

RENTAS DE TRABAJO EXENTAS EN EL CASO DE LOS JUECES DE LA REPUBLICA-Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

La jurisprudencia constitucional prevé un grupo de reglas consolidadas y continuamente reiteradas acerca de los requisitos argumentativos que deben cumplir las razones que conforman el concepto de la violación en la acción pública de inconstitucionalidad. Estas condiciones refieren a los atributos la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que el cargo se dirija contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida arbitrariamente por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. Las razones que sustentan el concepto de la violación

son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, 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 otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan 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”.

Referencia: expediente D-8018

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 206, numeral 7º (parcial) del Estatuto Tributario.

Actor: Jorge Enrique Figueroa Morantes

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, el ciudadano Jorge Enrique Figueroa Morantes, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 206, numeral 7º (parcial) del Estatuto Tributario.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, subrayándose el apartado acusado:

Artículo 206. Rentas de trabajo exentas.

Están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de los siguientes:

(...)

7. (...)

En el caso de los Magistrados de los Tribunales y de sus Fiscales, se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) de su salario. Para los Jueces de la República el porcentaje exento será del veinticinco por ciento (25%) sobre su salario.

(...).

III. LA DEMANDA

El ciudadano Figueroa Morantes considera que el apartado acusado es contrario al derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 C.P, y a los principios de justicia y equidad tributaria, dispuestos por los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política.

Fundamenta su acusación en considerar que aunque la norma reconoce la exención del impuesto a las rentas laborales a favor de los jueces en un monto equivalente al 25% de su salario, no extiende ese beneficio a los fiscales que actúan ante esos funcionarios judiciales, como sí lo hizo respecto de los fiscales ante los magistrados de Tribunal. Para el actor, a

pesar de que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en materia de exenciones tributarias el legislador tiene un amplio margen de configuración, no existe razón alguna para que servidores públicos que pertenecen al mismo régimen -en tanto fiscales y jueces integrantes de la Rama Judicial- reciban el tratamiento diferenciado expuesto. Sobre este último particular insiste en que si bien la Fiscalía General de la Nación tiene un régimen administrativo propio, no es menos cierto que tanto jueces como fiscales son regulados por la misma normatividad en lo que se refiere a sus aspectos prestacionales, tópicos dispuestos por la Ley 4^a de 1992 y múltiples decretos en que el Gobierno Nacional que se han referido a la materia. Similares consideraciones son predicables respecto del régimen de disciplinario, que es uniforme para ambas categorías de servidores.

Habida cuenta las identidades antes expuestas, el actor señala que no es posible comprender la norma en sentido distinto a que los fiscales a los que hace referencia son los integrantes de la Fiscalía General, pues a pesar que la creación de esa institución fue posterior a la promulgación de la norma acusada, debe tenerse en cuenta que los fiscales ante los magistrados de Tribunal son actualmente beneficiarios de la exención del impuesto a la renta. Por ende, “no se presenta razonable el tratamiento que la DIAN, a partir de un interpretación exegética y sesgada de la norma acusada, le viene dando a los fiscales delegados que no lo son ante los Tribunales o ante la Corte Suprema de Justicia porque sí se aceptó que estos últimos pueden tener la prerrogativa que la norma acusada contempla, y que como se pudo estudiar no corresponde al sentido original del texto, pues en aquel entonces se hacía referencia al Ministerio Público, porqué no darles el mismo tratamiento fiscal a Fiscales Especializados, Fiscales Seccionales y Fiscales Locales. || Así viene sucediendo, sin fundamento constitucional válido (salvo una pretendida literalidad absurda de la norma que ya no corresponde al sentido inicial o histórico de esta), que a los fiscales delegados ante los tribunales la DIAN les viene reconociendo el cincuenta por ciento (50%) del salario como exentos del tributo, catalogándolo como “gastos de representación” mientras que a los demás fiscales delegados (especializados, seccionales y locales) no se les reconoce rentas de trabajo exentas”. Esta diferenciación resulta, a su vez, más gravosa habida cuenta que los fiscales ante el Tribunal tienen salarios sustancialmente mayores que los de categorías inferiores. Además, tampoco resulta plausible considerar que la diferencia en el reconocimiento de la exención está basada en la mayor responsabilidad de los fiscales ante los tribunales, pues los funcionarios aforados son pocos y, en cualquier caso, la carga laboral es definitivamente mayor para los fiscales de inferior jerarquía.

A partir de estos argumentos, el demandante solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido que la exención allí prevista para los jueces de la República se extiende también a los fiscales que ante ellos actúan, en la misma proporción.

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado judicial, solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir ante la indebida formulación del cargo o, de forma subsidiaria, que declare la exequibilidad de los apartes acusados.

En primer lugar, el Ministerio sostiene que el cargo propuesto por el actor, consistente en que la norma acusada desconoce los principios de equidad y proporcionalidad del sistema tributario, incumple los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, previstos por la jurisprudencia constitucional como mínimos argumentativos para las censuras de inexequibilidad. Ello debido a que, para el interveniente, el actor se limita a enunciar tal vulneración, sin que demuestre fehacientemente su existencia, centrándose exclusivamente en temas relacionados con la aplicación práctica del precepto, premisas que no son suficientes para estructurar un verdadero cargo de constitucionalidad.

En segundo lugar, el Ministerio señala que el demandante hace un uso inadecuado de la acción pública de constitucionalidad, puesto que su censura no está dirigida a que se declare la inexequibilidad de la norma acusada, sino su exequibilidad condicionada, en el sentido de extender la exención tributaria a un grupo de servidores judiciales. Una petición en ese sentido, que dista de ser una pretensión inequívoca de constitucionalidad, es ajena al control que adelanta la Corte, según se ha pronunciado la jurisprudencia de este Tribunal.¹

Como tercer argumento, el interveniente expone que de las sentencias C-1060A/01, C-250/03, C-461/04 y C-748/09 es posible concluir que el test de igualdad resulta inaplicable para la norma demandada, del modo como lo plantea el demandante. Para sustentar esta posición, el Ministerio pone de presente que en la sentencia C-250/03, que trató la presunta discriminación entre jueces y magistrados de tribunal en relación con la aplicación del beneficio fiscal objeto de análisis, la Corte sostuvo que no era posible realizar un juicio de igualdad entre dos tipos de funcionarios, de cara a la aplicación de la exención tributaria,

“toda vez que estos funcionarios se encuentran en situaciones disímiles respecto de los niveles de autoridad, responsabilidad y dignidad que comporta el empleo, alrededor de las cuales se fija el beneficio tributario, a pesar que los mismos pertenecen a la Rama Judicial, el cual debe atender a una escala creciente a medida que se ascienda en la jerarquía de la función pública, por lo que la disposición acusada no resultaba contraria al principio de igualdad, ni establecía un beneficio desproporcionado para sus destinatarios, razones por las cuales decidió declarar su exequibilidad.” Antes bien, la diferenciación expuesta era una demostración del amplio margen de configuración normativa de que es titular el Congreso en materia de fijación de exenciones tributarias.

De otro lado, en la sentencia C-106/04, la Corte se inhibió del cargo propuesto, según el cual existía violación a los principios de igualdad y equidad tributaria, por el hecho que a los funcionarios de la rama judicial que devengan más altos ingresos, en virtud de la percepción de gastos de representación, también fueran beneficiarios de exención tributaria sobre dicho monto. El Ministerio resalta que a pesar del fallo inhibitorio, la Corte en la citada decisión sostuvo que la previsión legislativa de exenciones tributarias que beneficiaran a determinados funcionarios con exclusión de otros, no configuraba por si misma una vulneración de la Constitución.

En este orden de ideas, el interviniante sostiene que el juicio de igualdad alegado por el actor no es posible de realizarse, ante la ausencia de un término de comparación entre los servidores judiciales concernidos. Ello en la medida en que “la situación de los jueces de la república y los fiscales seccionales, locales y especializados, parten de realidades diversas en cuanto a sus funciones y regímenes jurídicos aplicables, por lo cual no es aplicable un test de igualdad en el caso concreto.”

Sostiene el interviniante, de manera consonante con lo expuesto, que la imposibilidad de fijar un criterio de comparación entre jueces y fiscales se sustenta en considerar que, en los términos del artículo 253 C.P., la previsión del régimen prestacional de estos últimos es un asunto autónomo, objeto de reserva legal. Así, a pesar que ambos servidores judiciales están sujetos en cuanto a su remuneración, a las reglas de la Ley 4^a de 1992, reciben un tratamiento fiscal diferenciado. Esto se evidencia en el hecho que mientras el régimen salarial y prestacional de los funcionarios de la Rama Judicial está previsto en el Decreto 723/09, el de la Fiscalía General lo dispone el Decreto 730/09. Además de esta razón, el

Ministerio insiste en que, como se expuso en la sentencia C-250/03, no se evidencia criterio relacional alguno entre servidores públicos de distinta naturaleza.

Finalmente, señala que el condicionamiento solicitado por el actor no es procedente, debido a que no está presente el requisito propio de las omisiones legislativas relativas, consistente en que el legislador haya omitido determinado grupo o supuesto de hecho en razón del incumplimiento de un deber específico previsto por el Constituyente. Ello debido a que la Constitución no prevé un mandato particular que obligue a la extensión de la exención tributaria en los términos requeridos por el actor, razón por la que el asunto queda inserto en el amplio margen de configuración legislativa antes señalado.

4.2. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, a través de apoderada judicial, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de los apartes demandados. Considera que la omisión legislativa relativa que sustenta el cargo del actor es inexistente, puesto que no resulta plausible exigir al Congreso que hubiera incorporado como sujetos beneficiarios de la exención tributaria a categorías de servidores públicos que no existían al momento de promulgar la norma acusada. En efecto, el precepto demandado fue expedido en 1989, con anterioridad a la creación de la Fiscalía General de la Nación, de modo que la expresión “fiscales” contenida en la disposición no puede entenderse de modo alguno como referida a los fiscales delegados. Por ende, la regla de derecho que extraña el actor solo es posible a través de una regulación nueva, que prevea la exención para los servidores de la Fiscalía General. Para la Dirección interviniante, “[l]a pretensión del demandante -de ser aceptada- crearía el peligroso precedente de que cada vez que se expida una ley de exención tributaria el legislador tenga que prever todas las reformas que el porvenir depare a las entidades públicas a nivel funcional, para extender el beneficio a nuevos sujetos, con la advertencia subyacente de que si no lo hace, la Corte Constitucional llenará el vacío.”

Agrega el interveniente, de manera similar al Ministerio de Hacienda, que la determinación de las exenciones tributarias en un asunto que corresponde prioritariamente al legislador. Por lo tanto, escenarios de inequidad o desigualdad en el sistema fiscal deben ser resueltos a través de los procedimientos congresionales, investidos de instancias de deliberación democrática y que no pueden ser suplidos por la actuación de la Corte, más aún cuando se

trata de materias reservadas a la iniciativa del Gobierno.

4.3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, mediante estudio presentado por el académico Juan Rafael Bravo Arteaga, pone a consideración de la Corte distintos argumentos dirigidos a defender la exequibilidad condicionada de la norma demandada, conforme a la solicitud realizada por el demandante. Señala que para la resolución del caso es necesario tener en cuenta la regla jurisprudencial fijada por la Corte en la sentencia C-748/09, que analizó la exequibilidad del inciso 3º del numeral 7º del artículo 206 E.T. En ese fallo se consideró que resultaba contrario al principio de igualdad que la exención tributaria allí prevista se predicara solo de un grupo de servidores públicos, cuando concurrían otros pertenecientes a la misma categoría. Para el interveniente, esta regla implica que “en el caso presente también resulta justificado que la declaración de exequibilidad de la norma se condicione al entendimiento de que la exención prevista para los Jueces de la República, equivalente al 25% del salario a título de gastos de representación, también se entiende aplicable a los fiscales que actúan ante tales jueces. || Especialmente debe tenerse en cuenta que la misma disposición legal extiende el beneficio tributario a los Fiscales que actúan ante los Magistrados de los Tribunales, razón por la cual no sería justificada la diferenciación entre los Jueces y los Fiscales que actúan ante ellos, dado que su nivel de remuneración es el mismo y que los cargos son equiparables en cuanto a su responsabilidad y las funciones que desempeñan.”

4.4. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a través de análisis realizado por la doctora Lucy Cruz de Quiñones, solicita a la Corte que se declare inhibida para adoptar decisión de fondo debido a la ineptitud sustantiva de la demanda o, de forma subsidiaria, disponga la exequibilidad de la norma acusada.

Para defender la primera solicitud, el Instituto expone argumentos similares a los indicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de la existencia de inepta demanda, derivada de la restricción para que en la acción pública de constitucionalidad se solicite la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en tanto esa opción pertenece a la competencia exclusiva de la Corte.

En cuanto a los aspectos sustantivos, el Instituto parte de advertir que en reiterados conceptos que ha proferido en procesos de inconstitucionalidad contra el numeral 7º del artículo 206 ET, ha sostenido unívocamente que ese precepto, en su conjunto, vulnera los principios de igualdad y equidad tributaria. Esto debido a que la norma reduce “el nivel de tributación de algunos funcionarios del Estado de manera arbitraria, caprichosa y discriminatoria, en la medida en que los llamados gastos de representación de dichos funcionarios hacen parte de su remuneración y puede ellos disponerlos para sus propias necesidades con absoluta libertad, de manera tal que su desgravamen atenta contra principios de universalidad, capacidad contributiva, igualdad y equidad.”

Ahora bien, en lo referente al cargo analizado en esta oportunidad, el primer aspecto de debe tenerse en cuenta es que en virtud de lo decidido en la sentencia C-1060A/01, que declaró la inexequibilidad del primer inciso del numeral 7º del artículo 206 ET, “se dejó sin soporte válido los siguientes incisos, en la medida en que el primero, que fue declarado inexequible, consagraba el ámbito general de la exención y los siguientes simplemente establecían los porcentajes y magnitudes de desgravación.” Agrega que (i) no resulta evidente que exista una identidad de régimen prestacional entre jueces y fiscales, como lo considera el demandante; (ii) la fijación de tanto el citado régimen como de las exenciones que le sean aplicables pertenece a la reserva de ley y a la iniciativa exclusiva del Gobierno, de modo que la Corte carece de competencia para disponer tales beneficios a través de una sentencia integradora o condicionada; y (ii) aunque el reclamo social por salarios justos y acordes con la dignidad que ostentan jueces y fiscales es razonable, es un asunto que debe ser discutido en las instancias legislativas y no decidido por la jurisdicción constitucional.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, presentó ante la Corte varios escritos, realizados por distintas Direcciones de Administración Judicial en el país. Estos documentos (i) apoyan la solicitud del demandante, en el sentido de declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada, usándose para ello una fórmula similar a la contenida en la sentencia C-748/09; y (ii) resaltan que al momento de conformarse la Fiscalía General de la Nación, los jueces de instrucción criminal fueron incorporados a la planta de personal de aquella, sin que pudiera considerarse que por ese traslado perdieron el beneficio de que trata la norma demandada.

4.6. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El profesor Julio Roberto Piza Rodríguez, director del Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de los apartes demandados, en el entendido que la exención también cobija a los fiscales delegados ante los jueces de la República.

Para sustentar su posición, el interveniente hace un detallado análisis sobre la aplicación del juicio de igualdad leve en materia tributaria, al igual que sobre el contenido y alcance del principio de equidad fiscal. De este estudio debe destacarse que, a partir de las consideraciones señaladas por la Corte, entre otros fallos, la sentencia C-1107/01, concurre una regla jurisprudencial según la cual “todo beneficio tributario, en la medida en que sólo comprende a un grupo de contribuyentes actuales o potenciales, en cierta medida afecta el principio de igualdad, que representa el más importante límite del poder tributario del Estado. Sin embargo, la afectación de la igualdad traspasa el umbral de la normalidad cuando tal beneficio se niega a un contribuyente que se encuentra en la misma situación formal que la de los destinatarios de la norma fiscal favorable.” Esto significa que la constitucionalidad del beneficio tributario dependa de que se ajuste a los principios de generalidad y homogeneidad, requisitos indispensables para la vigencia del criterio de justicia que gobierna el sistema fiscal. Para el Departamento interveniente, el “principio de generalidad que se exige de toda exención no desconoce el hecho de que, por definición, tal beneficio comporta un trato diferenciado a favor de determinados sujetos que, en ausencia de la exención tributaria establecida legalmente, se encontrarían sometidos al tributo; sin embargo, el principio de generalidad implica que la exención fiscal cobija a todos los contribuyentes que se encuentran en el mismo supuesto de hecho, sin distinciones injustificadas.”

Aplicadas estas reglas al caso objeto de estudio, el interveniente encuentra, en primer término, que el juicio de igualdad entre jueces y fiscales delegados es procedente, puesto que (i) comparten el mismo régimen salarial y de prestaciones sociales; (ii) existe una línea jurisprudencial consolidada, aunque discutida, en el sentido que los gastos de representación hacen parte de los ingresos laborales de ambos grupos de servidores públicos. Ahora bien, teniendo en cuenta que esos regímenes se encuentran plenamente asimilados, no hay razón alguna que permita prodigar un tratamiento distinto en lo que refiere a la concesión del

beneficio tributario. Sobre este particular, el interveniente destaca que “existe una tradición normativa que equipara ambos cargos en cuanto a calidades y derechos para todos los efectos legales, lo cual incluye el régimen salarial y prestacional, por lo que unos y otros se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica en relación con el criterio de comparación planteado en el análisis de constitucionalidad que ha expuesto la Corte Constitucional a la hora de adelantar juicios similares”, escenario que para el interveniente concurre en el caso de la sentencia C-250/03. Así, lo procedente es aplicar esta misma regla en el asunto analizado, a fin de declarar la exequibilidad condicionada del precepto, del modo propuesto por el actor.

4.6. Intervención de la Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué, presenta ante la Corte escrito justificativo de la constitucionalidad condicionada de la norma demandada, en el entendido que la exención allí prevista se extiende también a los fiscales especializados, seccionales y locales que actúan ante los jueces de la República. Con este fin, expone razones análogas a las contenidas en la intervención anterior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada, bajo el entendido que la exención del impuesto a la renta y complementarios del 25% de los salarios de los jueces de la República también cobija a los fiscales delegados que actúan ante estos.

El argumento central del Ministerio Público para apoyar esta conclusión consiste en que los fiscales delegados ante los jueces, además que comparten en su integridad el régimen prestacional que le es aplicable, habida cuenta que tienen ambos la condición de servidores judiciales, constituyen entre sí pares funcionales, lo que implica que en tanto concurren en la labor de administración de justicia, deben tener el mismo tratamiento de beneficios tributarios, sin que existan razones que permitan prodigar exenciones en un caso y en el otro

no. En ese sentido, resultan especialmente relevantes las disposiciones de constitucionales y estatutarias que incorporan a la Fiscalía General de la Nación a la Rama Judicial y equiparan los requisitos de los fiscales delegados al de las autoridades judiciales ante las que actúan (Art. 128 Ley 270/96). Por lo tanto, resalta el Procurador General que dicha normatividad “no lleva a la conclusión que los fiscales delegados ante los jueces especializados, jueces de circuito, jueces municipales y promiscuos cumplen una labor jurisdiccional penal como pares funcionales de los jueces especializados, de circuito, municipales y promiscuos. Por tanto, se trata de sus pares funcionales, sin cuya labor no resulta posible impartir justicia en materia penal, según el mandato constitucional establecido al respecto.”| Para el Ministerio Público, “partiendo de esa paridad funcional en materia de carga laboral y de responsabilidad misional, cual es la de impartir justicia como un instrumento para garantizar la convivencia pacífica, se tiene que, para efectos de exenciones tributarias, los fiscales delegados deben tener el mismo tratamiento que se les concede a los jueces ante los cuales actúan, debido a que se trata de beneficios tributarios de carácter laboral.”

La Vista Fiscal señala que aunque en el momento en que se expidió la norma acusada, la exención tributaria era aplicable a los en ese entonces fiscales, hoy procuradores judiciales II, funcionarios que hacen parte de la Procuraduría General, no es menos cierto que en la actualidad el régimen salarial de los fiscales delegados es el mismo que los jueces penales del circuito, del circuito especializados y municipales, situación que se verifica del estudio del Decreto 3901/08. Agrega que este criterio de trato similar se comprueba por el hecho que Decreto 1251/09, que amplió la cobertura de ese régimen a otras categorías de fiscales.

Para el Procurador General, si se acepta que existe tal equiparación funcional y prestacional, la fijación de beneficios tributarios diferentes entre ambos grupos de servidores públicos no responde a ninguna finalidad constitucional, lo que implica que ese tratamiento discriminatorio desconoce el principio de igualdad. Señala que esa discriminación solo tuvo sentido en el arreglo institucional existente al momento de proferirse la norma, durante el cual las funciones judiciales de investigación estaban en cabeza de los jueces de instrucción criminal quienes, como es obvio, recaían en la categoría de “jueces”, por lo que se hacían acreedores de la exención tributaria al igual que los jueces que adelantaban la labor de juzgamiento. En criterio del Ministerio Público, la transformación de los jueces de instrucción en fiscales delegados no podía tener como consecuencia la pérdida del beneficio, pues su labor judicial se mantuvo intacta. Por ende, la norma acusada debe condicionarse en el

sentido de prodigar la exención a ambas modalidades de servidores públicos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241-4 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra el contenido material una previsión que hace parte de una ley.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. El ciudadano Figueroa Morantes considera que la disposición demandada, en cuanto dispone una exención tributaria respecto al impuesto a la renta sobre pagos provenientes de la relación laboral, a favor de los fiscales delegados ante los Magistrados de los Tribunales y excluye a los fiscales delegados ante los jueces, a pesar que éstos son beneficiarios de la misma exención, vulnera el derecho a la igualdad y los principios de equidad, eficiencia y progresividad del tributo. Ello debido a que los fiscales delegados y los jueces comparten el mismo régimen prestacional, lo que implica que deban tener un tratamiento tributario análogo.

Esta posición es compartida por varios de los intervenientes y el Ministerio Público, quienes indican que la identidad funcional y normas laborales aplicables entre jueces y fiscales delegados, constituyen un límite para que el legislador adelante distinciones respecto de la imposición de obligaciones tributarias. En el caso estudiado y a partir de las reglas jurisprudenciales dispuestas por la Corte en sentencias que han asumido el análisis de la misma exención, se concluye que el tratamiento diferenciado que sustenta el cargo contradice el principio de equidad tributaria.

En contrario, otro grupo de intervenientes se oponen a la demanda, basados en argumentos de índole formal y material. Sostienen que la Corte debe proferir una sentencia inhibitoria, puesto que el actor ha hecho uso indebido de la acción pública de inconstitucionalidad, puesto que su pretensión principal no es obtener la inexequibilidad del aparte acusado, sino

la declaración de exequibilidad condicionada, posibilidad que no es aceptada por la jurisprudencia constitucional. Respecto a los asuntos sustantivos, indican que la fijación de exenciones tributarias es una materia que corresponde privativamente al Congreso y bajo la iniciativa del Gobierno. Por lo tanto, la jurisdicción constitucional no está facultada para ampliar el grupo de sujetos beneficiarios de la exención, sin con ello desvirtuar la vigencia del principio democrático. Además, debía tenerse en cuenta que la diferenciación hecha por el legislador, lejos de ser caprichosa, obedecía a la estructura de cargos en la administración de justicia existente al momento de proferirse la norma demandada. Por ende, resulta desproporcionado exigir al Congreso que previera toda futura regulación cada vez que fijara una exención tributaria. Por último, no podía perderse de vista que según la normatividad aplicable, los cargos de jueces y fiscales delegados no son asimilables, en especial si se tiene presente la autonomía que la Constitución confiere a la Fiscalía General.

3. Con base en el debate expuesto corresponde la Corte resolver dos problemas jurídicos diferenciados y sucesivos. En primer lugar, a manera de asunto preliminar y habida consideración de los argumentos expresados por varios de los intervenientes, la Sala constará si para el presente caso se estructura un cargo de inconstitucionalidad que permita a la Corte adoptar una decisión de fondo, análisis que se centrará en el cumplimiento de los requisitos argumentativos propios para la admisibilidad del cargo por violación del derecho a la igualdad en razón de la omisión legislativa relativa. En caso que el análisis de este asunto concluya que el cargo cumple con tales condiciones, la Sala deberá determinar si la regla de derecho que confiere la exención parcial del pago de impuesto a la renta a favor de los fiscales antes los tribunales, sin que extienda ese beneficio tributario a los fiscales delegados ante los jueces, quienes sí reciben la exención, desconoce el derecho a la igualdad y el principio de equidad tributaria.

Para dar cuenta de estos problemas jurídicos, la Corte adoptará la siguiente metodología. A fin de resolver el primer asunto, recopilará las reglas jurisprudenciales acerca de los requisitos argumentativos exigidos a los cargos de inconstitucionalidad fundados en la omisión legislativa relativa, a fin de verificar su cumplimiento en la censura planteada por el ciudadano Figueroa Morantes. Con base en las conclusiones que se obtengan de ese análisis, se resolverá el primero de los debates planteados. Si la respuesta acerca de la aptitud del cargo es afirmativa, se asumirá el segundo problema jurídico, para lo cual se estudiará (i) las facultades y límites constitucionales predicables de la competencia del

Congreso para disponer exenciones tributarias, en especial los principios de generalidad, equidad y proporcionalidad del sistema fiscal; y (ii) el precedente constitucional sobre la exequibilidad de los beneficios tributarios sobre el impuesto a la renta sobre ingresos laborales de los servidores públicos de la Rama Judicial. A partir de las reglas que se deriven de los anteriores aspectos, la Corte resolverá el segundo caso concreto.

Asunto preliminar. Inhibición ante la ineptitud sustantiva de la demanda

4. La jurisprudencia constitucional prevé un grupo de reglas consolidadas y continuamente reiteradas acerca de los requisitos argumentativos que deben cumplir las razones que conforman el concepto de la violación en la acción pública de inconstitucionalidad. Estas condiciones refieren a los atributos la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.²

4.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

4.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”³ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad⁴.⁵

4.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén

construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”⁶. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

4.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, 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 otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan 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.”

7

5. El requisito de suficiencia, para el caso del cargo fundado en la presunta omisión legislativa relativa, adquiere características particulares. A este respecto, debe recordarse que esta Corporación ha considerado que tiene competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de omisiones legislativas relativas, las cuales operan cuando el legislador, de manera injustificada, ha excluido un sujeto, grupo o supuesto de hecho de las consecuencias jurídicas de una norma, cuando tenía el deber constitucional de incluirlo. El aspecto central de la omisión legislativa relativa, en ese orden de ideas, es la existencia de una norma legal que si bien prevé un trato constitucionalmente admisible para un sujeto, grupo o supuesto de hecho, contradice la Constitución en cuanto discrimina injustificadamente a otras categorías que debió haber incluido por mandato superior.

Así, sobre la naturaleza de la omisión legislativa relativa, la Corte ha señalado que tal fenómeno tiene lugar “... el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el constituyente. Esta omisión puede ocurrir de varias maneras : a) Cuando se abstiene

de expedir una norma encaminada a ejecutar un deber concreto establecido por el constituyente ; b) Cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros ; c) Cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás ; y d) Cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución. || En la primera hipótesis, corresponde a una omisión legislativa absoluta, pues no existe precepto alguno; en los demás casos, a una omisión legislativa relativa, por que si bien el legislador ha expedido la ley que desarrolla un deber constitucional, en ella solamente ha regulado algunas situaciones dejando por fuera otros supuestos similares, con clara violación del principio de igualdad.”⁸

A partir de estas previsiones, la misma jurisprudencia ha señalado que para que pueda configurarse una omisión legislativa relativa, susceptible de control por parte de la Corte, debe cumplirse una serie de requisitos, relacionados con que”(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”⁹ (Subrayas no originales).

6. De la exposición contenida en el fundamento jurídico 2, se concluye que la premisa básica de la acusación formulada por el ciudadano Figueroa Morantes consiste en considerar que el legislador extendió el beneficio tributario a los fiscales adscritos a los magistrados de Tribunal y no lo hizo lo mismo frente a los fiscales que actúan ante los jueces, lo que afectaría el principio de igualdad, por la vía de la omisión legislativa relativa. Sin embargo, la Corte observa que la asimilación entre las distintas categorías de fiscales que hace el actor no es de recibo, en tanto deja de consultar el contexto normativo en la cual se inscribe la expresión fiscales, contenida en la disposición acusada y, en especial, el concepto al que refiere dicha expresión, en el marco del momento histórico en que se expidió el precepto,

como pasa a explicarse.

6.1. El Estatuto Tributario está contenido en el Decreto 624 de 1989, norma en la que el Gobierno Nacional recopiló los distintos preceptos en materia impositiva. Para el caso puntual del inciso acusado, la fuente original compilada por el Estatuto es el artículo 35-7 de la Ley 75 de 1986. Por ende, se está ante normas que fueron proferidas antes de la entrada en vigencia de la actual Constitución Política. Esta distinción es importante, puesto que la creación de la Fiscalía General de la Nación se deriva de la Carta Política de 1991, lo que necesariamente incide en el significado de la expresión “fiscales” contenida en la norma acusada.

Como lo pone de presente el Procurador General y uno de los intervenientes, los fiscales a los que refiere el precepto demandado no son otros que los procuradores delgados y agentes del Ministerio Público que concurren en los trámites judiciales, previstos en su momento por la Ley 25 de 1974. Dentro del contexto normativo en que se inscribe esa expresión, por ende, no puede colegirse necesariamente que estos fiscales sean equivalentes a los funcionarios judiciales que ejercen la investigación en el proceso penal, puesto que (i) la Fiscalía General era una institución inexistente al momento de promulgarse la norma que prevé la exención tributaria, por lo que carecería de sentido que el legislador fijara como beneficiario de la misma a una categoría de servidores públicos que no estaba prevista en el ordenamiento; y (ii) para el momento en que se expidió la expresión acusada, las tareas de acusación y juzgamiento era ejercida por los jueces de instrucción criminal, propios del sistema penal inquisitivo vigente en esa época, regulados por el Decreto 409 de 1971 y, luego, por el Decreto 50 de 1987, última norma procesal penal del periodo preconstitucional.

6.2. A pesar de estas diferencias, el actor parte de la premisa, en cualquier caso no demostraba en el libelo, que el concepto “fiscales” previsto en la norma demandada, es plenamente aplicable a los servidores judiciales de la Fiscalía General de la Nación. Por ende, el demandante parte de un supuesto equivocado para construir la asimilación entre servidores, cual es el de la precisión de las categorías a confrontar, imprescindible para la comprobación de la presunta omisión legislativa relativa. Ante ello, como falta acreditar un elemento esencial para que la Corte pueda analizar si existe una discriminación injustificada en razón del precepto acusado, la demanda se muestra inepta. Esto debido a que el ciudadano Figueroa Morantes incumplió con la carga argumentativa de demostrar que la

expresión “fiscales” es aplicable a los citados servidores, cuando, según se ha demostrado, la norma no estaba dirigida a regular la situación tributaria de los mismos, sino a otros que diferente naturaleza jurídica e índole funcional. En consecuencia, la Corte se inhibirá de adoptar una decisión de mérito, ante la ausencia de un cargo verificable de constitucionalidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Sentencia C-647/10

1 El interviniente refiere a las sentencias C-806/01 y C-113/93.

2 La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa et al.)

3 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de constitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

4 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso

primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

5 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

6 Ibídem.

7 Ibídem.

8 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-067/99 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez)

9 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-185/02 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).