido dentro de dicha expresión el recurso extraordinario de revocatoria directa pues éste, conforme al artículo 10 del Decreto 2304 de 1989, es

procedente precisamente respecto de los actos administrativos que carecen de recurso gubernativo alguno. Así pues, la prementada decisión es pasible (sic) del recurso extraordinario mencionado, el cual ha de intentarse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de aquella. (artículo 737 del Estatuto Tributario).

Nótese además que subsiste la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir la decisión administrativa de reclasificación en el régimen común. Por lo tanto, en el caso que ocupa la atención de la Corte, está plenamente asegurado el `derecho a la jurisdicción`, que es el instrumento que desarrolla las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa y que asegura su vigencia mediante los derechos de contradicción, publicidad y controversia probatoria y de decisión de la litis a través de un proceso conducido y decidido por un órgano jurisdiccional, elementos en los que se descomponen tales garantías y que hoy consagra el artículo 29 de la Carta. Por manera que desde este ángulo no cabe formular reparo de índole constitucional al inciso que se examina”

4. De lo anteriormente expuesto puede colegirse que la norma acusada no sólo fue confrontada con el actual texto superior sino que existe decisión de fondo que desvirtúa los argumentos de la presente demanda. En tal virtud, ha operado la cosa juzgada constitucional que impide un nuevo pronunciamiento por parte de esta Corporación, por lo que, en esta oportunidad, se estará a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia 85 del 18 de julio de 1991.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en Sentencia No. 85 del 18 de julio de 1991 por medio de la cual, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia declaró exequible el artículo 508-1 del Estatuto Tributario, tal y como fue modificado por el artículo 43 de la Ley 49 de 1990

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General