

C-257-98

{p}

Sentencia C-257/98

SANCION POR MORA EN LA CONSIGNACION DE VALORES RECAUDADOS

La extemporánea consignación de los dineros públicos por parte del recaudador particular tiene entonces que ocasionarle intereses, en el monto que la ley determine, pues de lo contrario se generaría un enriquecimiento sin causa a favor del incumplido, en la misma cantidad de la pérdida real sufrida por el erario. Y son moratorios tales intereses para resarcir al Estado no solamente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda sino los perjuicios causados. Estos no requieren ser tasados en cada caso por el juez, ni por la autoridad administrativa, ya que están anticipadamente previstos por la norma legal que fija su cuantía. Así las cosas, no se requiere un proceso judicial específico para definir si hay o no lugar al pago de intereses moratorios en el caso concreto, pues la obligación correspondiente se deriva del mismo hecho de la mora en la consignación de los fondos públicos recaudados, que es el supuesto del cual parte la norma examinada. De modo que, a juicio de esta Corte, la previsión legal de que tal pago no requiere trámite previo no corresponde a nada distinto del reconocimiento legal sobre lo dicho.

Referencia: Expediente D-1899

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 636 (parcial) del Decreto 624 de 1989

Actora: Ana Lucía Padron Carvajal

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La ciudadana ANA LUCIA PADRON CARVAJAL, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 636 (parcial) del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 0624 de 1989

(marzo 30)

por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 5, de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

Artículo 1. El Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, es el siguiente:

ESTATUTO TRIBUTARIO

(...)

Artículo 636. Sanción por mora en la consignación de los valores recaudados por las entidades autorizadas. Cuando una entidad autorizada para recaudar impuestos, no efectúe la consignación de los recaudos dentro de los términos establecidos par tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios, liquidados diariamente a la tasa de mora que rija para efectos tributarios, sobre el monto exigible no consignado oportunamente, desde la fecha en que se debió efectuar la consignación y hasta el día en que ella se produzca.

Cuando la sumatoria de la casilla "Total Pagos" de los formularios y recibos de pago, informada por la entidad autorizada para recaudar, no coincida con el valor real que figure en ellos, los intereses de mora imputables al recaudo no consignado oportunamente, se liquidarán al doble de la tasa prevista en este artículo".

III. LA DEMANDA

Considera la demandante que la norma acusada vulnera los artículos 29 y 209 de la Constitución Política.

Afirma que en la actualidad corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales expedir el mandamiento de pago, es decir, la sanción por mora al no efectuar las entidades autorizadas la consignación de los valores recaudados, proceso éste que se adelanta sin necesidad de trámite previo alguno.

Considera que de esta manera se violan, en contra de las entidades sancionadas, garantías sustanciales y procesales, como son el principio de legalidad, el de favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y la asignación del juez natural. En su criterio, ello también desconoce el inciso 4 del artículo 29 de la Carta Política.

Por último estima que, al no exigirse trámite previo para imponer la sanción contemplada en el artículo 636 del Decreto 624 de 1989, se incumple con los fines y principios rectores de la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Luego de hacer referencia a la función tributaria que corresponde en principio adelantar al Estado, señala el interviniente que, dada la compleja estructura del sistema fiscal colombiano, el legislador previó la facultad de que el recaudo de los recursos públicos lo realicen, previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los bancos y demás entidades financieras. De esta forma, el recaudo de impuestos se desarrolla en forma descentralizada a nivel nacional.

Es así como la Resolución No. 770 del 22 de marzo de 1995, desarrolla el artículo 801 del Estatuto Tributario, que señala cuáles entidades financieras pueden recaudar impuestos y su consecuente obligación de girar diariamente estos dineros al Banco de la República, a favor de la Dirección del Tesoro Nacional.

Es precisamente la anterior conducta la que genera la sanción moratoria enjuiciada en este proceso por la demandante, en la que incurre la entidad financiera que una vez recauda los impuestos de los contribuyentes, le otorga otra finalidad y no los gira a la cuenta nacional correspondiente.

En cuanto al argumento de la demandante, según el cual la sanción contemplada en el artículo 636 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario se impone al margen de un procedimiento que desconoce el derecho al debido proceso, sostiene el mencionado ciudadano que, al configurarse la mora por el incumplimiento en el plazo para consignar, no se hace necesario entrar en un trámite procesal. Lo anterior siguiendo los parámetros generales planteados por la teoría de la obligación contractual en materia de Derecho Civil.

Por su parte, la apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, ELIZABETH WHITTINGHAM GARCIA, presentó escrito en procura de que la Corte Constitucional declare la constitucionalidad de la disposición parcialmente acusada.

En primer término afirma que sí existe una regulación sobre el tema, la cual es desarrollada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previa autorización del artículo 801 del Estatuto Tributario y de la Resolución 770 de 1995.

En segundo lugar considera que, si bien las obligaciones de las entidades recaudadoras de impuestos tienen como fuente mediata la ley, no surgen por mandato de la misma, sino en virtud de un convenio bilateral, esto es que su fuente inmediata está en la relación contractual. Como consecuencia de ello, a tales obligaciones le son aplicables, en lo pertinente, las disposiciones que regulan las obligaciones civiles, como son las relativas a la mora del deudor.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare constitucional, en lo acusado, el artículo 636 del Decreto 624 de 1989.

A juicio del Jefe del Ministerio Público, el artículo impugnado previene a las entidades autorizadas para recaudar impuestos, con la finalidad de que cumplan con la obligación de consignar los dineros que pertenecen al Estado. El vencimiento del término establecido para cumplir con esta obligación acarrea la sanción prevista en la disposición estudiada.

Finaliza su intervención afirmando que las entidades afectadas con medidas como las dispuestas por la norma en cuestión cuentan con la posibilidad de reclamar en la vía gubernativa que se revoque la decisión adoptada en su contra y posteriormente pueden acudir ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa para pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se les restablezca en su derecho.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

2. Carácter público de los dineros que se retienen o recaudan por concepto de tributos. Obligación automática, en razón de la mora, de pagar intereses. El perjuicio al Estado. El beneficio sin causa para el retenedor o recaudador

El problema planteado tiene que ver con la aplicabilidad del artículo 29 de la Constitución al cobro de intereses moratorios a cargo de la entidad autorizada para recaudar o retener impuestos cuando no efectúe a tiempo la consignación correspondiente.

El punto objeto de controversia reside en la disposición según la cual tales intereses se causan y deben pagarse “sin necesidad de trámite previo”, lo que, de acuerdo con la actora, representa violación del inciso 4 del artículo 29 de la Constitución Política, pues “no se observan las garantías sustanciales y procesales como son legalidad, favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa -que incluye el derecho de ser oído y a intervenir en el proceso-, y, lo que es peor, a no poder presentar pruebas ni controvertir las allegadas al expediente...”.

Parte la demanda de un supuesto erróneo: el de que la obligación del recaudador de pagar intereses de mora nace de una decisión administrativa o judicial concreta que haya de establecer si en su caso, pese al vencimiento del término para consignar lo recaudado sin haberlo hecho, le corresponde o no pagar intereses.

Para esta Corte, la hipótesis en la cual se ubica el legislador es la de que ya, en efecto, la mora en cumplir la obligación de consignar se produjo, lo que significa que la obligación de pagar los intereses moratorios surge por el hecho de la mora, de manera automática, y por ministerio de la ley.

Si, en cambio, la obligación de reconocer y pagar intereses resultara, no de la mora en sí misma, sino de una responsabilidad que respecto de tales intereses debiera ser establecida a pesar de haberse producido el retardo en la consignación, y para esa determinación la norma permitiera imponer la sanción sin audiencia de la persona sancionada, tendría razón la

accionante y el precepto sería inexecutable. Es inconstitucional la regla de la ley que permita imponer un castigo sin juicio previo, sin posibilidad de defensa, sin oportunidad de controvertir las pruebas en contra ni de presentar ni hacer valer las que existan a favor, pues en tal supuesto se desconoce de manera abierta el artículo 29 de la Carta Política.

Sin embargo, lo que en realidad ocurre en el caso planteado es que, como se trata de dinero que no es de propiedad del recaudador sino que pertenece al Estado -es dinero público-, y además permanece en manos de aquél más allá del tiempo permitido en la ley, en razón de la mora, es justo y natural que cause intereses a cargo de quien lo retiene y por el tiempo de la retención.

El Estado, que encarna el interés público, no tiene por qué asumir el costo de la depreciación monetaria por el incumplimiento del recaudador o retenedor durante los días en que éste se encuentra en mora de consignar los valores que precariamente se le han confiado, independientemente de las causas por las cuales ello haya ocurrido. Y, además, es claro que el tesoro público sufre perjuicio por no recibir oportunamente los recursos que espera y que debería recaudar en los términos que la ley previene, con las necesarias consecuencias negativas en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Para la Corte es claro que, si no estipulara la ley los mencionados intereses moratorios, de la misma Constitución resulta que deberían cobrarse con arreglo a su artículo 95, a cuyo tenor el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades. Si toda persona está obligada a contribuir, con sus propios recursos, al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, y si la ley puede obligarla a pagar intereses por no cancelar a tiempo los gravámenes a su cargo, resulta apenas lógico que estos mismos criterios se apliquen, y con mayor razón a la relación creada por la ley entre el Estado y el individuo que recauda o retiene impuestos. Este debe entregar al fisco oportunamente, no ya sus propios aportes sino los fondos que legalmente tienen la calidad de públicos y que recibió de terceros.

Considérese, por ejemplo, la situación de los bancos o entidades financieras que, por encargo del Estado, reciben el pago de impuestos nacionales; el de los comerciantes que cobran el IVA a los contribuyentes en cada una de las ventas; o el de los patronos que practican la retención en la fuente sobre el salario que pagan a sus trabajadores, para mencionar apenas algunos de los casos de retención o recaudo de tributos. En todas esas hipótesis el recaudador o retenedor no está desembolsando sus propios recursos ni se ve compelido al más mínimo esfuerzo económico para pagar los tributos al fisco. Su única tarea, que es la que justifica la confianza en él depositada y la que, por lo mismo, genera su responsabilidad, es trasladar al erario oportunamente -en los términos que el orden jurídico contempla- los fondos recaudados. No los tiene que conseguir; están en su poder desde el momento del recaudo o retención y debe consignarlos. De donde surge que, si no lo hace, se está lucrando injustificadamente, por el tiempo en que se extienda su retardo, con recursos estatales.

La extemporánea consignación de los dineros públicos por parte del recaudador particular tiene entonces que ocasionarle intereses, en el monto que la ley determine, pues de lo contrario se generaría un enriquecimiento sin causa a favor del incumplido, en la misma cantidad de la pérdida real sufrida por el erario. Y son moratorios tales intereses para resarcir

al Estado no solamente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda sino los perjuicios causados. Estos no requieren ser tasados en cada caso por el juez, ni por la autoridad administrativa, ya que están anticipadamente previstos por la norma legal que fija su cuantía.

Así las cosas, no se requiere un proceso judicial específico para definir si hay o no lugar al pago de intereses moratorios en el caso concreto, pues la obligación correspondiente se deriva del mismo hecho de la mora en la consignación de los fondos públicos recaudados, que es el supuesto del cual parte la norma examinada.

De modo que, a juicio de esta Corte, la previsión legal de que tal pago no requiere trámite previo no corresponde a nada distinto del reconocimiento legal sobre lo dicho.

En modo alguno se desconoce el principio de legalidad -como sostiene la actora-, ya que el recaudador ha sido advertido por anticipado, en la misma norma objeto de análisis, acerca de que su retardo en la consignación de lo recaudado tendrá tal consecuencia.

Tampoco se vulnera el derecho de defensa pues el solo vencimiento del término legal de consignación sin que haya cumplido su deber causa la sanción, con arreglo al principio jurídico *dies interpellat pro homine*.

Podrá controvertirse administrativa y judicialmente si el recaudador en efecto consignó o no lo hizo, y será esa la oportunidad para hacer valer las pruebas de uno y otro lado y para verificar la realidad de los hechos, con la plenitud de las garantías procesales.

Pero, en la hipótesis de la norma examinada, que -se repite- es la del incumplimiento ya establecido y no sujeto a debate, la consecuencia del pago de intereses de mora no requiere un proceso especial, como se deja dicho.

La norma acusada, integrando la proposición jurídica completa por causa de la relación inescindible entre lo acusado y las demás expresiones del artículo al que pertenece, será declarada exequible.

Además, de conformidad con lo expuesto, que es válido tanto para recaudadores como para retenedores de impuestos, existe unidad de materia con el artículo 377 del Estatuto Tributario, norma ésta que, precisamente por no violar las garantías del debido proceso, ya fue declarada exequible por esta Corporación en Sentencia C-421 del 21 de septiembre de 1995 (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

Y también hay unidad de materia con los artículos 634 del mismo Estatuto, en lo relativo a los agentes de retención, y 812 *Ibídem*, la cual se declarará.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el inciso 1 del artículo 636 del Estatuto Tributario, tal como fue establecido por el 1 del Decreto 0624 de 1989.

Por unidad de materia, decláranse EXEQUIBLES los artículos 634 y 812 del Estatuto Tributario, en lo relativo a los agentes de retención.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General