

C-540-96

Sentencia C-540/96

PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Procedencia de iniciativa legislativa

La afirmación de que todos los proyectos referidos a los asuntos tributarios deben partir de la iniciativa del Presidente carece de fundamento.

DEBER DE TRIBUTACION-Naturaleza

Constitucionalmente le corresponde a todas las personas pagar impuestos, de acuerdo con sus posibilidades económicas. Para que ello se cumpla debe diseñarse un sistema tributario.

La potestad reglamentaria que pueda tener el Gobierno en esta precisa materia, se supedita a la ley, máxime si se tiene presente que la función de recaudación y administración de rentas se realiza “de acuerdo con las leyes”. Estas dos ramas del Poder Público pueden entrar a dictar normas para combatir la evasión, con la salvedad de que el Presidente de la República, en el espacio que la ley deja al reglamento, naturalmente debe respetar tanto la órbita de acción exclusiva del Poder Legislativo como las regulaciones que en este campo haya dictado. Esta visión de la complementariedad de las dos ramas está en consonancia con la nueva concepción acerca de la relación entre los poderes públicos, la cual ya no parte de una separación tajante entre las funciones de cada uno, sino que apunta hacia una colaboración armónica entre ellos.

PLAN ANTIEVASION EN MATERIA ADUANERA

Referencia: Expediente D-1266

Actor: Rosa Elvira Martínez León

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 147 a 158 de la Ley 223 de 1995

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Octubre dieciséis (16) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobado por Acta N° 48

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad de los artículos 147 a 158 de la Ley 223 de 1995, “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.

Ley 223 de 1995

(20 de Diciembre)

Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPITULO V

PLAN DE CHOQUE CONTRA LA EVASION

ARTICULO 147. Plan de choque contra la evasión

Anualmente la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales deberá presentar para la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público el plan antievasión que comprenda la fiscalización tributaria y aduanera a más tardar el 1 de Noviembre del año anterior al de su ejecución.

Este plan debe seguir los criterios señalados en la presente ley y señalará los objetivos recaudatorios perseguidos, los cuales deben cubrir los señalados en la ley de presupuesto.

El plan de fiscalización 1996 deberá ser presentado a más tardar el 30 de enero de 1996.

ARTICULO 148. Aprobación y seguimiento del plan.

El plan anual antievasión será presentado dentro del mes siguiente a la fecha establecida en el anterior artículo ante la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, para sus observaciones, concepto y seguimiento. Oído el concepto de la comisión y efectuados los ajustes que sean del caso, el Ministro procederá a su aprobación.

ARTICULO 149. Evaluación del plan.

La Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera emitirá en el primer trimestre de cada año, un concepto evaluativo sobre los resultados del plan anual antievasión del año inmediatamente anterior.

La comisión dará a conocer a la opinión pública dicho concepto evaluativo, informando los resultados alcanzados por la ejecución del plan anual en la lucha contra la evasión y el contrabando.

El 15 de Abril de cada año el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará ante las comisiones terceras del Congreso de la República la evaluación de la ejecución del plan antievasión del año anterior, anexando el concepto evaluativo de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera.

ARTICULO 150. Criterios del plan anual antievasión en materia tributaria.

El plan anual de fiscalización comprenderá la realización de programas de gestión y

programas de control integral. La acción de fiscalización en materia tributaria, se destinará prioritariamente a los programas de gestión de que trata el inciso anterior y a la fiscalización de aquellos contribuyentes que evaden sus impuestos presentando inexactitud en sus declaraciones tributarias, mediante la omisión de ingresos, la creación de gastos inexistentes o cualquier otra forma de evasión establecida por la Administración, determinados por índices de auditoría, cruces de información o denuncias.

ARTICULO 151. Alcance del plan anual antievasión en materia tributaria.

De los recursos humanos para la fiscalización en materia tributaria, la administración destinará como mínimo un 30% a los programas de gestión definidos como prioritarios, los cuales deben comprender al menos el 70% de las acciones de fiscalización que realice la administración.

El plan de fiscalización en materia tributaria tiene como objetivo realizar un número no inferior a 120.000 acciones en 1996, a 150.000 en 1996, a 150.000 en 1997 y a 200.000 en 1998 y en adelante deberán desarrollar un número de acciones equivalente como mínimo al 20% del número de contribuyentes declarantes.

ARTICULO 152. Criterios del plan anual antievasión en materia aduanera.

Las autoridades encargadas del control aduanero, con auxilio de la fuerza pública, establecerán un control directo a los sitios de almacenamiento, distribución y venta de mercancías de contrabando, así como las rutas utilizadas para tal fin. Mientras persista tal actividad, los programas de fiscalización se aplicarán siguiendo las prioridades de detectar los contrabandistas en los sitios de ingreso de mercancías o de distribución y venta de las mismas, así como su movimiento y operación económica.

La administración aduanera debe destinar al menos un 20% de los recursos humanos para el control e investigación económico del contrabando.

ARTICULO 153. Comisión antievasión

La Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera de que trata el artículo 75 del decreto 2117 de 1992, estará integrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado quien la presidirá, el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Subdirector de

Fiscalización y tres representantes del Consejo Nacional Gremial, nombrados por el mismo.

La Comisión se reunirá mensualmente o por convocatoria especial del Ministro de Hacienda y Crédito Público del Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o por dos de sus miembros.

ARTICULO 154. Financiación del plan

El Gobierno propondrá al Congreso de la República en el proyecto de ley de presupuesto, una apropiación específica denominada “financiación plan anual antievasión” por una cuantía equivalente a no menos del 10% del monto del recaudo esperado por dicho plan. Estos recursos adicionales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, serán clasificados como inversión.

Con estos recursos, la administración tributaria podrá contratar supernumerarios, ampliar la planta y reclasificar internamente sus funcionarios. Igualmente se podrán destinar los recursos adicionales a la capacitación, compra de equipo, sistematización, programas de computo y en general todos los gastos necesarios para poder cumplir cabalmente con lo estatuido en el presente capítulo.

Para 1996 el gobierno propondrá la modificación presupuestal, según fuera del caso, para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley.

ARTICULO 155. Centro Unificado de Información Económica.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conformará un Centro Unificado de Información Económica para la fiscalización, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

El Centro Unificado de Información Económica contendrá la información del propio contribuyente, la de terceros, bancos y otras fuentes que reciba de acuerdo con las normas legales y la que requiera por parte de organismos o personas privadas u oficiales, tales como: oficinas de catastro departamentales o municipales, tesorerías, Cámara de Comercio, Notarías, Instituciones Financieras, Fondos, Instituto de los Seguros Sociales y demás entidades, quienes deberán entregarla de acuerdo con las especificaciones que se establezcan.

El Centro Unificado de Información Económica deberá suministrar a cada una de las entidades territoriales los resultados de los cruces de información que obtenga en lo que a cada uno corresponda.

ARTICULO 156. Acción conjunta.

Las autoridades tributarias nacionales y las municipales o distritales, podrán adelantar conjuntamente los programas de fiscalización. Las pruebas obtenidas por ellas podrán ser trasladadas sin requisitos adicionales.

ARTICULO 157. Programas de capacitación. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará una tarea pedagógica dirigida a escuelas y colegios para crear en el país una cultura tributaria a fin de educar al ciudadano en el deber constitucional de contribuir a las cargas públicas.

ARTICULO 158. Informes del Plan antievasión.

Con base en el informe previsto en el artículo 149 de esta ley, las Comisiones analizarán el cumplimiento de metas, las metas del año siguiente e informarán a las plenarias, que aprobarán o rechazarán, con posibilidad de solicitar moción de censura para el Ministro y responsabilidad política para el Director de la DIAN.

PARAGRAFO. El primer informe del Plan Antievasión deberá ser presentado el 30 de Junio de 1996”.

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Congreso de la República expidió la Ley 223 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.160 de diciembre 20 de 1995.

3. Mediante escrito fechado el 18 de junio de 1996, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor de conformidad con el artículo 242-2 de la Constitución.

4. Cargos e intervenciones

Para una mayor claridad expositiva se señalará, en primer lugar, el cargo formulado contra la norma acusada. En segundo término, se sintetizarán los argumentos de los intervinientes y del Ministerio Público concernientes a dicho cargo.

La demandante manifiesta que la expedición de normas dirigidas al control de la evasión tributaria es tarea exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo con el numeral 20 del artículo 189 de la Constitución, el cual expresa que le corresponde al Presidente de la República “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes”. Considera que esta regla no se respetó en este caso, puesto que el Congreso, dentro del trámite del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 223 de 1995, introdujo una serie de artículos destinados a construir una estrategia para perseguir la evasión de los impuestos.

Manifiesta el Procurador General de la Nación (e) que la demanda se fundamenta “en sostener que el legislador no tenía iniciativa legislativa sobre la materia propuesta [el plan de choque contra la evasión]”. Recuerda que el artículo 154 de la Constitución determina los casos en que los proyectos de ley son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Luego, afirma que el proyecto de ley fue presentado por el Ejecutivo, pues correspondía a asuntos de estirpe tributaria, y que el Congreso, durante el debate del proyecto y haciendo uso de la atribución que le otorga el mismo artículo 154, en su párrafo tercero, le hizo una serie de modificaciones, entre las cuales se encuentran las referidas al plan de choque contra la evasión. Al respecto dice la Vista Fiscal: “El Congreso por intermedio de sus Cámaras modificó el proyecto original del Gobierno respetando su derecho a formular una propuesta fiscal, sin que ello signifique una intrusión en la iniciativa legislativa que la Carta ha deferido en asuntos impositivos al Ejecutivo”. Afirma, además, que el legislador modificó el articulado del proyecto sin alterar su esencia, y “con el único y exclusivo propósito de complementar los fines que se había trazado el Gobierno Nacional en la lucha contra la evasión”.

Concluye que en el caso bajo estudio se había presentado “una colaboración armónica entre los dos poderes, al punto que el legislador descifró el querer de la administración y vino a completar su propuesta legislativa de controlar la evasión fiscal, con la inclusión, entre otras, de las disposiciones atacadas, modificaciones que fueron aceptadas tácitamente por el Ejecutivo quien en ningún momento las consideró inconvenientes o superfluas, ni mucho menos las objetó”. Con base en todo lo anterior, aboga por la declaratoria de exequibilidad

de todos los artículos demandados.

Doris Pinzón Amado, actuando como apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino mediante escrito presentado el día 16 de mayo de 1996. Manifiesta que “si bien es cierto que la división de funciones hace parte de la organización de un Estado también lo es el hecho de que la misma no debe entenderse como una separación absoluta, sin ningún canal de comunicación como se previó en sus inicios”. También asevera que el Congreso, en virtud de la cláusula general de competencia, tiene facultad de entrar a legislar sobre todas las materias que pueden ser regladas por el Estado, a no ser que la Constitución le haya brindado exclusividad a una autoridad pública determinada sobre alguna materia. Y en relación con el caso concreto, advierte que “si bien corresponde al ejecutivo velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos, ello debe hacerlo conforme a la ley pues no pueden administrarse rentas no reguladas en la misma”. Añade que la lucha contra la evasión y la elusión debe ser librada tanto por el Gobierno como por el Legislador, de acuerdo a la colaboración armónica que debe existir entre los diferentes órganos del Estado, y enfatiza que “pretender que el legislador se margine de intervenir en este ramo es dejar la materia sin piso jurídico, pues no es el gobierno el llamado a regularla, sino a ejercer las leyes expedidas en tal sentido”. Concluye con la solicitud de que los artículos demandados sean declarados constitucionales, en razón de que la intervención del Congreso estuvo fundamentada en la cláusula general de competencia y de que a él le está permitido introducir modificaciones a los proyectos de ley, así estos sean de iniciativa del Gobierno.

Manuel Avila Olarte intervino en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante memorial presentado el día 16 de mayo de 1996. Aboga también por la exequibilidad de las normas demandadas. Manifiesta que las competencias del Congreso detalladas en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas, sino enunciativas, pues en el Congreso reposa la cláusula general de competencia. Con respecto a las normas sobre recaudo de las rentas afirma que no es éste un tema de competencia exclusiva del Ejecutivo, sino que lo que existe es una competencia compartida que desarrolla plenamente el principio de la colaboración armónica de las ramas del poder público. Insiste en que la separación absoluta de las ramas del poder público ya ha sido relativizada dentro de la teoría constitucional. Considera que para que en el caso concreto de la lucha contra la evasión se

violara la órbita de competencia del Ejecutivo sería necesario que el Legislativo se arrogara la función de recaudar las rentas y caudales públicos, cosa que no estaría sucediendo, pues “el recaudo respectivo lo lleva a cargo el Gobierno Nacional, dentro de los parámetros generales que señale la ley”. Finaliza con la aseveración de que “si el legislador establece las reglas acerca del ingreso de las rentas pública - vía, por ejemplo, el establecimiento del sistema tributario -, es lógico que también haga lo propio respecto de los mecanismos para lograr la efectiva percepción de las mismas”.

FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política.

El problema planteado

2. Se trata de determinar si la expedición de medidas contra la evasión tributaria le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República o si, por el contrario, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo se desempeñan de manera concurrente en este campo.

La iniciativa legislativa en materia de control de la evasión tributaria

3. En la intervención de la Vista Fiscal se manifiesta que la iniciativa legislativa en todo lo relacionado con la materia impositiva reside en el Presidente de la República, incluyendo los aspectos relativos al control de la evasión tributaria. Esta afirmación se fundamenta en el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución, en el cual se señala que “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado o empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

De acuerdo con la Procuraduría, “el ‘iter legis’ de la Ley 223 de 1995 comenzó gracias al ejercicio de la iniciativa legislativa radicada en cabeza del Ejecutivo al tenor de lo dispuesto

por el artículo 154 de la C.P., como quiera que el proyecto de ley se refería a asuntos de estirpe tributaria”. Sin embargo, una lectura atenta del artículo 154 no permite llegar a la conclusión de que todos los proyectos de ley en materia tributaria deben ser de iniciativa del Ejecutivo. Por ejemplo, el numeral 12 del artículo 150, que es la norma tributaria por excelencia en cuanto autoriza al Congreso a “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, no se encuentra contemplado dentro de los casos mencionados en el inciso antes citado. En realidad, en el texto reproducido únicamente el punto relacionado con las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” está referido directamente al campo impositivo. En los demás casos, los asuntos tributarios sólo son elementos que han de tenerse en cuenta en el momento de presentarse el proyecto de ley, tal como ocurre cuando ha de aprobarse el plan nacional de desarrollo o de expedirse el presupuesto.

Así, pues, la afirmación de que todos los proyectos referidos a los asuntos tributarios deben partir de la iniciativa del Presidente carece de fundamento.

Estado Social de Derecho y tributación

4. En el Estado Social de Derecho se parte de la base de que la organización estatal tiene la obligación de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. El Estado de Derecho buscaba asegurar las libertades de los ciudadanos a través de fórmulas como la separación de los poderes, la obligación de la administración de actuar de acuerdo con la ley y la consagración de derechos como la libertad personal, la libertad de confesión y de opinión, la libre asociación y la propiedad. Pero esta concepción acerca del papel del Estado en la sociedad se originaba en la creencia de que existía una relativa igualdad entre las personas, convicción que la realidad se encargaría prontamente de desmontar. De allí que surgiera el modelo del Estado Social de Derecho, en el cual el Estado no solamente está obligado al respeto de las libertades de las personas, sino que además tiene que intervenir dentro de las actividades de la sociedad para contrarrestar las desigualdades existentes y asegurarle a los asociados un mínimo nivel de vida y de oportunidades, en cumplimiento de la prescripción constitucional de la igualdad.

La Constitución colombiana acogió el modelo del Estado Social de Derecho en sus artículos

1° y 2°. Quizás son los artículos 334 y 366 de la Carta los que mejor expresan lo que significa en concreto la conversión del Estado colombiano en un Estado Social de Derecho. Así, el artículo 334 dispone:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos...”.

Por su parte, el artículo 366 consagra que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable...”.

5. Pero para que el Estado pueda satisfacer todas las expectativas que están depositadas en él ha de contar con los recursos necesarios. Si bien la actividad estatal ha requerido siempre, para efectos de poder mantenerse en funcionamiento, de los ingresos tributarios, la dimensión de los recursos financieros que exige la adecuada prestación de los servicios a los asociados - que se deriva de la condición social de nuestro Estado -, hace ahora más necesario que nunca reflexionar a profundidad acerca de los métodos más eficaces para lograr el debido recaudo de los créditos fiscales.

6. Lamentablemente, la cultura política de los colombianos - entendiendo por ella los valores, actitudes y comportamientos que condicionan la manera de actuar de las personas frente a las instituciones políticas y sociales - ha favorecido una tendencia a evadir las obligaciones tributarias. Esta censurable proclividad reduce la eficacia del Estado social de derecho y erosiona la exigibilidad de los deberes de solidaridad.

7. En la doctrina se diferencia básicamente entre dos formas de soslayar las obligaciones tributarias para con el Estado, a saber, la evasión y la elusión tributarias. En la sentencia

C-015 de 1993 esta Corte se ocupó con la definición de estos términos. En aras de la claridad conceptual es importante reproducir los apartes pertinentes:

“La evasión, por el contrario, supone la violación de la ley. El contribuyente, no obstante estar sujeto a una específica obligación fiscal, por abstención (omisión de la declaración de renta, falta de entrega de los impuestos retenidos, ocultación de información tributaria relevante etc.) o comisión (transformaciones ilícitas en la naturaleza de los ingresos, inclusión de costos y deducciones ficticias, clasificación inadecuada de partidas, subvaloración de activos, etc.) evita su pago.

“Dentro del concepto genérico de la evasión fiscal, suele considerarse comprendido el fraude fiscal, consagrado expresamente como delito en otros ordenamientos. Generalmente, su configuración exige como ingrediente esencial, la intención del contribuyente de evadir el pago de sus obligaciones fiscales, la cual se infiere concretamente de sus propias acciones o deliberadas abstenciones (comportamiento premeditado).

“La elusión fiscal, en el plano terminológico y normativo, es objeto de discusión. A ella suelen remitirse las diferentes técnicas y procedimientos de minimización de la carga fiscal, que no suponen evasión en cuanto se dirigen a evitar el nacimiento del hecho que la ley precisa como presupuesto de la obligación tributaria. Algunos consideran que la elusión, a diferencia, de la evasión, representa una violación indirecta – admisible en algunos casos e inadmisible en otros (cuando se abusa de las formas jurídicas para evitar o reducir la carga fiscal) – de la ley tributaria. De otra parte, lo que distingue a la elusión fiscal del ahorro fiscal, es la colocación del contribuyente en áreas de comportamiento y de actividad no indiferentes para el legislador, pero deficientemente reguladas por éste o no comprendidas de manera efectiva por sus normas”.

8. La magnitud del problema colombiano en materia de evasión y elusión tributarias la ilustran los datos presentados en el anexo N° 1 de la exposición de motivos realizada por el ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Guillermo Perry, para el proyecto de ley “por la cual se expiden normas de racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”. Se dice allí:

“La evolución que en el período 1990-1993 presenta la evasión-elusión tributaria, puede puntualizarse de la siguiente forma, a partir de las estimaciones de la DIAN:

"1. La pérdida de recaudo en los impuestos en Colombia es significativa. En el año 1992 alcanzó la suma de \$1.166.687 millones equivalentes al 3.48% del PIB y a 29.86% del recaudo potencial, la magnitud del fenómeno se acentúa en 1993, con \$1.749.413 millones correspondientes a 32.25% de los impuestos y 4.12 puntos del PIB.

"Teniendo en cuenta que la evasión promedio para el período 1990-1993 es de 3.34% puntos del PIB, se estima que para cada año la Administración Tributaria dejó de percibir recursos por valor de \$1.833.540 millones a precios de 1995, para un total de \$7.334.159 millones en los cuatro años.

"2. En materia de Impuesto sobre la Renta, el Fondo Monetario Internacional realizó sus propias estimaciones sobre evasión. Según estos resultados la evasión-elusión de este tributo se habría situado alrededor del 26% del impuesto potencial para el año 1991, para el mismo año los cálculos de la DIAN muestran un porcentaje de 30.5.

"Las últimas estimaciones de la DIAN (1993) sugieren que en términos relativos, la evasión del impuesto de renta se ha mantenido alrededor del 31% del recaudo potencial, con una participación en el PIB de 2.45%.

"3. Las estimaciones sobre evasión-elusión en el IVA efectuadas por la DIAN, indican que en 1993 el Estado habría dejado de percibir por este fenómeno cerca de \$708.417 millones, que representan 1.67% del PIB y 34.27% del recaudo potencial. Aunque la dinámica de la evasión-elusión ha sido irregular durante el período 1990-1993, puede afirmarse que la pérdida del recaudo es significativa y que en promedio su magnitud se sitúa en 1.17% del PIB, y en 30.9% del recaudo potencial. Esto se traduce a precios de 1995 en una reducción anual del recaudo equivalente a \$642.288 millones".

La regulación normativa del deber de tributación

9. La Constitución de 1991 incluye una extensa lista de derechos de los ciudadanos, pero también establece que éstos tienen deberes para con el Estado y la sociedad. En el artículo 95 se dispone que "el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades". Entre los deberes de la persona y del ciudadano que se enumeran en el mismo artículo se contempla el de "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" (numeral 9).

Es claro, pues, que constitucionalmente le corresponde a todas las personas pagar impuestos, de acuerdo con sus posibilidades económicas. Para que ello se cumpla debe diseñarse un sistema tributario, el cual, como lo dijo esta Corporación en su sentencia C-015 de 1993, “en el Estado Social de Derecho es el efecto agregado de la solidaridad de las personas, valor constitucional fundante (C.P. art. 1º) que impone a las autoridades la misión de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (C.P. art. 2º)”.

10. A partir de la premisa anterior y del reconocimiento de las graves consecuencias que tienen las cifras sobre evasión y elusión tributarias en el país para el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado, ha de dilucidarse ahora cuál es el órgano facultado para regular el deber de tributación consagrado en la Constitución Política.

La actora manifiesta que es tarea exclusiva del Presidente de la República dictar las normas acerca del control de la evasión tributaria, por cuanto la Constitución dispone que a él le corresponde “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes” (art. 189, numeral 20). La pregunta que ha de resolverse es si la atribución contenida en ese precepto conlleva una potestad exclusiva del Ejecutivo en materia de control de la evasión tributaria.

Una lectura rápida y aislada del texto podría conducir a la conclusión a que llega la demandante. Sin embargo, un análisis más detenido lleva a otro resultado. En efecto, si el Congreso es la única rama del Poder Público autorizada para crear impuestos y, además, en materia normativa es la titular de la cláusula general de competencia, ¿por qué no ha de poder establecer normas que garanticen el adecuado recaudo de esos tributos, máxime si se tiene en cuenta que las cargas impositivas son establecidas para el cumplimiento de determinados fines estatales y que, en consecuencia, los representantes de la voluntad popular deben responder ante sus electores por el buen desarrollo de dichos objetivos, lo que a su turno depende de la existencia de efectivos mecanismos de cobro y pago de las contribuciones fiscales?.

11. El numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política no se puede interpretar en el sentido de asignarle al Presidente la atribución exclusiva de regular todo lo relacionado con el control de la evasión tributaria. La potestad reglamentaria que pueda tener el Gobierno en

esta precisa materia, se supedita a la ley, máxime si se tiene presente que la función de recaudación y administración de rentas se realiza “de acuerdo con las leyes” (C.P. art., 189-20). Ello significa que estas dos ramas del Poder Público pueden entrar a dictar normas para combatir la evasión, con la salvedad de que el Presidente de la República, en el espacio que la ley deja al reglamento, naturalmente debe respetar tanto la órbita de acción exclusiva del Poder Legislativo como las regulaciones que en este campo haya dictado. Esta visión de la complementariedad de las dos ramas está en consonancia con la nueva concepción acerca de la relación entre los poderes públicos, la cual ya no parte de una separación tajante entre las funciones de cada uno, sino que apunta hacia una colaboración armónica entre ellos, tal como lo estipula el artículo 113 de la Carta Política.

Centro Unificado de Información Económica

12. El artículo 155 dispone la creación de un centro de recolección de datos que servirá de punto de apoyo para la tarea de fiscalización del debido cumplimiento de las obligaciones tributarias. El artículo señala que dicho centro, a cargo de la DIAN, contendrá la información del propio contribuyente, la de terceros y bancos y que, además, podrá solicitar la colaboración de las Cámaras de Comercio, las instituciones financieras, las notarías, el Instituto de los Seguros Sociales, etc.

El artículo en mención no hace diferencias en cuanto a la información que puede ser exigida y archivada por el centro. De ahí que sea importante precisar que los datos que se recogen deberán ser estrictamente de índole financiera y fiscal. Resulta lógico que la entidad administrativa encargada de velar por el adecuado recaudo de los tributos tenga acceso a los datos financieros de las personas. Sin embargo, informaciones referentes a otras materias, en especial aquéllas pertenecientes al ámbito de la vida privada de los contribuyentes, resultan ajenas a la actividad de la administración en materia tributaria y, por tanto, mal pueden ser objeto de seguimiento y archivo.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que el derecho fundamental a la intimidad sustrae del conocimiento de terceros - trátase de la Administración o de los particulares -, asuntos que por sus connotaciones y características interesan exclusivamente al ámbito de reserva del individuo. El núcleo esencial del derecho a la intimidad se vería vaciado si, en aras de conocer datos financieros, se permitiera a la Administración inmiscuirse en la órbita privada

del individuo.

Los asuntos que pertenecen por esencia a la esfera privada han sido señalados por la Corte de manera clara, en su fallo de tutela SU 82 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía), en el que se precisaron las materias que pueden ser incluidas en bancos de datos de entidades crediticias:

“La primera pregunta que surge al intentar el análisis de este asunto, es ésta: ¿la conducta de una persona en lo tocante al cumplimiento de sus obligaciones con los establecimientos de crédito y con el comercio, es asunto que sólo pertenece a su fuero íntimo, desprovisto, por lo mismo, de implicaciones sociales? ¿O, por el contrario, es algo que forma parte de su comportamiento social, sobre lo cual los demás miembros de la comunidad, especialmente los dedicados a la concesión de créditos, tengan eventualmente el derecho a recibir información?.

“Cuando el artículo 15 de la Constitución consagra el derecho a la intimidad personal y familiar, es evidente que ampara, en primer lugar, aquello que atañe solamente al individuo, como su salud, sus hábitos o inclinaciones sexuales, su origen familiar o racial, sus convicciones políticas y religiosas. Ampara, además, la esfera familiar, lo que acontece en el seno de la familia, que no rebasa el ámbito doméstico. Nadie extraño tiene, en principio, por qué conocer cómo discurre la vida familiar. Sólo en circunstancias anormales, y precisamente para volver a la normalidad, el Estado, por ejemplo, interviene, y temporalmente el derecho a la intimidad familiar debe ceder frente a otro superior.

“Al respecto, el autor Eduardo Novoa Monreal, hace el siguiente “recuento empírico” sobre las actividades, situaciones y fenómenos pertenecientes a la vida privada:

‘a] ideas y creencias religiosas, filosóficas, mágicas y políticas que el individuo desee sustraer del conocimiento ajeno;

‘b] aspectos concernientes a la vida amorosa y sexual;

‘c] aspectos no conocidos por extraños de la vida familiar, especialmente los de índole embarazosa para el individuo o para el grupo;

‘d] defectos o anomalías físicos o psíquicos no ostensibles;

‘e] comportamiento del sujeto que no es conocido de los extraños y que de ser conocido originaría críticas o desmejoraría la apreciación que éstos hacen de aquél;

‘f] afecciones de la salud cuyo conocimiento menoscabe el juicio que para fines sociales o profesionales formulan los demás acerca del sujeto;

‘g] contenido de comunicaciones escritas u orales de tipo personal, esto es, dirigidas únicamente para el conocimiento de una o más personas determinadas;

‘h] la vida pasada del sujeto, en cuanto pueda ser motivo de bochorno para éste;

‘i] orígenes familiares que lastimen la posición social y, en igual caso, cuestiones concernientes a la filiación y a los actos de estado civil;

‘j] el cumplimiento de las funciones fisiológicas de excreción, y hechos o actos relativos al propio cuerpo que son tenidos por repugnantes o socialmente inaceptables (ruidos corporales, intromisión de dedos en cavidades naturales, etc.);

‘k] momentos penosos o de extremo abatimiento; y,

‘l] en general, todo dato, hecho o actividad personal no conocidos por otros, cuyo conocimiento por terceros produzca turbación moral o psíquica al afectado (desnudez, embarazo prematrimonial).

‘Con lo anterior hemos tratado de presentar la más amplia gama de hechos, relaciones y fenómenos que normalmente un sujeto tiene el derecho a ocultar al conocimiento de los demás. ...” (Cfr. “Derecho a la vida privada y libertad de información”, Editorial Siglo XXI, págs. 45 y 46, 1979)

“Entendidas así la intimidad personal y familiar, es claro que resulta exagerado colocar en su mismo plano el comportamiento de una persona en materia crediticia. Ello, por varias razones.

“La primera, que el ser buen o mal pagador es algo que necesariamente no sólo interesa al deudor, sino a éste y a quienes son sus acreedores actuales o potenciales.

“La segunda, que lo relativo al crédito tiene un contenido económico, que no puede

equipararse con lo que pertenece a planos superiores, como la vida, la libertad y la dignidad del hombre.

“Dicho en los términos más sencillos, quien obtiene un crédito de una entidad dedicada a esta actividad y abierta al público, no puede pretender que todo lo relacionado exclusivamente con el crédito, y en especial la forma como él cumpla sus obligaciones, quede amparado por el secreto como si se tratara de algo perteneciente a su intimidad. Lo anterior sin perjuicio de lo que se señalará sobre la titularidad del dato personal, en otra parte de esta sentencia”.

De otra parte, el manejo de la información financiera que reposa en el centro debe ceñirse a lo dispuesto en la misma sentencia SU -02 de 1995 de esta Corporación, en lo que concierne a la garantía de los derechos del titular del dato a conocer cuál es la información existente sobre él y a pedir su actualización y rectificación en caso de error o inexactitud. Por lo tanto, el desarrollo normativo sobre el manejo y recaudo de datos por parte del Centro Unificado de Información deberá respetar el núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 15 de la C.P. Sobre este punto importa transcribir de la sentencia señalada la parte aplicable al tema de la fiscalización tributaria:

“El habeas data: su contenido y los medios jurídicos para su protección.

A diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, en Colombia el habeas data está expresamente establecido en la Constitución. Al respecto, el artículo 15, después de consagrar los derechos de todas las personas a la intimidad y al buen nombre, agrega: “De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”. Este, concretamente, es el habeas data (...)

“El contenido del habeas data se manifiesta por tres facultades concretas que el citado artículo 15 reconoce a la persona a la cual se refieren los datos recogidos o almacenados:

- a) El derecho a conocer las informaciones que a ella se refieren;
- b) El derecho a actualizar tales informaciones, es decir, a ponerlas al día, agregándoles los hechos nuevos;

c) El derecho a rectificar las informaciones que no correspondan a la verdad.

Existe, además, el derecho a la caducidad del dato negativo, no consagrado expresamente en el artículo 15 de la Constitución, pero que se deduce de la misma autodeterminación informática, y también de la libertad. El alcance de este derecho se analizará posteriormente, en esta misma providencia.

Hay que aclarar que la actualización, y la rectificación de los datos contrarios a la verdad, son, en principio, obligaciones de quien maneja el banco de datos; y que si él no las cumple, la persona concernida puede exigir su cumplimiento.

Además, para facilitar el conocimiento de los datos por la persona concernida, debe notificarse a ésta sobre la inclusión de tales datos en el banco. La oportunidad para tal notificación, también debe ser definida por el legislador.

Se advierte, finalmente, que el habeas data tiene que ver, además, con la manera como se manejen los datos. Al respecto, el inciso 2o., del artículo 15 dispone:

“En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.”

En consecuencia, los datos conseguidos, por ejemplo, por medios ilícitos no pueden hacer parte de los bancos de datos y tampoco pueden circular. Obsérvese la referencia especial que la norma hace a la libertad, no sólo económica sino en todos los órdenes. Por esto, con razón se ha dicho que la libertad, referida no sólo al aspecto económico, hace parte del núcleo esencial del habeas data.

Igualmente, si un banco de datos, abusando de sus funciones, incluye entre la información sobre un deudor, datos que por su contenido pertenecen a la esfera íntima del individuo, podrá la persona cuya intimidad se vulnera exigir la exclusión de tales datos. Y si tal exclusión no se hace voluntariamente, acudir a la acción de tutela para proteger su derecho fundamental”.

La disposición examinada será declarada constitucional solamente bajo el entendimiento de que la tarea de recopilación de datos por parte del centro se restrinja a las informaciones financieras necesarias para la supervisión del comportamiento tributario de la persona, y de

que se cumpla con los principios rectores del habeas data.

Moción de censura y responsabilidad política

13. El artículo 158 de la Ley 223 de 1995 contempla expresamente la posibilidad de que las comisiones del Congreso de la República soliciten una moción de censura contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el caso de que desapruében el informe de éste acerca de la ejecución del plan antievasión. Igualmente, en el artículo se establece la opción de que las comisiones de las Cámaras soliciten que se declare responsable políticamente al director de la DIAN.

14. La moción de censura se encuentra contemplada en el artículo 135, numeral 9, de la Constitución. Con la consagración de esta figura, Colombia se vinculó a los países latinoamericanos que han intentado introducirle correctivos a sus regímenes presidencialistas a través de la incorporación de elementos propios del parlamentarismo. Esta tendencia responde al renovado interés en las instituciones, que se ha suscitado en la región a partir del inicio del actual proceso de democratización que se experimenta en el continente, y al debate que se ha generado acerca de los problemas que representa el presidencialismo para la consolidación de la democracia.

La moción de censura consagrada en la Constitución corresponde a una adaptación de la facultad del Poder Legislativo en los regímenes parlamentarios de remover al primer ministro a través de un voto contrario a él, de parte de la mayoría parlamentaria. Esta atribución no se le confiere al Congreso dentro de los regímenes presidencialistas, puesto que el Presidente ostenta por sí mismo la legitimidad que le otorga el voto popular, el cual le asigna un mandato por un período determinado. Por ello, la moción de censura contemplada en los regímenes presidencialistas latinoamericanos se dirige contra los ministros del despacho. Ella tiene la virtud de brindarle al Poder Legislativo una mayor capacidad de control sobre las políticas del Ejecutivo, en la medida en que, además de tener la posibilidad de criticar el manejo de un área específica de la administración, puede intervenir en una de las atribuciones privativa del Presidente, como es la de nombrar y remover a sus ministros.

15. La mención expresa, en la Ley 223 de 1995, de la posibilidad de adelantar una solicitud de censura al ministro da testimonio de la importancia que el Poder Legislativo le brinda al control de la actividad gubernamental en lo relativo a la debida recaudación de los

impuestos. Sin embargo, como ya se indicó, esta atribución ya está consagrada en el artículo 135, numeral 9 de la Carta. Ello significa que esta facultad puede ser ejercida con respecto a todos los ministros “por asuntos relacionados con funciones propias del cargo”.

La disposición legal, en realidad, se limita a reiterar en un campo específico la institución de la censura establecida en la Constitución. No obstante, debe precisarse que para el ejercicio de la moción de censura consagrada en el artículo en estudio, deberán cumplirse los trámites establecidos en el referido artículo constitucional, vale decir, la moción debe ser propuesta por lo menos por la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara; la votación se debe efectuar entre el tercero y el décimo días siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, y con audiencia del ministro; la aprobación de la moción requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. La norma constitucional determina, asimismo, que si la propuesta de censura fuese rechazada no podrá presentarse una nueva con respecto a la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

16. Corresponde al Congreso ejercer control político sobre el gobierno y la administración (C.P. arts. 114, 135 y 208). En desarrollo de esta función, que sin duda es la que define con mayor nitidez su misión actual, el Congreso puede y debe someter a escrutinio todos los actos u omisiones de los agentes del Presidente y, consecuentemente, dentro de la esfera de su competencia ordenar lo que se considere pertinente. La declaración de “responsabilidad política”, sin embargo, se articula a través de la moción de censura y se predica exclusivamente de los ministros. En este caso, el eventual rechazo del Congreso o de sus Comisiones a la política y a la gestión del director de la DIAN, constituye un hecho político que puede ser tomado en consideración por el Presidente y el ministro del ramo. Justamente, la responsabilidad que siempre le cabe al gobierno por los hechos y omisiones de los funcionarios que componen la administración, puede dar lugar a decretar contra el respectivo ministro la condigna moción de censura en su condición de jefe de la administración (C.P. art., 208). La mencionada condición coloca al ministro en la obligación permanente de rendir cuentas al Congreso y a sus Comisiones sobre todo lo que se haga o deje de hacer en su dependencia y, la misma, le impide también soslayar sus responsabilidades.

Por consiguiente, se declarará la inexecutable de la expresión “y responsabilidad política

para el director de la Dian”, que aparece en el artículo 158 de la Ley 223 de 1995.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLES, en los precisos términos de esta sentencia, los artículos 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 de la Ley 223 de 1995, salvo la expresión “y responsabilidad política para el director de la Dian”, que aparece en éste último artículo, la cual se declara INEXEQUIBLE.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General