

Sentencia C-229/04

DECLARACION TRIBUTARIA-Sanción por incumplimiento del deber

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DECLARACION TRIBUTARIA-
Disposición acusada no contiene sanción por incumplimiento de obligación material

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Contenido normativo no presente en disposición
demandada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No precisión de contenido normativo contra el
que se dirige la acusación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Precisión de contenido normativo demandado

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ponderación con el
debido proceso y carácter participativo de la acción

Pese a que efectivamente, en virtud del principio pro actione, es posible que la Corte, en ciertos eventos, interprete las demandas de inconstitucionalidad, para extraer de ellas los cargos que aunque de alguna manera se encuentren presentes no hayan sido suficientemente estructurados por los demandantes, tal posibilidad debe ponderarse con la necesidad de respetar el debido proceso constitucional y el carácter participativo de la acción. Y en esa ponderación es necesario tener en cuenta que el fallo inhibitorio puede ser también una alternativa para proteger el acceso a la justicia constitucional, puesto que no impide un posterior pronunciamiento del juez constitucional ante una nueva demanda debidamente configurada.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargo de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-4774

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 641 y 642 del Decreto Ley 624 de 1989
“Estatuto Tributario”

Actor: Rodrigo Linero Barraza

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., ocho (08) de marzo de dos mil cuatro (2004).

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 Rodrigo Linero Barraza demandó los artículos 641 y 642 del actual Estatuto Tributario.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del quince de agosto de 2003, admitió la demanda instaurada, salvo lo referente a la expresión “Las personas o entidades obligadas a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea deberán liquidar y pagar una sanción”, contenida en el inciso primero del artículo 641 del Estatuto Tributario, y el inciso 3º de dicho artículo, toda vez que la Corte Constitucional se pronunció definitivamente sobre su constitucionalidad en la sentencia C-637 de 2000.

Admitida la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de la iniciación del proceso, para que intervinieran si lo consideran conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los artículos demandados, en lo acusado por el actor, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 38.756 de marzo 30 de 1989, separando con paréntesis la expresión en torno a la cual se rechazó la demanda:

DECRETO NUMERO 0624 DE 1989

(marzo 30)

“por el cual se expide el estatuto tributario de los

impuestos administrados por la dirección general

de impuesto nacionales.”

Artículo 641.- “Extemporaneidad en la presentación.(Las personas o entidades obligadas a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea, deberán liquidar y pagar una sanción) por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al cinco por ciento (5%) del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria sin exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto o retención, según el caso.

Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los intereses que origine el incumplimiento en el pago del impuesto, anticipo o retención a cargo del contribuyente, responsable o agente retenedor.

(...)”

Artículo 642.- “Extemporaneidad en la presentación de las declaraciones con posterioridad al emplazamiento. El contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que presente la declaración con posterioridad al emplazamiento, deberá liquidar y pagar una sanción por extemporaneidad por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al diez por ciento (10%) del total del impuesto a cargo o retención objeto de la declaración tributaria, sin exceder del doscientos por ciento (200%) del impuesto o retención, según el caso.

(...)

Esta sanción se cobrará sin perjuicio de los interés que origine el incumplimiento en el pago del impuesto o retención a cargo del contribuyente, retenedor o responsable.”

(...)”

I. LA DEMANDA

El accionante considera que los artículos 641 y 642 del Estatuto Tributario vulneran el numeral 9º del artículo 95 y el inciso 1º del artículo 363 de la Constitución Política, toda vez que las sanciones en ellos establecidas son, a su juicio, incompatibles con los principios de equidad y de justicia contenidos en las citadas normas superiores.

Estima que las disposiciones acusadas “... castigan severamente a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, cuando los adocenán con agentes retenedores”. Del mismo modo señala que la sanción se aplica con el mismo rigor a los contribuyentes cuyo impuesto es igual o similar a las retenciones que les han practicado.

En su concepto, el incumplimiento de la obligación de presentar oportunamente las declaraciones tributarias debe sujetarse a la sanción mínima prevista en la ley, acompañada de una sanción moratoria en el caso en el que no se haya cumplido con la obligación de pagar el impuesto. Dicha sanción, debe, en todo caso, ser distinta de la que se aplique a los agentes retenedores que no consignan oportunamente las sumas retenidas.

Para ilustrar los cargos el demandante pregunta si resulta justo que a un contribuyente que, por la vía de la retención en la fuente, ha contribuido con el pago de sus impuestos, se le imponga, en un evento dado, una sanción equivalente al monto del impuesto ya pagado, por el solo incumplimiento del deber formal de declarar.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales

La apoderada de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

intervino en el proceso de la referencia, solicitando la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados.

De manera preliminar, la interviniente consideró que los cargos formulados en la acción de inconstitucionalidad no son claros, ciertos, específicos, conducentes ni pertinentes, por lo cual, la ineptitud de la demanda impide la realización del debate constitucional.

En seguida, sostuvo que las obligaciones tributarias no se circunscriben a obligaciones de carácter sustancial, sino también al cumplimiento de obligaciones formales que facilitan la actividad fiscalizadora del Estado y permiten la efectiva contribución de los ciudadanos al financiamiento de los gastos e inversiones públicas. Por ello, el poder sancionatorio tributario ha sido dotado por el legislador de instrumentos que le imprimen fuerza vinculante a las declaraciones voluntarias y que lo facultan para sancionar el incumplimiento de los diferentes deberes jurídicos que subyacen a la obligación constitucional de tributar. Citando las sentencias C-690 de 1996 y C-160 de 1998 de esta Corporación, la interviniente defendió la titularidad del legislador para determinar los alcances y el contenido de la potestad sancionadora “que permiten recaudar aquellos impuestos, que debieron ingresar desde un principio.”

Finalmente, la interviniente advirtió que las disposiciones demandadas no hacen referencia a los planteamientos formulados por el accionante respecto a la retención en la fuente y que, quienes retienen esos aportes, reciben un tratamiento especial en el derecho tributario que abarca, inclusive, su responsabilidad penal.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia a través de representante, solicitando a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo porque, a su juicio, los cargos formulados son imprecisos, vagos y no expresan las razones por las cuales las normas demandadas se oponen a la Constitución.

Desde esta perspectiva, las disposiciones acusadas no resultan contrarias al artículo 95, ordinal 9º, sino que se orientan a hacer efectivo el deber allí contenido de contribuir oportunamente al funcionamiento de los gastos del Estado, y que las sanciones que ellas contienen surgen como respuesta la inobservancia por parte de los particulares de sus

obligaciones tributarias.

Por otra parte, la interviniente señala que, a diferencia de lo planteado por el actor, las disposiciones acusadas no solo no se oponen a los principios de justicia y equidad tributarias, sino que son un presupuesto para garantizar que todos contribuyan de manera oportuna en proporción a su capacidad tributaria, al establecer una sanción para el incumplimiento de un deber formal indispensable para fijar lo que cada contribuyente esta en la obligación de pagar de acuerdo con esa capacidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3387 recibido el 16 de octubre de 2003, solicitó a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con el inciso segundo del artículo 641 y con el inciso tercero del artículo 642 del Estatuto Tributario. A su juicio, los planteamientos del accionante se limitan a cuestionar el porcentaje de la sanción por extemporaneidad establecido en los artículos demandados, sin detenerse en consideraciones respecto de los intereses que origina el incumplimiento en el pago del impuesto y sin explicar las razones por las cuales las normas superiores son vulneradas por estos apartes de las disposiciones acusadas.

Con respecto al cargo que considera adecuadamente planteado, el Procurador, conceptúa que debe declararse la exequibilidad de las normas demandadas, por cuanto las mismas no vulneran el principio de proporcionalidad ni la equidad tributaria.

Resaltó el Ministerio Público la importancia del cumplimiento de las obligaciones formales a cargo de los contribuyentes, con las cuales se regulan, controlan y garantizan las contribuciones de los ciudadanos para el funcionamiento del Estado. Sobre el particular señaló que las sanciones por incumplir o cumplir tardíamente con las obligaciones tributarias de carácter formal no pretenden obtener una retribución compensatoria como lo plantea el accionante, sino que, por el contrario, se orientan a corregir la conducta omisiva del contribuyente y a conscientizarlo acerca de la necesidad de presentar de manera oportuna sus declaraciones para la adecuada gestión fiscal. En seguida, advirtió sobre la libertad de configuración del legislador para establecer sanciones por el incumplimiento de las obligaciones formales, así como para establecer los elementos que determinen su

cuantificación, por lo cual consideró que esta órbita de actuación exclusiva del legislador se escapa, en principio, del control de constitucionalidad que puede realizar la Corte Constitucional.

Señaló que el ciudadano Linero Barraza, se limita a plantear la que en su concepto debe ser la sanción aplicable por la extemporaneidad en la declaración tributaria, pero sin aportar argumentos orientados a demostrar en donde radica la inequidad y la vulneración al principio de proporcionalidad, en ausencia de los cuales su pretensión conduciría a una intromisión de la Corte en la competencia del Congreso para configurar las políticas tributarias.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Solicitudes de inhibición

2.1. Quienes intervienen en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la DIAN, consideran que la Corte debe inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

A su vez el Ministerio Público considera que el demandante no presenta cargos en relación con el inciso segundo del artículo 641 y con el inciso tercero del artículo 642 del Estatuto Tributario, razón por la cual respecto de esas disposiciones el fallo debe ser inhibitorio.

2.2. Considera la Corte, en primer lugar, que tiene razón el señor Procurador General de la Nación en su solicitud de inhibición parcial, porque los cargos que resultaría posible derivar del escrito de demanda se orientan a cuestionar la modalidad y la cuantía de la sanción por extemporaneidad y no se refieren a los intereses que origine el incumplimiento de los deberes materiales del contribuyente, ni cuestionan el contenido de los incisos que se refieren a ellos.

2.3. En relación con la ineptitud general de los cargos presentados por el demandante, estima la Corte que si bien es cierto que la demanda no desarrolla los cargos, al punto que los mismos puedan tenerse como configurados en los términos que la jurisprudencia ha identificado como mínimos para habilitar un pronunciamiento de fondo, no es menos cierto que, dado el carácter informal de la acción pública de inconstitucionalidad y en virtud del principio pro actione, en el momento de decidir acerca de la admisión de la demanda, se encontró que resultaba posible, en principio, a partir de los elementos suministrados por el accionante, interpretar el contenido de la misma y encontrar en ella cargos de inconstitucionalidad eventualmente aptos para provocar un pronunciamiento de fondo de la Corte.

En efecto, el accionante considera que los artículos 641 y 642 del Estatuto Tributario vulneran el numeral 9º del artículo 95 y el inciso 1º del artículo 363 de la Constitución Política, toda vez que las sanciones en ellas establecidas son, a su juicio, incompatibles con los principios de equidad y de justicia protegidos por la Carta Política.

2.3.1. Al interpretar el alcance de la demanda, es posible concluir que, por una parte, el actor considera vulneratorio de las disposiciones constitucionales acusadas el hecho de que la legislación prevea el mismo tratamiento para los contribuyentes que incumplen con la obligación formal de presentar en tiempo la declaración y los que desconocen sus obligaciones tributarias tanto formales como materiales. A su juicio, al no tener en consideración la naturaleza de la omisión para determinar la magnitud de la sanción correspondiente, las normas controvertidas desconocen los principios constitucionales de equidad y de justicia.

De este modo, señala, no puede ser el mismo el tratamiento que reciban quienes omiten, tanto el deber de presentar la declaración tributaria como el de pagar el correspondiente tributo, que el que se da a quienes, no obstante que han sido sujetos pasivos de retención en la fuente en cuantía equivalente al impuesto a cargo, omiten el deber formal de declarar.

Para ilustrar la situación inconstitucional que en su criterio se presenta con la aplicación de las normas demandadas, señala el evento de un contribuyente que a pesar de no haber presentado su declaración de renta, materialmente ha cumplido con su carga impositiva debido a que su impuesto de renta es aproximado o igual a la sumatoria de las retenciones

en la fuente que se le han efectuado. En este caso, advierte que “el contribuyente no ha perjudicado al estado de disponer en forma oportuna de los recursos que le pertenecen”, sino simplemente ha incumplido las normas sobre la presentación de las declaraciones. A pesar de ello, el legislador lo sanciona de la misma manera que a aquellos contribuyentes que materialmente no han pagado sus impuestos.

Por ello, considera inconstitucional que el legislador no prevea una sanción diferente para los eventos en los que el incumplimiento de la obligación formal de presentar la declaración, no implique el incumplimiento de la obligación material de pagar el impuesto a cargo.

No obstante lo anterior, un análisis más detenido, propio de esta etapa del juicio de constitucionalidad, muestra que esa interpretación de la demanda no es posible, por cuanto la misma, así interpretada, no se dirigiría contra un contenido normativo que esté presente en las disposiciones acusadas. En efecto, los artículos 641 y 642 del Estatuto Tributario establecen unas sanciones aplicables a todos los contribuyentes que incumplan el deber formal de presentar las declaraciones tributarias, pero tales normas no contienen las sanciones aplicables a quienes omitan consignar los impuestos recaudados o retenidos o a quienes incurran en mora en el pago de los impuestos a cargo. El demandante funda su acusación en la consideración de que las disposiciones demandadas sancionan de la misma manera dos situaciones diversas, sin reparar que las normas que acusa no contienen la sanción para el incumplimiento de las obligaciones tributarias materiales. Sobre este aspecto, al pronunciarse sobre una demanda de la parte inicial del artículo 641 del Estatuto Tributario, en relación con el impuesto a las ventas, la Corte en la Sentencia C-637 de 2000, expresó:

“Ahora bien, el actor conjuga la situación de dos sujetos, ambos inscritos en el registro de vendedores y por tanto obligados a presentar declaración de ventas, pero solo uno sujeto al pago del impuesto. Justifica así su pretensión de que, en aplicación del principio de igualdad, el que no realizó transacciones generadoras de tributo, sea eximido de la obligación de presentar declaración; empero, ésta propuesta adolece del error de promover un juicio de igualdad entre dos vínculos con contenido propio e independiente, la obligación de pagar el impuesto y la obligación de presentar declaración de ventas.

Al comparar la situación en que se encuentran todos los inscritos en el registro de vendedores, respecto de la obligación de presentar declaración de ventas, en desarrollo del test de igualdad, se concluye que el cargo contra las disposiciones que imponen ésta obligación no procede, porque contrario a lo afirmado por el actor, obligar a todos los inscritos al suministro periódico de la información que la Administración requiere, realiza plenamente el principio de igualdad, así no surja la obligación material de pagar el tributo por ausencia de transacciones sujetas al gravamen.”

A partir de ese análisis, es posible concluir que no es de recibo la interpretación conforme a la cual las disposiciones acusadas comportan idéntica sanción para el incumplimiento de deberes distintos, los formales y los materiales. En efecto, en esa Sentencia la Corte precisó que el artículo 641 del Estatuto Tributario contiene una sanción que se predica exclusivamente del cumplimiento extemporáneo de la obligación formal de presentar la declaración tributaria, y por consiguiente no es posible comparar a la luz de esa norma la situación de quien incumple ese deber formal, con la de quienes incumplen el deber material de pagar el tributo o consignar lo retenido, tal como ahora pretende el demandante.

De este modo, el demandante no propone un juicio de equidad a partir de la comparación del trato que reciben distintos destinatarios de la norma, sino que pretende que la comparación se realice entre quienes son destinatarios de la norma, esto es, todos aquellos que cumplen de manera extemporánea con el deber de presentar la declaración tributaria a la que están obligados, con otros sujetos -quienes incumplen también, y simultáneamente, con la obligación tributaria material de pagar el impuesto o consignar lo retenido- que no tienen la calidad de destinatarios de la norma, la cual se orienta, exclusivamente, a sancionar la extemporaneidad en la declaración tributaria, no el incumplimiento de la obligación material de pagar el tributo.

Para que fuese posible el juicio de equidad planteado por el actor sería necesario incorporar al análisis otras disposiciones, que no fueron demandadas, y en las cuales se contemplan las consecuencias por el incumplimiento de los deberes materiales a partir de los cuales se formula la demanda, entre ellas, por ejemplo las que establecen sanciones, incluso de carácter penal, a la omisión de consignar oportunamente los impuestos recaudados o retenidos en la fuente.¹

Por consiguiente, la demanda se dirige contra un contenido normativo que no está presente en las disposiciones acusadas y el fallo, por este concepto, habrá de ser inhibitorio.

2.3.2. Establecido lo anterior, cabría argumentar que la demanda se orienta, no a establecer un juicio de igualdad para la sanción aplicable a quienes incumplen el deber formal de declarar y a quienes incumplen del deber material de pagar el tributo o de consignar lo retenido, aspecto éste que tendría el carácter de mero marco de referencia, sino, aunque no se manifieste expresamente, a establecer que los artículos demandados desconocen los principios de justicia y equidad en materia tributaria consagrados en el artículo 363 Superior, debido a la severidad y gravedad de las sanciones que establecen para el incumplimiento de un deber puramente formal.

Al respecto, afirma el demandante que resultan inequitativas y enormemente gravosas las sanciones del 5% o el 10% del total del impuesto a cargo por cada mes o fracción de retardo, cuando el ciudadano, a pesar de haber omitido su obligación formal de declarar, ha contribuido materialmente con las cargas del Estado a través de la retención en la fuente. Para estos eventos, el actor considera como justo y proporcional que el contribuyente sólo sea sancionado con la sanción mínima prevista en el Estatuto Tributario.

Así mismo, el accionante considera que el contribuyente que no presente retenciones en su denuncia rentístico, no debería ser sancionado conforme ha sido establecido en los artículos 641 y 642 del Estatuto Tributario, pues a su juicio, la aplicación de una sanción mínima por extemporaneidad y el cobro de la sanción moratoria resultarían suficientes para reconocerle al Estado la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y para indemnizarlo por los perjuicios causados.

Hace notar la Corte, en primer lugar, que no obstante que las disposiciones acusadas tienen un alcance genérico, en cuanto se refieren al incumplimiento del deber de declarar en distintos supuestos (renta, ventas, retenciones), el demandante limita sus consideraciones al impuesto sobre la renta.

Por otra parte, debe preguntarse en esta etapa del proceso, si el planteamiento conforme al cual resultan contrarias a la justicia y a la equidad tributarias, por desproporcionadas, las cuantías de la sanción aplicable por el incumplimiento del deber formal de presentar la declaración de renta, es suficiente para provocar el debate de constitucionalidad en torno a

las disposiciones demandadas y si, por consiguiente, existe, en este aspecto, un cargo adecuado de inconstitucionalidad.

A este respecto resulta ilustrativo considerar que ni quien interviene por el Ministerio de Hacienda, ni quien lo hace por la DIAN, asumieron en su intervención esta dimensión de la demanda. Dichos intervinientes, no obstante que consideraban que la demanda era inepta por ausencia de cargos de inconstitucionalidad, se refirieron a los que en su criterio podrían eventualmente tenerse por tales, pero sin detenerse en la consideración de un aspecto que, aunque podría desprenderse de la demanda con un cierto esfuerzo interpretativo, no fue expresamente formulado. Del mismo modo, el Ministerio Público, no obstante que abordó el examen del cargo, al pronunciarse en concreto en relación con el mismo, concluyó que el demandante no aporta argumentos que sustenten su pretensión conforme a la cual la sanción por extemporaneidad en las declaraciones tributarias es inequitativa o desproporcionada. En ausencia de tales argumentos, concluye, no se desvirtúa la presunción de legalidad que se desprende a su vez de la amplitud del ámbito de configuración que en la materia tiene el legislador.

En otras palabras, en el proceso no se ha planteado el debate de constitucionalidad y los intervinientes coinciden en la apreciación en torno a la ineptitud de la demanda o la insuficiencia de los cargos para provocar tal debate.

2.3.2.1. Al examinar nuevamente la demanda desde esta perspectiva encuentra la Corte que el accionante se limita a señalar que la magnitud de la sanción es contraria a la justicia y a la equidad, pero no indica las razones por las cuales considera que eso es así. De este modo, no señala, por ejemplo, que la misma comporte una carga tan gravosa para el contribuyente sancionado que implique un daño de magnitud constitucional; tampoco argumenta la existencia de una desproporción en la relación de medio a fin; ni analiza la naturaleza de las conductas o de las omisiones a las que resulta aplicable la sanción, para establecer a partir de allí el juicio de proporcionalidad. Simplemente, a partir de la enunciación de un caso ilustrativo, manifiesta que en su criterio, la sanción aplicable debería ser la mínima prevista en el ordenamiento tributario, y no la contenida en las disposiciones acusadas.

Se trata de una apreciación puramente subjetiva, que no aporta elementos para adelantar el

juicio de constitucionalidad, ni presenta argumentos orientados a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a la ley.

A partir de la demanda no es posible establecer en qué reside específicamente la desproporción pretendida por el actor. Así, por ejemplo, la demanda no concreta si el cargo se predica exclusivamente en relación con el incumplimiento del deber de presentar declaración de renta, o si se refiere a la totalidad de las declaraciones que son objeto de regulación en las disposiciones acusadas. A este respecto se tiene que no obstante que la demanda se dirige contra las disposiciones acusadas en su integridad, el ejemplo que presenta el actor – que es el único elemento argumentativo presente en la demanda- se restringe al impuesto sobre la renta. Adicionalmente, si se concluye que el cargo se restringe a las declaraciones en relación con el impuesto sobre la renta, no se precisa si la inconformidad del actor resulta predicable de todas las hipótesis de procedencia de la sanción acusada, o si ella opera solamente a partir de cierto nivel de la tarifa del impuesto sobre la renta, por el mayor impacto que, en términos absolutos, ello podría tener sobre el ingreso del contribuyente afectado con la sanción. Y en ese contexto, tampoco es claro si el demandante considera que la desproporción reside en el tope máximo del 100% del valor del impuesto a cargo, o del 200% cuando hay requerimiento de la Administración, tal como parece desprenderse del ejemplo que presenta, o si la acusación abarca no sólo esos topos máximos de la sanción, sino también los porcentajes acumulativos del 5 o del 10 por ciento, en la medida en que el actor señala que, en su concepto, lo justo es aplicar la sanción mínima prevista en el Estatuto Tributario.

2.3.2.2. De manera reiterada la Corte ha señalado que no obstante el carácter público e informal de la acción de inconstitucionalidad, los demandantes deben cumplir unos requisitos tanto formales como materiales, previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, como presupuesto para que pueda trabarse la litis constitucional y la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

El alcance de tales requisitos ha sido precisado por la jurisprudencia constitucional², la cual ha puesto de presente, entre otras consideraciones, que el actor no cumple con ellos cuando “... se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”³.

Ha dicho también la Corte que como condición para el pronunciamiento de mérito, las razones que sustenten los cargos, además de claras, ciertas, específicas, pertinentes, deben ser suficientes, y por este último concepto la jurisprudencia ha entendido la necesidad de expresar las razones por las que la disposición acusada se estima contraria a la Constitución, de manera que genere una duda razonable en torno a la constitucionalidad de los preceptos acusados.

En el evento en que, en ausencia de tales requisitos de la acción -ha dicho la Corte- se decidiera asumir el conocimiento del asunto para proferir sentencia estimatoria, "... la litis constitucional afectaría el debido proceso constitucional, por cuanto se trataría con uno de los extremos poco definidos."⁴ Y ello resultaría contrario a la dimensión participativa que por disposición de la Carta tiene el proceso de constitucionalidad, puesto que sería "... posible que tanto el Ministerio Público, como algunos ciudadanos intervinientes o no intervinientes, sean sorprendidos con una decisión de fondo, sin haber tenido la posibilidad de conocer o cuestionar los cargos respecto de los cuales se pronunciaría la Corte."⁵

El imperativo de provocar el debate de constitucionalidad, se explica, entre otras razones, por la necesidad de permitir el aporte de quienes han participado en la producción de la norma, de quienes son sus destinatarios o pueden verse afectados por ella, de aquellos que tienen a su cargo su aplicación, y del Ministerio Público como representante de la sociedad. No hay debate participativo si la controversia planteada por el actor es impertinente, porque no precisa el contenido normativo demandado, o insuficientemente fundada. Esto es, si la demanda no se plantea en torno a verdaderos problemas de constitucionalidad sobre los que pueda versar la intervención ciudadana o la de las autoridades.

Esa dimensión participativa del debate atiende también al propósito de conjurar el peligro de la trivialización del juicio de constitucionalidad, al permitir que se incorporen al proceso, y enriquezcan el debate, quienes viven la norma y son conscientes de sus perfiles eventualmente lesivos del orden constitucional, o, por el contrario, de la manera en que, no obstante una apariencia de inconstitucionalidad, la misma resulta compatible con la Carta, aspectos éstos que en un momento dado podrían escapar al juez constitucional en un análisis realizado a partir de una insuficiente configuración del debate de constitucionalidad.

En torno a estas consideraciones la Corte se ha pronunciado en relación con la imposibilidad

de que el juez constitucional subsane los defectos de una demanda inepta, para evitar los fallos inhibitorios, aspecto que comportaría además de las consideraciones que se han presentado en relación con el debido proceso constitucional, un problema de competencia, en la medida en que la existencia de al menos un cargo apto de inconstitucionalidad es un presupuesto de la competencia de la Corte para asumir el control de constitucionalidad de una norma por la vía de la demanda ciudadana.

2.3.2.3. Cabría señalar que, no obstante la anterior, las decisiones inhibitorias son contrarias a la naturaleza informal del control de constitucionalidad, y que por consiguiente, cuando la demanda tenga el esbozo de un cargo que sea susceptible de interpretación para adecuarlo a los requerimientos del proceso de constitucionalidad, la Corte estaría habilitada para subsanar las deficiencias de la demanda en orden a producir un pronunciamiento de fondo.

Sin embargo, pese a que efectivamente, en virtud del principio pro actione, es posible que la Corte, en ciertos eventos, interprete las demandas de inconstitucionalidad, para extraer de ellas los cargos que aunque de alguna manera se encuentren presentes no hayan sido suficientemente estructurados por los demandantes, tal posibilidad debe ponderarse con la necesidad de respetar el debido proceso constitucional y el carácter participativo de la acción. Y en esa ponderación es necesario tener en cuenta que el fallo inhibitorio puede ser también una alternativa para proteger el acceso a la justicia constitucional, puesto que no impide un posterior pronunciamiento del juez constitucional ante una nueva demanda debidamente configurada.

Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia C-1256 de 2001, señaló que “[l]a decisión inhibitoria no hace tránsito a cosa juzgada y, por el contrario, permite que el actor, o cualquier otro ciudadano, pueda volver a presentar la demanda de inconstitucionalidad, teniendo la posibilidad de profundizar en el estudio del tema y hacer más fecundo el debate en una nueva oportunidad.”

2.3.2.3. Así, pues, concluye la Corte que la demanda de los artículos 641 y 642, parciales, del Estatuto Tributario por violación de los principios de justicia y equidad tributarias no se sustenta en razones ciertas, pertinentes y suficientes, y que el mero señalamiento de una sanción como desproporcionada, sin precisar los contenidos normativos

contra los cuales se dirige la demanda, ni mostrar las razones por las cuales se considera que existe esa desproporción, ni argumentar de qué manera la misma resultaría contraria a la Constitución, no es un cargo apto de inconstitucionalidad y el fallo, por este concepto, también habrá de ser inhibitorio.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 641 y 642 del Estatuto Tributario, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Así, por ejemplo en el artículo 634 del E.T. se establece la sanción por mora en el pago de impuestos, anticipos y retenciones, y en el artículo 402 del Código Penal, se establece la sanción penal para el agente retenedor o autorretenedor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente dentro de los dos meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno Nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente; para quien encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas no las consigne dentro del término legal y para el responsable del impuesto sobre las ventas que, teniendo la obligación legal de hacerlo, no consigne las sumas recaudadas por dicho concepto, dentro de los dos meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno Nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración del impuesto sobre las ventas.

2 Ver, entre otras, las Sentencias C-1193 de 2001 y C-403 de 2003..

3 Sentencia C-447 de 1997

5 Ibid.