

Sentencia C-635/12

(Bogotá DC, agosto 15 de 2012)

ESTATUTO TRIBUTARIO-Casos en que se puede imponer sanción de clausura de establecimiento

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Carga argumentativa adicional

La Corte Constitucional ha exigido una carga argumentativa superior por parte del accionante cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad. Así las cosas, el juicio de posible violación del derecho de igualdad exige la carga argumentativa de definir y aplicar tres etapas: (i) determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual. Al respecto la Corte ha señalado: “En cuanto a la correcta estructuración del cargo por violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que el demandante tiene una importante carga argumentativa porque, salvo que se trate de la utilización de los denominados “criterios sospechosos de discriminación” a que hace referencia esa regla superior, el legislador goza de amplio margen de configuración normativa del principio de igualdad. Por esa razón, al demandante corresponde definir los sujetos de comparación, el término de comparación que se emplea para ejercer el control de constitucionalidad y debe establecer suficientes razones para concluir que el trato jurídico previsto en la ley repugna con la Constitución. (...)”. Por consiguiente, la carga argumentativa debe tener un alto grado de precisión, en aquellos casos donde se pregone la vulneración del derecho de igualdad. Dicha precisión repercute de manera directa en la suficiencia del cargo. Esta exigencia lo que busca proteger en últimas es la libertad de configuración legislativa que solo se vería inicialmente menguada cuando se este en presencia de “criterios sospechosos de discriminación”. En consecuencia,

para poder demostrar el exceso del legislador en uso de su libertad es indispensable “demostrar cómo, en un caso específico, una regulación diversa constituye realmente una trasgresión de principios constitucionales como la igualdad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la proscripción de la arbitrariedad. En otras palabras, las demandas de inconstitucionalidad fundadas en la supuesta vulneración del principio de igualdad deben demostrar que al regular un aspecto puntual de la realidad jurídica, el legislador actuó de manera desproporcionada, irrazonable o decididamente discriminatoria”.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Diferenciación/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA EXPLICITA O IMPLICITA-Configuración

La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras: Explícita, cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..”, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...”. Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación, “...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...”. Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: “... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada..”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad,

pertinencia y suficiencia

Esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea –en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas, las razones esbozadas, que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Para esto, es necesario que la argumentación del actor constitucional se desenvuelva de una manera lógica, coherente y congruente, de tal manera que no presente confusión, o ambigüedad. En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta en dos aspectos diferentes: i) en primer lugar, siempre y cuando las acusaciones se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; ii) en segundo lugar, serán ciertos los cargos elevados, siempre y cuando ellos no constituyan inferencias o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen objetivamente dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del “texto normativo”. Así las cosas, los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto. La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, exige que éstos deban mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad de manera concreta contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben dirigirse mediante acusaciones concretas directamente contra la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales, que en cuanto tales, no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada. En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser confusos, inciertos, vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que éstos efectiva y realmente ostenten una naturaleza constitucional. Esto significa, (i) de un lado, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales; (ii) de otro lado, que los razonamientos que se

esbocen sean de orden constitucional, esto es, respecto de la vulneración del contenido normativo de las normas de superior jerarquía. Por esta razón, no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales, doctrinarios, políticos, concepciones del bien, contextuales o de conveniencia. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada en relación con su aplicación práctica, o que tenga relación con situaciones de hecho, y que se base por tanto en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que hipotéticamente se aplicó o será aplicada la norma demandada. Finalmente, los cargos deben ser suficientes. La suficiencia de los cargos de constitucionalidad hace referencia a que la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPRESION "POR EVASION" CONTENIDA EN EL INCISO 2 DEL ARTICULO 657 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO-Inhibición para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Definición/PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Falta de integración

Referencia: expediente D-8952

Actor: Obdulio de Jesús Hernández Montaña y Carmen Patricia Mejía de Hernández.

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2° (parcial) del artículo 657 del Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la

Dirección General de Impuestos Nacionales “.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado

Los ciudadanos Obdulio de Jesús Hernández Montaña y Carmen Patricia Mejía de Hernández, instauraron demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “por evasión” del inciso 2° del artículo 657 del Decreto 624 de 1989 -Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales. El texto normativo es el siguiente, subrayando los apartes demandados:

DECRETO 624 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 657. SANCIÓN DE CLAUSURA DEL ESTABLECIMIENTO. La Administración de Impuestos podrá imponer la sanción de clausura o cierre del establecimiento de comercio, oficina, consultorio, y en general, el sitio donde se ejerza la actividad, profesión u oficio, en los siguientes casos:

a) Cuando no se expida factura o documento equivalente estando obligado a ello, o se expida sin los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f), g), del artículo 617 del Estatuto Tributario, o se reincida en la expedición sin el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 652 del mismo Estatuto. En estos eventos, cuando se trate de entes que prestan servicios públicos, o cuando a juicio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no exista un perjuicio grave, la entidad podrá abstenerse de decretar la clausura, aplicando la sanción prevista en el artículo 652 del Estatuto Tributario.

b) Cuando se establezca que el contribuyente lleva doble contabilidad, doble facturación o que una factura o documento equivalente, expedido por el contribuyente no se encuentra registrada en la contabilidad.

c) Cuando las materias primas, activos o bienes que forman parte del inventario, o las mercancías recibidas en consignación o en depósito, sean aprehendidas por violación al régimen aduanero vigente. En este evento la sanción se hará efectiva una vez quede en firme en la vía gubernativa el acto administrativo de decomiso. En este evento la sanción de clausura será de treinta (30) días calendario y se impondrán sellos oficiales que contengan la leyenda CERRADO POR EVASION y CONTRABANDO. Esta sanción se aplicará en el mismo acto administrativo de decomiso y se hará efectiva dentro de los dos (2) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa. Esta sanción no será aplicable al tercero tenedor de buena fe, siempre y cuando lo pueda comprobar con la factura con el lleno de los requisitos legales.

e) Cuando el responsable perteneciente al Régimen Simplificado no cumpla con la obligación prevista en el numeral 4 del artículo 506.

f) Cuando el agente retenedor o el responsable del Régimen Común del impuesto sobre las ventas, se encuentre en omisión de la presentación de la declaración o en mora en la cancelación del saldo a pagar, superior a tres (3) meses contados a partir de las fechas de vencimiento para la presentación y pago establecidas por el Gobierno Nacional. Los eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 665 se tendrán en cuenta para la aplicación de esta sanción, siempre que se demuestre tal situación en la respuesta al pliego de cargos. No habrá lugar a la clausura del establecimiento para aquellos contribuyentes cuya mora se deba a la existencia de saldos a favor pendientes de compensar.

La sanción a que se refiere el presente artículo, se aplicará clausurando por tres (3) días el sitio o sede respectiva, del contribuyente, responsable o agente retenedor, mediante la imposición de sellos oficiales que contendrán la leyenda 'cerrado por evasión'.

Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrán efectuarse operaciones mercantiles o el desarrollo de la actividad, profesión u oficio, por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.

Una vez aplicada la sanción de clausura, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será la clausura por diez (10) días calendario y una multa equivalente a la establecida en la forma prevista en el artículo 655.

La sanción a que se refiere el presente artículo, se impondrá mediante resolución, previo traslado de cargos a la persona o entidad infractora, quien tendrá un término de diez (10) días para responder.

La sanción se hará efectiva dentro de los diez (10) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía deberán prestar su colaboración, cuando los funcionarios competentes de la Administración de impuestos así lo requieran”.

2. Cargos de la demanda.

Los actores solicitan sea declarado inconstitucional el aparte subrayado del inciso 2° del artículo 657 del Estatuto Tributario, por considerar que vulnera el derecho a la igualdad, consagrado en el Preámbulo y el artículo 13 de la Constitución Política.

2.1 Cargo único de violación del derecho a la igualdad.

Según el actor, la expresión demandada vulnera de forma directa los principios constitucionales de igualdad y equidad tributaria, basándose en dos argumentos.

En primer lugar, considera que los ciudadanos tienen derecho a que la administración trate de manera desigual a quienes se encuentran en una situación jurídica diferente. Así las cosas, no debe recibir el mismo trato quienes infringen las normas tributarias, entendido como quien incumple con el deber de pagar impuestos y, quienes faltan a diferentes obligaciones tributarias. Esto, por cuanto algunas de las infracciones que el artículo 657 del Estatuto Tributario establece, no implican el mismo tipo de incumplimiento de las normas tributarias, razón por lo cual se “coloca a muchos en posiciones de indefensión frente a la Administración de Impuestos “, al imponerse la sanción de cerrar el establecimiento con un sello oficial en donde obre la leyenda “cerrado por evasión”.

En ese orden de ideas, las autoridades deben actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todos los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación, “por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos.”

Así las cosas, el Preámbulo de la Constitución establece que la función administrativa estará al servicio de los intereses generales y se guiará por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad para lograr los fines del Estado Social de Derecho; razón por la cual la expresión demandada debe adecuarse a dichas finalidades, al establecer una sanción administrativa, debiendo hacer una diferenciación de las distintas infracciones que estipula el artículo en cuestión.

En este orden de ideas, el Estado debe proteger y garantizar de manera igualitaria a todas las personas, a la luz de los mandatos establecidos en la Constitución, incluso aquellos que por su condición económica se encuentren en una posición de inferioridad respecto a la posición dominante de la Administración de Impuestos.

En segundo lugar, advierte que la expresión acusada realiza una diferencia de trato, que favorece a unos contribuyentes y perjudica por exclusión a los demás, vulnerando el derecho a la igualdad de los contribuyentes entre sí. Lo anterior, porque la norma acusada no diferencia la manera en que el Estado impone la sanción del cierre del establecimiento con la leyenda que reza “cerrado por evasión”, a las tres situaciones jurídicas de infracción a los deberes tributarios que consagra el artículo 657 del Estatuto Tributario. Así las cosas, afirma el peticionario que no pueden ser considerados como evasor (inciso 2 del artículo 657 E.T.) quien, por ejemplo no expidió una factura de acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 652 del mismo decreto.

En conclusión, consideró que no existe razonabilidad, ni equidad y mucho menos justicia en la forma como la ley le ha otorgado a la administración de impuestos la facultad de imponer la misma sanción ante la presencia de situaciones jurídicas distintas.

3. Intervenciones.

3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por intermedio de apoderada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene para solicitar, en primera instancia, que en el presente caso se declare el efecto de cosa juzgada constitucional, respecto de los cargos por violación de los artículos 15 y 21 de la Constitución.

En este sentido, manifiesta que la expresión “cerrado por evasión” del inciso 2° del artículo 657 del Estatuto Tributario, fue objeto de acción de inconstitucionalidad y la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-063 de 1994, consideró que la expresión demandada no vulneraba los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra, consagrados en los artículos 15 y 21 de la Constitución, ni transgredía el derecho a la libre empresa al corresponder a una sanción aplicada a personas que han infringido la ley tributaria y respecto de las cuales se ha comprobado previamente un fraude a la administración de impuestos.

En segunda instancia y en relación con los demás cargos, solicita a esta Corporación se declare inhibida para fallar de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, dado que ésta no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, en especial por la Sentencia C-1052 de 2001.

En lo concerniente a la presunta violación al preámbulo de la Constitución, expresa que en la demanda no se explica la razón por la cual la expresión acusada viola el preámbulo, “lo que conlleva a negar la existencia de una proposición jurídica completa en relación con este cargo, razón por la cual se solicita la inhibición”.

En lo que tiene que ver con la violación del artículo 13 constitucional, comienza por manifestar que el cargo no es específico, dado que se limita a exponer distintas situaciones de facto en donde es aplicable la sanción de clausura del establecimiento, mediante argumentos que no presentan con claridad las razones por las cuales la norma desconoce y vulnera la Carta, “siendo en todo caso argumentos vagos, abstractos e indeterminables”.

Así mismo, el cargo no cumple con el requisito de suficiencia, “pues no permite realizar al juez constitucional un estudio persuasivo respecto de la constitucionalidad de la norma, ni genera una duda mínima que suponga adelantar su estudio”.

Por otra parte, el cargo no cumple el requisito de certeza, “pues si lo que se quería era atacar la constitucionalidad de la sanción en relación con los distintos casos en los que es procedente, lo indispensable era demandar los distintos numerales del inciso primero del artículo 657 del Estatuto Tributario, los cuales establecen las causales para la imposición de la sanción”.

Por último, en tercera instancia y en subsidio, solicita se declare la exequibilidad de la disposición demandada. Para la interviniente la expresión “cerrado por evasión”, “no entraña ninguna violación del principio de igualdad, toda vez que es una expresión de varios principios de orden constitucional como el deber ciudadano de contribuir a las cargas públicas contenido en el artículo 95 numeral 9°, el principio de buena fe del artículo 83, el principio de legalidad de los tributos y su régimen sancionatorio consagrado en el artículo 338 y, el principio de equidad y eficiencia, según su determinación por el artículo 363, todos de la Carta Política”.

El desarrollo de los principios enunciados lo encuentra sometido a la amplia potestad legislativa del Congreso de la República, quien expidió la reglamentación vigente de la medida de la sanción de clausura en el artículo 75 de la Ley 488 de 1998, “el cual en conjunto con las demás disposiciones del artículo 657 del Estatuto Tributario, establecen un régimen completo de tipo sancionatorio”. Por tal razón, dicho artículo 657, concluye, delimita en su integridad “las consecuencias tributarias del incumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos en relación con ciertos hechos que la ley presume como indicadores de fraude fiscal, lo que equivale a un desarrollo del principio de buena fe del artículo 83 de la Constitución y que por consiguiente no puede considerarse violatorio de ninguna norma constitucional”.

3.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Actuando por intermedio de apoderado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, solicita a esta Corte, declarar probada la excepción de cosa juzgada constitucional y, en su defecto, declarar exequible el aparte demandado.

En relación con primera petición manifiesta que sobre la expresión demandada del artículo 657 del Estatuto Tributario, existen varios pronunciamientos constitucionales de fondo que amparan algunos de sus apartes bajo el efecto de la cosa juzgada constitucional, por lo cual,

la decisión que se adopte en este fallo debe someterse a lo allí resuelto.

En este sentido, hace referencia a la sentencia C-1717 de 2000, de esta Corporación, señalando los preceptos que fueron demandados y citando en extenso los apartes del mencionado fallo. En su opinión, en la citada sentencia, la Corte estudio los cargos por la presunta violación de los derechos a la honra y a la intimidad y de las razones que justifican el cierre del establecimiento comercial, con fundamento en el literal a) del mencionado artículo 657 y que también es objeto de la presente demanda, al ser utilizado como ejemplo para ilustrar la pretendida violación al derecho a la igualdad.

Recuerda adicionalmente que también la Corte Constitucional se pronunció respecto del anuncio “cerrado por evasión” en la sentencia C-063 de 1994, “por lo que se tiene que ya este punto fue estudiado previamente por ese alto tribunal y en consecuencia se solicita, respetuosamente, estarse a lo dispuesto en esa oportunidad”.

Respecto de la constitucionalidad del precepto acusado y la no violación al principio de igualdad, expresa que las conductas contenidas en los literales a), b), c), e) y f), del artículo 657 del Estatuto Tributario, “ tienen en común que con ellas se impide el debido control administrativo respecto de las obligaciones que los administrados tienen de contribuir con las cargas públicas y específicamente con el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad y tienen incidencia directa en el menor nivel que deben pagar por las transacciones económicas que efectúan y que resultan en hechos generadores de impuestos”.

Así las cosas, agrega, “ no se puede introducir ningún trato diferenciado o discriminatorio frente a las conductas contempladas en el artículo 657 ibidem, que si bien son disímiles, producen o están dirigidas a esquilmar el erario público y producir un menor recaudo de impuestos y, en este sentido, no se les puede tratar con sanciones particulares para cada caso, ya que se repite, si bien son conductas claramente diferenciadas, tienen en común una misma finalidad, esto es, dejar de pagar o disminuir el valor que a título de impuesto deben consignar al Estado. Es decir, no existe ningún elemento de juicio que permita justificar un tratamiento distinto para las conductas contempladas al interior del artículo 657 del E.T.”

Por último hace alusión a la potestad configurativa del legislador consagrada en el artículo 150 numeral 12 constitucional, para expresar que en ejercicio de esa potestad, “ el

Congreso Nacional consideró que las conductas contempladas en el artículo 657 del E.T. dada su gravedad e incidencia en el recaudo por impuestos, deben ser objeto, previas las garantías legales y constitucionales del debido proceso, del cierre del establecimiento con el sello de cerrado por evasión, y que con ello no se está violando ninguno de los criterios fijados por la Corte Constitucional con la expedición de la norma demandada, ya que esta responde suficientemente a razones objetivas de racionalidad, eficiencia y eficacia tributaria”.

3.3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

En relación con la primera conclusión, con apoyo en citas de jurisprudencia de esta Corte, manifiesta que si bien en las Sentencias C-063 de 1994 y C-1717 de 2000, esta Corporación, “abordó de fondo la discusión sobre la constitucionalidad de la expresión “cerrado por evasión” contenida en el artículo 657 del Estatuto Tributario y consideró que las disposiciones se ajustaban a la Carta Política, en las mismas no se discutió la expresión a la luz del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior”.

En este sentido afirma que en la Sentencia C-063 de 1994, la Corte analizó la norma demandada frente a los artículos 15 y 21 constitucionales y tuvo en cuenta principios como la libertad de empresa. A su turno, en la Sentencia C-1717 de 2000, la Corte analizó las normas acusadas frente a los artículos 2, 15, 29 y 83 de la Constitución; 8 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; y el 14 de la Declaración sobre Derechos Civiles y Políticos.

Así las cosas, en relación con esta primera conclusión, termina expresando que “de acuerdo con la jurisprudencia constitucional relacionada con los requisitos para que proceda la cosa juzgada material, y en consideración de los antecedentes específicos referidos a la norma actualmente demandada, consideramos que, en el caso concreto, no existe cosa juzgada constitucional respecto de los cargos relacionados con el principio de igualdad y los principios y valores establecidos en el Preámbulo de la Constitución”.(Subrayado en el texto original).

Respecto de la segunda conclusión, el concepto a partir de la definición del término evasión, que toma de jurisprudencia de esta Corte, encuentra que el artículo 657 “dispone, ab initio, conductas que constituyen infracciones tributarias de diferente naturaleza y les atribuye la misma consecuencia jurídica sancionatoria”, citando como ejemplo, al igual que el

demandante, el incumplimiento de los requisitos formales de la factura, conducta que en su parecer no implica que necesariamente el infractor haya incurrido en evasión de impuestos.

Citando jurisprudencia constitucional sobre el principio de igualdad, advierte, “que la norma demandada podría implicar dar el mismo tratamiento a circunstancias que en la práctica son diferentes, más aún cuando la sanción implica una categorización jurídica (evasor) que a su vez es tomada en cuenta en la calificación típica que desencadenó la sanción”.

Afirma, más adelante, que la disposición acusada atenta contra el principio de equidad y el de prevalencia a una aplicación de justicia sustancial, consagrado en el artículo 369 y 228 de la Constitución, “porque impone y extiende efectos de una sanción a contribuyentes a los que no debería”, y agrega que frente al derecho sustancial, “ la aplicación irrestricta de una misma sanción a todas las conductas descritas en el artículo 657 del Estatuto Tributario, sin distinción sobre el detalle que cada uno representa, conlleva la prevalencia del carácter formal de la disposición, sin compadecerse con el asunto de fondo que regula y que supone la norma”.

Es con base en las razones expuestas que el Instituto arriba a la conclusión expuesta al principio de este acápite, en la que solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada “en la medida en que lesiona el derecho a la igualdad de quienes incurren en conductas de infracción que no constituyen evasión, pero que, de acuerdo con la literalidad de la norma, son tratados como evasores de impuestos”.

De la posición mayoritaria del Instituto se apartó el Dr. Jaime Abella Zárate. En su salvamento de voto comienza por afirmar que respecto del tema de la cosa juzgada “el asunto no está completamente definido ni claro”, pues en su parecer “sí hubo pronunciamientos de fondo en las sentencias citadas como antecedentes”. En su opinión, al no exponerse la cosa juzgada relativa en las sentencias analizadas, “será necesario concluir que fue absoluta y, en consecuencia, significa que fueron estudiadas las demandas a fondo, con invocación de la totalidad de la Carta, de conformidad con lo dispuesto sobre el particular en el artículo 48 de la Ley 270 de 1996 y en la Sentencia C-037 de 1996”.

Manifiesta que si bien el demandante se apoya en la Sentencia C-1052 de 2001, olvida las lecciones de dicha sentencia “en cuanto recordó la necesidad de exponer la

inconstitucionalidad de la norma atacada, directamente, con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, con las que se demuestre la violación de la Carta”.

Agrega que en consideración a los ejemplos que trae la demanda, “es posible entender que está dirigida no contra todo el artículo 657 del Estatuto Tributario, sino que se concentra en el literal a) del mismo”, considerando el actor que el incumplimiento confesado de algunas de las obligaciones del mencionado literal, son de forma, “simples errores” que no constituyen evasión y ni siquiera podrían calificarse de constitutivos de elusión. Agrega que en esta clase de demandas “es frecuente encontrar el humano criterio que minimiza los hechos sancionados o prohibidos y, en cambio, maximiza las sanciones legales”.

Luego de demostrar que todo el artículo 657 del E.T., fue modificado o adicionado mediante leyes expedidas después de 1991, manifiesta que en su literal a), “se parte del supuesto de una obligación legal clara, sin condicionamiento alguno, a cargo del contribuyente, quien no está facultado para calificarlos de requisitos formales, sin importancia alguna, que permita su incumplimiento sin consecuencias y especialmente sin la de la sanción establecida en el mismo artículo”. Añade que el Legislador no exige al contribuyente requisitos sin importancia, dado que tiene “el deber de materializar mediante esta clase de normas la función atribuida por la Constitución al Presidente de la República como Jefe Supremo de la Administración Pública de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos”.

Más adelante expresa que los requisitos exigidos por el artículo 657 en el literal a), tienen la clara finalidad de permitir el control de los contribuyentes. Para el desempeño de esta labor pide, “como algo elemental, el nombre e identificación del adquirente de los servicios, la descripción de los mismos, el valor de la operación y la fecha de ésta. Es obvio que esa norma está procurando suministrar a los funcionarios de Hacienda Pública los informes necesarios para ejercer una verificación elemental, a la cual no se puede negar el ciudadano alegando supuesta violación de su intimidad personal y menos de su honra”.

4. Concepto del Procurador General de la Nación.

Mediante concepto # 5346 de abril 17 de 2012, el Procurador General de la Nación, solicita a la Corte que declare estarse a lo decidido en la Sentencia C-063 de 1994, que declaró exequible la expresión “cerrado por evasión”, contenida en el inciso 2º del artículo 657 del

Decreto 624 de 1989.

Para el Ministerio Público, la expresión censurada, “se refiere a una situación objetiva, valga decir, a la no declaración o pago en forma correcta de tributos. No alude al elemento subjetivo de evasión deliberada, valga decir, dolosa, o resultado de errores, torpeza u olvido del contribuyente, esto es, culposa. La expresión en comento es acorde al principio de eficiencia tributaria, pues brinda a la administración una herramienta idónea para recaudar los tributos, al tenor de lo dispuesto en los artículos 189.20 y 363 Superiores, sin que ello implique un trato discriminatorio a los contribuyentes, y sin que afecte su intimidad y su buen nombre”.

Agrega que la evidencia de lo expuesto es tal, que así lo reconoce la Corte en la Sentencia C-063 de 1994, en la cual declara exequible la norma que ahora se demanda, por cargos semejantes a los de este proceso, por lo cual, como antes se dijo, solicita a esta Corte estarse a lo resuelto en la mencionada Sentencia.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de un Decreto con fuerza de Ley, en este caso, el Decreto-Ley 624 de 1989.

2. Cuestión preliminar. Análisis sobre existencia de cosa juzgada constitucional y sobre aptitud sustantiva de la demanda.

2.1. Análisis sobre existencia de cosa juzgada constitucional.

Tanto en el concepto rendido por el Ministerio Público, como en los escritos de dos (2) de los intervinientes, se solicita a la Corte declare la existencia de cosa juzgada constitucional en el presente caso y estarse a lo resuelto en sentencias anteriores de esta Corporación. Será este entonces el primer interrogante a dilucidar en este fallo.

Como reiteradamente lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, conforme a lo

preceptuado por el artículo 243 de la Constitución, los fallos que dicta la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual significa que tienen carácter definitivo e inmutable, y de este modo se garantiza, por una parte, la aplicación de los principios de igualdad y seguridad jurídica y, por la otra, que este Tribunal, como órgano encargado del control constitucional, sea consistente con las decisiones que ha adoptado previamente.

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado categorías conceptuales de cosa juzgada, como entre cosa juzgada absoluta y relativa, entre otras, “que resultan del alcance que a la figura de la cosa juzgada constitucional le otorgue el propio análisis de constitucionalidad que realiza la Corte sobre una norma determinada y la decisión respectiva que se adopte”.

En relación con la diferenciación entre cosa juzgada absoluta y cosa juzgada relativa, la Corte ha establecido:

“Los conceptos de cosa juzgada absoluta y relativa han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional, indicando que en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta”. Así las cosas, la jurisprudencia de la Corte ha previsto determinados supuestos en los que los efectos de la cosa juzgada carecen de carácter absoluto. En estos eventos, la vigencia del principio de supremacía constitucional (Art. 4º C.P), que incorpora la necesidad que la totalidad del ordenamiento jurídico se ajuste a las disposiciones de la Carta Política; permite que la Corte se pronuncie sobre la disposición legal respecto de la cual ya ha existido un pronunciamiento, pero éste se ha circunscrito a determinados problemas jurídico - constitucionales.” 1

Uno de supuestos es el de la cosa juzgada relativa. Para la jurisprudencia, “este fenómeno concurre cuando la Corte restringe el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Esta restricción implica que puedan promoverse nuevas demandas de inconstitucionalidad, a condición que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal.

El mismo precedente contempla la posibilidad que la cosa juzgada constitucional relativa, se compruebe de modo explícito o implícito. El primero se presenta cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede

ser nuevamente reexaminada en el futuro..” 2, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...” 3.”4

La segunda modalidad se acredita en los eventos en que “cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación, “...en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...”5. Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: “...el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada..” 6.”7

De igual modo, la restricción a los alcances de las decisiones de la Corte Constitucional, que configura cosa juzgada constitucional relativa, se pueden presentar también de manera implícita en la parte motiva de la Sentencia o de manera explícita en su parte resolutive. Ha expresado esta Corporación al respecto:

“La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras: Explícita, cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..”, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...”. Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación, “...en tal

evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutive y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos...". Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: "... el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada.." 8. (Resalta la Sala)

En el presente caso, en relación con la expresión "cerrado por evasión", contenida en el artículo 657 del Estatuto Tributario, se han producido dos (2) fallos de constitucionalidad, mediante las sentencias C-063 de 1994 y C-1717 de 2000, en las cuales la referida expresión ha sido declarada exequible.

En la Sentencia C-063 de 1994, si bien en su parte resolutive no se limitó la exequibilidad a los cargos esgrimidos por el accionante, lo cual daría lugar a determinar, en principio, la existencia de una cosa juzgada absoluta, de su parte motiva se infiere que la Corte limitó su examen solamente a la posible trasgresión de los artículos 15 y 21 constitucionales. Así las cosas, dada esta limitación, lo que se ha configurado es una cosa juzgada relativa implícita, en los términos en que la ha definido la jurisprudencia constitucional antes citada y, por ende, es factible estudiar de nuevo la exequibilidad de la expresión demandada a la luz de la presunta trasgresión de una norma constitucional distinta de aquellas que estudió la Corte en la referida sentencia.

Igual sucede con la Sentencia C-1717 de 2000. En esta ocasión, la Corte analizó la expresión acusada, "cerrado por evasión", frente a los artículos 2, 15, 29 y 83 de la Constitución; 8 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y el 14 de la Declaración sobre Derechos Civiles y Políticos. De su parte motiva se infiere, que la Corte restringió también su examen a la posible violación de los preceptos acusados, generándose así una cosa juzgada relativa implícita, que, como antes se dijo, le permite a esta Corporación estudiar nuevas demandas contra la norma acusada, siempre y cuando, se fundamenten en la violación de

una norma diferente de las ya estudiadas por la Corte en la mencionada sentencia.

Al examinar la demanda que ha dado origen a este proceso se encuentra que el accionante manifiesta que la expresión “por evasión”, contenida en el inciso 2°, del artículo 657 del Estatuto Tributario, viola el preámbulo y los artículos 13, 15 y 21 de la Constitución. Al comparar dicha demanda con las Sentencias C- 063 de 1994 y C-1717 de 2000, se encuentra que la Corte Constitucional, ya se pronunció de fondo sobre la violación por la expresión acusada, de los artículos 15 y 21 constitucionales, existiendo respecto de estos preceptos cosa juzgada. Por el contrario, no existe cosa juzgada constitucional tratándose del preámbulo y el artículo 13 de la Constitución y, frente a estos preceptos, puede proceder la Corte a examinar su posible trasgresión por la expresión objeto de acusación.

2.2. Cuestión previa: Análisis sobre inepta demanda.

2.2.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, plantea como cuestión previa la ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que los cargos que contiene no cumplen los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, especialmente en la Sentencia C-1052 de 2001.

En relación con la violación del preámbulo de la Constitución manifiesta que la demanda señala como incompatible la expresión “por evasión” del inciso 2° del artículo 657 del Estatuto Tributario con el contenido del referido Preámbulo, “sin explicar el modo de dicha incompatibilidad ni la razón por la cual la expresión viola el preámbulo, lo que conlleva a negar la existencia de una proposición jurídica completa, en relación con este cargo”.

Respecto de la violación del artículo 13 constitucional, expresa que el cargo no es específico, pues se limita a exponer distintas situaciones de hecho en donde es aplicable la sanción de clausura del establecimiento, pero estos argumentos no permiten estudiar las razones por las cuales la expresión “por evasión” vulnera el derecho a la igualdad y, en todo caso, son “argumentos vagos, abstractos e indeterminables”.

Del mismo modo considera que la demanda no cumple el requisito de suficiencia “pues no permite realizar al juez constitucional un estudio persuasivo respecto de la constitucionalidad

de la norma, ni genera una duda mínima que suponga adelantar su estudio”

Por otro lado, considera que los cargos no cumplen el requisito de certeza, “pues si lo que se quería era atacar la constitucionalidad de la sanción en relación con los distintos casos en los que es procedente, lo indispensable era demandar los distintos numerales del inciso primero del artículo 657 del estatuto Tributario, los cuales establecen las causales para la imposición de la sanción”.

Pasa ahora la Corte a definir si, conforme lo afirma la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ineptitud sustantiva de la demanda debe conducir a un fallo inhibitorio.

2.2.2. Carga argumentativa adicional cuando se trata de la supuesta vulneración del derecho de igualdad.

La Corte Constitucional ha exigido una carga argumentativa superior por parte del accionante cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad. Así las cosas, el juicio de posible violación del derecho de igualdad exige la carga argumentativa de definir y aplicar tres etapas: (i) determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.

Al respecto la Corte ha señalado:

“En cuanto a la correcta estructuración del cargo por violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que el demandante tiene una importante carga argumentativa porque, salvo que se trate de la utilización de los denominados “criterios sospechosos de discriminación” a que hace referencia esa regla superior, el legislador goza de amplio margen de configuración normativa del principio de igualdad. Por esa razón, al demandante corresponde definir los sujetos de comparación, el término de comparación que se emplea para ejercer el control de

constitucionalidad y debe establecer suficientes razones para concluir que el trato jurídico previsto en la ley repugna con la Constitución. (...)”⁹

Por consiguiente, la carga argumentativa debe tener un alto grado de precisión, en aquellos casos donde se pregone la vulneración del derecho de igualdad. Dicha precisión repercute de manera directa en la suficiencia del cargo. Esta exigencia lo que busca proteger en últimas es la libertad de configuración legislativa que solo se vería inicialmente menguada cuando se este en presencia de “criterios sospechosos de discriminación”.

2.2.3. Requisitos de los cargos en las demandas de constitucionalidad.

Ha sido reiterada y uniforme la jurisprudencia de esta Corte, en el sentido en que las demandas de inconstitucionalidad, cuenten con verdaderos cargos contra las normas acusadas.

“Esta exigencia, ha dicho la Corte, constituye un requerimiento esencial y básico para que la Corte pueda entrar a adelantar un análisis abstracto de constitucionalidad, esto es, para que pueda desarrollar un estudio de fondo respecto del asunto planteado y, no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado, en cuanto esta Corte deba abstenerse de pronunciarse sobre la cuestión planteada debido a “razonamientos” que no permiten tomar una decisión de fondo”.

En este orden de ideas, esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes¹⁰.

Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea –en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas, las razones esbozadas, que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Para esto, es necesario que la argumentación del actor constitucional se desenvuelva de una manera lógica, coherente y congruente, de tal manera que no presente confusión, o ambigüedad.

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta en dos aspectos diferentes: i) en primer lugar, siempre y cuando las acusaciones se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; ii) en segundo lugar, serán ciertos los cargos elevados, siempre y cuando ellos no constituyan inferencias o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen objetivamente dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del “texto normativo”. Así las cosas, los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, exige que éstos deban mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad de manera concreta contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben dirigirse mediante acusaciones concretas directamente contra la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales, que en cuanto tales, no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser confusos, inciertos, vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que éstos efectiva y realmente ostenten una naturaleza constitucional. Esto significa, (i) de un lado, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales; (ii) de otro lado, que los razonamientos que se esbocen sean de orden constitucional, esto es, respecto de la vulneración del contenido normativo de las normas de superior jerarquía. Por esta razón, no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales, doctrinarios, políticos, concepciones del bien, contextuales o de conveniencia.

De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la

inconstitucionalidad de la norma acusada en relación con su aplicación práctica, o que tenga relación con situaciones de hecho, y que se base por tanto en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que hipotéticamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Finalmente, los cargos deben ser suficientes. La suficiencia de los cargos de constitucionalidad hace referencia a que la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad.

El cumplimiento de los anteriores requisitos asegura entonces que los cargos presentados en la demanda “despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”¹¹. Cuando estos requisitos no se cumplen, existe ineptitud sustantiva de la demanda por inexistencia de cargos de constitucionalidad, y la Corte no puede entrar a pronunciarse de fondo respecto del litigio constitucional planteado.

2.2.4. El caso concreto

Examinados los cargos contenidos en la presente demanda se encuentra que estos no cumplen en su integridad, los requisitos que ha fijado la jurisprudencia constitucional, para que pueda emitirse un pronunciamiento de fondo, en relación con la presunta violación del Preámbulo y del artículo 13 de la Constitución.

Como en su momento se indicó, el accionante demandó la constitucionalidad de la expresión “por evasión”, contenida en el inciso 2° del artículo 657 del Estatuto Tributario, por estimar

que dicha expresión y la naturaleza sancionatoria que ella acarrea, se aplicaba por igual a los diferentes supuestos de hecho contenidos en los literales del mencionado artículo 657, pese a que éstos regulaban situaciones distintas que implicaban, en consecuencia, que la expresión demandada no pudiera aplicarse de manera uniforme, pues al hacerlo se estaría dando un tratamiento similar a quienes se encuentran en condiciones diferentes.

Siendo ello así, era de esperar que el demandante en su líbello acusatorio, procediera en consecuencia a demandar los literales del artículo 657 del Estatuto Tributario, para que desentrañando su sentido y alcance, poder demostrar que cada una de ellos tenía contenidos y significados normativos distintos y, por ende, no podía el legislador aplicar indistintamente a todos ellos un mismo régimen sancionatorio.

Por lo tanto, en la demanda se presentó la inexistencia de una proposición jurídica completa que la jurisprudencia constitucional ha establecido como condición para que puedan emitirse sentencias de mérito. En la Sentencia C-154 de 2002, dijo esta Corporación: “para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales. Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia. Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexecutable, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos. En principio, el hecho de que el objeto de decisión de la Corte esté compuesto solo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohíben, ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquélla”.

En sentencia C-898 de 2003, citando jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, agregó: “la proposición es completa cuando su enunciado tiene per se sentido propio, cuando puede decirse que es una unidad normativa autónoma o lo que es lo mismo, susceptible de ser aprehendida intelectualmente con pleno significado inteligible por sí sola y por lo tanto,

perfectamente separable del resto, el cual a su turno conserva también sentido lógico y adecuada aplicabilidad. En caso contrario, la proposición es incompleta y genera como consecuencia inevitable fallo inhibitorio”.

Adviértase que el cargo propuesto por el actor es la violación al derecho a la igualdad, basado en las diferentes situaciones de hecho que pueden conducir a la aplicación de la sanción de clausura del establecimiento. Por lo tanto, si lo que pretendía era atacar la constitucionalidad de la sanción en los distintos casos en los que resulta procedente, como lo advirtió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, lo indispensable era demandar los distintos literales del inciso primero del artículo 657 del Estatuto Tributario, los cuales establecen las causales para la imposición de la sanción.

De otra parte, cuando se alega la vulneración al derecho de igualdad, como antes se dijo, la carga argumentativa superior que se impone al accionante le exige definir tres elementos claves: determinar los sujetos o las situaciones objeto de comparación, definir el término de comparación que se emplea para ejercer el control de constitucionalidad y establecer las razones para concluir que el trato jurídico previsto en la ley es contrario a la Constitución.

Ello no ha acontecido en el presente caso. Aceptando en gracia de discusión que el término de comparación lo constituía el fenómeno de la evasión, el actor no determinó con precisión las situaciones objeto de comparación, limitándose a una simple casuística en uno sola de las situaciones fácticas materia de comparación y, por ende, resultaron insuficientes o casi que inexistentes las razones para concluir que había un trato jurídico en la ley que podría ser contrario a la Constitución.

Esta falta de precisión afecta la condición de suficiencia del cargo que la jurisprudencia ha definido como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”.

Por otro lado, el actor en su escrito, fundamentó su argumentación en la exposición de una

serie de ejemplos o casos que denominó “todos de la vida real”, para tratar de demostrar con base en ellos “que no hay equidad, ni racionalidad, ni proporcionalidad en la sanción del cierre de establecimiento de comercio con el rótulo de evasores”. Estos casos o ejemplos adicionalmente, solo hacen referencia a situaciones derivadas de la aplicación del literal a) del artículo 657 del Estatuto Tributario, pero nada se dice respecto de los restantes literales del mencionado precepto.

Al proceder de esta manera, los cargos del demandante tampoco cumplen el requisito de pertinencia pues, como lo ha dicho la jurisprudencia de esta Corte, “no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada, basada en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada”.

Con base en las consideraciones precedentes la Sala se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo en la presente demanda, respecto de la expresión “por evasión” contenida en el inciso 2° del artículo 657 del Estatuto Tributario.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de la expresión “por evasión”, contenida en el inciso 2° del artículo 657 del Estatuto Tributario.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-247 de 2009. Los apartes jurisprudenciales siguientes están tomados de esta

sentencia.

2 Sentencia C - 492 de 2000.

3 Sentencia C - 478 de 1998.

4Cfr. Sentencia C-774/01.

5 Sentencia C - 478 de 1998.

6 Auto 131 de 2000.

7 Cfr. Sentencia C-774/01.

8 Sentencia C- 774 de 2001 Corte Constitucional

9 Sentencia C-487 de 2009.

10 Sentencia C-1052 de 2001. Los apartes siguientes están tomados de la Sentencia C-940 de 2008.

11 Ibíd. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C-918 de 2002, C- 150, C- 332 y C- 569, estas últimas de 2003.