C-398-98

AUTOLIMITACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Inoperancia

Es claro que los criterios jurisprudenciales citados, si bien se dictaron con ocasión de la demanda presentada contra uno de los artículos de la ley 383 de 1997, son predicables de toda la ley que ahora se acusa, por cuanto, de un lado, reconocen de manera inequívoca la facultad constitucional del Gobierno y el Congreso para presentar y tramitar proyectos de ley de contenido tributario, sin exigencias adicionales a las contenidas en el propio Estatuto Superior y en las leyes orgánicas que lo reglamentan, relativas al ejercicio de la actividad legislativa, y del otro, avalan la competencia del legislador para modificar y derogar las leyes mediante la expedición de normas de igual jerarquía.

Referencia: Expediente D-1936

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 383 de 1997.

Actor: Luis Hernando Franco Murgueitio.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Hernando Franco Murgueitio, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de la Ley 383 de 1997.

Admitida la demanda se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana, se comunicó de la misma al señor presidente del Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto

2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Por dirigirse la demanda contra posibles irregularidades en el proceso de formación de la Ley 383 de 1997 sin afectar su contenido normativo, esta Corporación se remite a la publicación de la ley efectuada en el Diario Oficial N° 43.083 del 14 de julio de 1997.

III. LA DEMANDA

1. Norma constitucional que se considera infringida

Estima el demandante que la ley acusada es violatoria del artículo 6º de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Sostiene el demandante en su libelo incoatorio que la Ley 383 de 1997, "por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones", es inconstitucional por cuanto el Gobierno Nacional desconoció la restricción contenida en el artículo 254 de la Ley 223 de 1995, que, con el ánimo de preservar el orden jurídico y la estabilidad tributaria, le impedía presentar al Congreso proyectos de ley de contenido tributario, hasta tanto no le demostrara a las Comisiones terceras legislativas que se había reducido la evasión fiscal en por lo menos un treinta por ciento (30%).

Según el actor, si el Gobierno consideró en la exposición de motivos del proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 383 de 1997, que el artículo 254 de la Ley 223 de 1995 era violatorio de disposiciones superiores (arts. 154 y 200 C.P.), debió advertirlo antes de sancionar la ley o, en su defecto, proceder a presentar la respectiva demanda ante las autoridades jurisdiccionales, pero en ningún caso aplicar la excepción de inconstitucionalidad (art. 4° C.P.) para justificar el trámite del proyecto.

Por ello, concluye el demandante, cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó a consideración del Congreso el proyecto de ley, sin haber demostrado una disminución de la evasión fiscal en un treinta por ciento (30%) como lo exigía el artículo 254

de la Ley 223 de 1995, tanto el Gobierno como el Congreso tramitaron irregularmente la normatividad acusada y, en consecuencia, desconocieron el artículo 6º de la Constitución Política, que le impone a los servidores públicos el deber de cumplir la Constitución y las leyes.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Dentro de la oportunidad legal prevista en el proceso de la referencia intervino el Ministerio de Justicia y del Derecho, representado por el ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, para defender la constitucionalidad de la ley demandada.

El interviniente señala que la Ley 383 de 1997, norma bajo estudio, fue concebida como una herramienta para reducir la evasión tal y como se desprende de la exposición de motivos y de cada una de sus normas. Por ello, la restricción prevista en el artículo 254 de la Ley 223 de 1995 no se refería a toda norma que tuviese un contenido tributario. Alude, concretamente, a proyectos de ley en los cuales existe un propósito global de reforma de los tributos existentes o a la creación de nuevos, situación que es ajena a la Ley 383.

Sostiene igualmente, que la ley demandada se caracteriza por brindar los elementos necesarios para atacar frontalmente el contrabando y la evasión. El legislador se decidió, en consecuencia, a enfrentar de raíz este problema, utilizando, con tal propósito, se repite, diferentes mecanismos de control y disuasión. Por tanto, la ley demandada ni siquiera estaría en presencia de la hipótesis prevista en el artículo 254 de la Ley 223 de 1995.

Intervención de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

La ciudadana Myriam Elina Martínez Pineda, en representación de la DIAN, solicita la exequibilidad de la ley demandada por cuanto considera que el artículo 254 de la Ley 223 de 1995 era incompatible con la Constitución Política, de ahí, que el Gobierno podía utilizar, sin necesidad de acudir a la Corte Constitucional, la excepción de inconstitucional.

Según la interviniente, el Gobierno, en desarrollo de la facultad otorgada por el artículo 4º de la Carta, observó que el artículo 254 era incompatible con las normas de la Constitución y de manera particular con los artículo 154 y 200 ibídem, que consagran la iniciativa del gobierno

en la presentación de proyectos de ley sin limitación alguna.

En consecuencia, fue consignada en el artículo 74 de la Ley 383 de 1997, la derogación del artículo 254 de la Ley 223 de 1995. Sin presentarse, según la ciudadana, vicios de forma ni de fondo en el trámite de la misma.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor procurador general de la Nación, dentro de la oportunidad legal prevista, solicitó a esta Corporación la declaración de constitucionalidad de la ley demandada, por cuanto considera que el Ejecutivo tiene facultad constitucional para presentar proyectos de ley al Congreso, sin que una ley ordinaria le pueda imponer condiciones como la prevista en el artículo 254 de la Ley 223 de 1995.

A su juicio, cuando el Gobierno presentó el proyecto relacionado con la Ley tendiente a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, e inaplicó el artículo 254 de la Ley 223 de 1995 por considerarlo contrario a la Carta Política, actúo dentro del ámbito de atribuciones que le concede el artículo 4º de ese ordenamiento y, por tanto, la Ley 383 de 1997, en lo que a este aspecto se refiere, no tiene vicios que afecte su constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Cargo contra la ley acusada.

A juicio del demandante, la ley acusada es inconstitucional por cuanto fue expedida en claro desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 254 de la Ley 223 de 1995, que limitaba la iniciativa legislativa del Gobierno en materia tributaria y, en consecuencia, la competencia del Congreso para tramitar tales proyectos, a la circunstancia de haber demostrado

previamente la disminución de la evasión fiscal "…en por lo menos un treinta por ciento (30%)…" .

2.1 Reiteración de jurisprudencia en relación con el cargo formulado.

El cargo que ahora se formula contra todo el texto de la ley 383 de 1997, ya fue estudiado por esta Corporación en la Sentencia C-341/98 (M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo), al resolver una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 37 del mismo ordenamiento legal.

En dicha oportunidad, al referirse a la inoperancia de la prohibición contenida en el artículo 254 de la Ley 223 de 1995, dijo la Corte:

"4. Inoperancia de la autolimitación legislativa en materia tributaria

"Finalmente, la Corte estima infundado el cargo que los actores formulan contra el artículo demandado por lo que ellos llaman vicio de forma y que, en realidad, de configurarse, afectaría su fondo en cuanto se estaría dictando un acto previamente prohibido.

"El problema radica en establecer si el legislador pude prohibirse a sí mismo el futuro ejercicio de una facultad que la propia Constitución le confiere.

"La Corte Constitucional estima que no, pues si la atribución correspondiente está contemplada por el Constituyente, a menos que éste supedite su ejercicio a la previa existencia de una disposición legal -como acontece con la sujeción de las funciones legislativas a las leyes orgánicas (art. 151 C.P.)-, las restricciones al mismo consagradas en un estatuto de jerarquía legal implican reforma de la Constitución y por lo tanto exigen el pleno cumplimiento de los requisitos correspondientes.

"En materia tributaria, son las contribuciones parafiscales, no las fiscales, las que se hallan sometidas a lo dispuesto en otras leyes (casos y condiciones de aquéllas), según lo contempla el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, pero obviamente esas otras leyes son orgánicas, según resulta del artículo 151 Ibidem, que las concibe como aquellas 'a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa'.

"Ahora bien, aun suponiendo la validez de la disposición prohibitiva, resulta ser inane si se

tiene en cuenta que puede ser modificada y aun derogada por el propio legislador mediante la expedición de un precepto de su misma jerarquía. Es lo que precisamente ha ocurrido en el presente caso. El Congreso ejerció una facultad constitucional suya y no tuvo en cuenta la prohibición que él mismo se había señalado, plasmando lo contrario y, por lo tanto, dejándola sin vigor."

Es claro que los criterios jurisprudenciales arriba citados, si bien se dictaron con ocasión de la demanda presentada contra uno de los artículos de la ley 383 de 1997, son predicables de toda la ley que ahora se acusa, por cuanto, de un lado, reconocen de manera inequívoca la facultad constitucional del Gobierno y el Congreso para presentar y tramitar proyectos de ley de contenido tributario, sin exigencias adicionales a las contenidas en el propio Estatuto Superior y en las leyes orgánicas que lo reglamentan, relativas al ejercicio de la actividad legislativa, y del otro, avalan la competencia del legislador para modificar y derogar las leyes mediante la expedición de normas de igual jerarquía, tal como ocurrió con la derogatoria expresa del artículo 254 de la Ley 223 de 1995 por parte del artículo 74 de la Ley 383 de 1997.

En consecuencia, los argumentos esgrimidos en la Sentencia C-341 de 1998 son suficientes para que esta Corporación declare la exequibilidad de todo el articulado de ley 383 de 1997, pero sólo en relación con el cargo formulado en esta demanda.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 383 de 1997, pero sólo en relación con el cargo formulado en esta demanda.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General