

Sentencia C-929/09

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en las razones de inconstitucionalidad

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

TASAS DE INTERES MORATORIO PARA EFECTOS TRIBUTARIOS-Equivalente a la tasa efectiva de usura

Referencia: expediente D-7765

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1º del artículo 12 de la Ley 1066 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, modificatoria del artículo 635 del Estatuto Tributario.

Actores: Liliam Helena Lizcano Castellanos, Paola Mendoza Castellanos, Segundo Manuel Cepeda y Mónica Carolina Arciniegas.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá D. C., diez (10) de diciembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 superior, los ciudadanos Liliam Helena Lizcano Castellanos, Paola Mendoza Castellanos, Segundo Manuel Cepeda y Mónica Carolina Arciniegas, actuando en nombre propio, demandaron

el inciso 1º del artículo 12 de la Ley 1066 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, modificatoria del artículo 635 del Estatuto Tributario.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el inciso 1º del artículo 12 de la Ley 1066 de 2006, en el cual se resalta el aparte acusado:

“LEY 1066 DE 2006

(julio 29)

Diario Oficial No. 46.344 de 29 de julio de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 12. Modifíquese el artículo 635 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1o de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

Las obligaciones con vencimiento anterior al 1o de enero de 2006 y que se encuentren

pendientes de pago a 31 de diciembre de 2005, deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa vigente el 31 de diciembre de 2005 por el tiempo de mora transcurrido hasta este día, sin perjuicio de los intereses que se generen a partir de esa fecha a la tasa y condiciones establecidas en el inciso anterior.

III. LA DEMANDA.

Los actores estructuran su demanda, bajo el supuesto de que todo ciudadano tiene derecho “a que no le sean confiscados sus bienes de manera arbitraria y más aún si es el mismo Estado a través de la imposición de impuestos con sus cargas excesivas, quien origine este tipo de acciones que van en contravía del derecho ciudadano a conservar la propiedad privada que ha sido adquirida de buena fe y con justo título”. Al interpretar el aparte acusado, consideran los demandantes que la Administración impone al contribuyente una sanción que resulta contraría al principio de legalidad de las actuaciones estatales, al cobrar intereses moratorios a una tasa calificada como delito por la legislación penal. Aducen que por tal razón, no puede el Estado, en ejercicio de su función legislativa, consumir una conducta antijurídica como el delito de usura señalado en el artículo 305 del Código Penal.

De manera previa a la formulación de los cargos señala la definición que se ha dado a los términos confiscación y usura dentro del sistema legal Colombiano:

“Confiscación: La prohibición constitucional de confiscación consiste en la proscripción del ‘apoderamiento de la totalidad o de parte considerable de los bienes de una persona, por parte del Estado, sin compensación o indemnización1’.”

“Usura: Art. 305 de la Ley 599 de 2000. El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la norma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disminuirla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”

De acuerdo con lo anterior, afirman los demandantes que la norma acusada es contraria al artículo 34 de la Constitución, que establece la prohibición de confiscación, al artículo 58 Superior, que contempla la protección de la propiedad privada y al artículo 121, que consagra el principio de legalidad, en los siguientes términos:

1. Primer Cargo: Vulneración del artículo 34 Superior.

Con relación a la vulneración del artículo 34 Superior, consideran los demandantes que al establecer la norma acusada unos intereses moratorios equivalentes a la tasa de usura, el Estado impone sobre el contribuyente una carga desproporcionada que impide el disfrute de unos bienes adquiridos de buena fe y justo título.

Señalan que “la no confiscación implica la ilegitimidad de la carga tributaria cuando la misma excede determinados niveles económicos”. Además, que quien se encuentra en estado de mora, se enfrenta a una situación económica que le impide cumplir con algunas obligaciones impuestas por el Estado y resulta desproporcionado que en vez de buscar medidas que faciliten la normalización de la situación en beneficio del particular, se aplique un interés de usura que “distancia ostensiblemente al contribuyente de la posibilidad de conservar sus bienes, los cuales a la postre y por acción de su mismo endeudamiento, pasarán a manos de la entidad Estatal, configurándose con ello una acción confiscatoria, que si no explicita, si evidente”.

Imponer la tasa de usura sobre los tributos que presenten mora, origina una carga confiscatoria porque se fijan unas condiciones que superan la capacidad de generar renta.

2. Segundo Cargo: Vulneración del artículo 58 Superior.

Respecto de la violación del artículo 58 de la Constitución Política, se considera que aunque es deber de las personas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, esa contribución debe estar enmarcada dentro de los conceptos de justicia y equidad. De allí que el derecho a la propiedad privada, se ve afectado cuando el Estado “a través de una acción potestativa dispensa un tratamiento desproporcionado, innecesario e irrazonable que torna dicha sanción en inconstitucional, toda vez que con su imposición el contribuyente verá minado de manera notoria su patrimonio y por

ende su propiedad privada; la cual con apego a la norma suprema, sólo podrá ser violentada mediante una sentencia judicial, que no es precisamente el caso de la carga tributaria excesiva, que despoja al contribuyente de sus bienes”.

En términos de los accionantes, la sanción impuesta viene a ser lo mismo que una expropiación sin indemnización, la cual requiere el voto de mayorías calificadas en las cámaras legislativas y razones de equidad, elementos que no se presentan en la norma impugnada.

3. Tercer Cargo: Vulneración del artículo 121 Superior.

Frente al principio de legalidad establecido en el artículo 121 superior, consideran que la norma acusada es contradictoria de dicho precepto toda vez que “no es comprensible el fundamento de los legisladores para colocar una carga impositiva que la misma ley Penal ha estatuido como conducta reprochable, que si bien atribuible a particulares, no es permitida al Estado por los mismos principios que rigen la administración pública, donde no es dable, ni potestativo la extralimitación de sus funciones”. Se califica de extralimitación, el hecho de que el legislador “olvidando que la usura es una conducta que se erige como delito, decide imponerla como sanción moratoria”, haciendo más gravosa la situación del contribuyente.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales.

La apoderada judicial de las entidades en referencia intervino oportunamente dentro del proceso, para solicitar a la Corte la exequibilidad de la norma acusada.

1. Frente a la supuesta contradicción con el artículo 34 Superior.

El artículo 635 del Estatuto Tributario se había sometido a juicio de constitucionalidad, en el cual se declaró su exequibilidad condicionada bajo el entendido que el administrado puede exonerarse de responsabilidad si demuestra alguna de las causales para ello: caso fortuito, fuerza mayor o ausencia de culpa, según se señaló en la sentencia C-231 de 2003. En cuanto a la vulneración del artículo 34 de la Constitución Política, la

acusación aparece desacertada e imprecisa ya que el Estado no es sujeto activo de delitos en el ordenamiento penal colombiano. Al respecto, “el legislador al expedir la norma tributaria consideró pertinente tomar como referente la certificación de la Superfinanciera, con el fin de limitar la tasa de interés de que trata el artículo 634 del Estatuto Tributario, y evitar de ese modo no sólo que se excedieran las condiciones de mercado imperantes en el momento de la ocurrencia del hecho sancionable, sino que la aplicación de la misma quedara al arbitrio del funcionario”.

Por otro lado, resalta la estrecha relación de la norma acusada con los principios generales de la tributación y en especial, el de justicia y equidad, al ser una obligación derivada de la principal, es decir, del pago oportuno de impuestos. Igualmente, que es necesaria la aplicación de intereses moratorios ante la imposibilidad del Estado de contar oportunamente con los dineros de los impuestos en detrimento del interés general consagrado en la Carta Política, aspecto que no debe entenderse como una apropiación indebida del patrimonio de los morosos sino como una sanción a aquellos que de manera injustificada se financian con el erario público, lo cual no constituye una confiscación como lo afirman los demandantes.

La prohibición del artículo 34 de la Constitución, no impide que el Estado tenga derecho al resarcimiento del daño causado por el moroso ante la imposibilidad de cumplir con los fines constitucionales, ni que el legislador pueda limitar en el aparte demandando, la tasa de mora que debe aplicarse. Además, debe tenerse en cuenta que “los operadores económicos deben estar en condiciones de conocer el interés que se les cobrará en caso que se incurra en la mora prevista en el artículo 634 en consonancia con el 635 del Estatuto Tributario, según la certificación periódica que del mismo haya realizado la Superintendencia Financiera”.

1. Supuesta contradicción con el artículo 58 Superior.

En cuanto a la supuesta violación del derecho a la propiedad privada, se aduce que de acuerdo con la Constitución Política el ejercicio de derechos genera deberes, como el de contribuir con las cargas públicas a través del pago de impuestos y de sus intereses, cuando éstos no han sido cancelados oportunamente. En los términos del artículo 95 superior es

deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. En ese orden de ideas, considera que la norma demandada, guarda armonía con el artículo 58 de la Carta Política “ya que la carga impositiva, de creación legal, debe enmarcarse siempre dentro de los criterios de justicia y equidad, de allí que la imposición sea directamente proporcional al grado de riqueza que ostenten los contribuyentes, ya que cada imposición consulta la capacidad económica de los ciudadanos, con lo cual se garantiza que no se presenten cargas fiscales excesivas que superen la capacidad económica de cada uno de los administrados”.

Expone que quien tiene capacidad de generar un impuesto, tiene la posibilidad de cancelarlo, razón por la cual debe asumir las consecuencias del pago extemporáneo del importe del tributo, más aún, si la filosofía del interés moratorio es el desestímulo de la cultura del no pago de impuestos, el retardo del mismo y el resarcimiento de los perjuicios que se ocasionan al Estado por no disponer de forma oportuna los recursos que le son propios.

A su juicio, la expropiación no es aplicable en materia de impuestos, ya que aunque existe un proceso de cobro administrativo especial en el Estatuto Tributario que permite el remate de los bienes del contribuyente moroso, éste no es comparable con el de expropiación adelantado por motivos de utilidad pública o interés social.

1. Supuesta vulneración al artículo 121 Superior.

Por último, en lo relativo al cargo por violación al principio de legalidad del artículo 121 de la Constitución, se considera que con fundamento en el principio de legalidad, todas las personas y entidades, incluido el Estado, están sometidos al ordenamiento jurídico positivo. En el presente caso, las apreciaciones subjetivas de los accionantes no sustentan vulneración alguna al artículo 121 Superior. No es claro si los actores hacen referencia a una supuesta arbitrariedad del Congreso en la expedición de la ley o a las funciones que ejercen los empleados de las entidades encargadas de administrar o recaudar impuestos.

Precisa el Ministerio que “los juicios que emiten los demandantes sobre el uso inadecuado que el Estado hace de los recursos públicos, se considera que además de no encontrarse respaldados, no corresponden a un juicio de inconstitucionalidad, máxime cuando la conducta reprochable a juicio de los demandantes es la ‘comisión del delito de usura por parte del Estado’ juicio que de por sí parte de bases jurídicas erradas y carece de sustento legal”.

2. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

En representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, intervino oportunamente uno de sus miembros en defensa de la disposición acusada, solicitando que la Corte Constitucional se inhiba para pronunciarse de fondo o, subsidiariamente, declare la exequibilidad de la expresión demandada.

Luego de resumir los planteamientos de los actores, de transcribir apartes de la exposición de motivos del artículo acusado y de la interpretación que de la norma hizo la DIAN, el interviniente considera que los argumentos de los accionantes son equivocados toda vez que la tasa de usura no puede superar en ningún caso los mandatos de la ley.

En su criterio, el término usura empleado por el legislador es el motivo de preocupación de los demandantes. Señala que “por eso se refieren al artículo 305 del Código Penal que tipifica una conducta punible, pero al hacerlo, lo que sanciona es el cobro de intereses por fuera de la ley” y procede a explicar el término usura de acuerdo con la definición del Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual: “Usura. En sentido estricto es el interés o precio que recibe el mutante o prestamista por el uso del dinero prestado en el contrato de mutuo o préstamo. (...) En significado más amplio, y casi el predominante ya, usura es sinónimo de excesivo interés, de odiosa explotación del necesitado o del ignorante, precio o rédito exagerado”.

El término en sentido estricto, fue empleado en la Ley 1066 de 2006 “porque aquí el Estado cobra un tributo con una sanción para el ciudadano que no lo cancela, debiendo hacerlo dentro de los términos que establece la Ley y ese interés equivale al moratorio entre particulares” y es en sentido amplio, cuando la usura deja de ser legal y se convierte en el delito tipificado en el artículo 305 de la Ley 599 de 2000. Se remite

el interviniente, al estudio realizado por la Corte Constitucional a la norma penal en sentencia C-479 de 2001, citando que “el artículo 305 del Código Penal (Ley 599 de 2000) sólo es constitucional si se interpreta que la conducta punible consiste en recibir o cobrar utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación que previamente haya expedido la Superintendencia Bancaria y que se encuentre vigente en el momento de producirse la conducta”.

La pobreza gramatical del artículo 635 del estatuto Tributario, del que se ocupan los demandantes remite al intérprete administrativo a la Superintendencia Financiera que certifica la tasa de usura y la DIAN, por su parte, en Circular 00069 de 11 de agosto de 2006 “ por la cual se imparten instrucciones para aplicar los cambios introducidos por la ley de normalización de cartera”, señaló:

“La nueva tasa de interés moratorio se calculará dentro del contexto del interés compuesto, utilizando como referencia la tasa de usura, la cual es certificada como una tasa efectiva anual, por lo que se hace necesario utilizar la fórmula que de acuerdo con la técnica financiera permite obtener el resultado esperado. La tasa de usura a que hace referencia la Ley, es aquella máxima permitida por la ley y certificada en forma mensual por la Superintendencia Financiera de Colombia.”

De esta manera la DIAN al efectuar una explicación dogmática de la norma explica con la mayor claridad que la tasa de usura no puede superar en ningún caso los mandados y límites de la ley, por lo cual considera equivocado el planteamiento de los demandantes.

Alega que en la presente demanda no se observan las exigencias mínimas requeridas para un estudio de fondo, ya que se afirma sin ningún respaldo que la expresión acusada autoriza la confiscación sin indemnización y atenta contra la propiedad privada.

3. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, interviene oportunamente en defensa de la disposición acusada, respecto de

la cual solicita su exequibilidad, así como la inhibición frente al tercer cargo formulado.

Se precisa que la expresión ahora acusada, fue demandada en oportunidad anterior ante la Corte Constitucional, quien se declaró inhibida en sentencia C-1185 de 2008, en razón a que los cargos no satisfacían las exigencias mínimas requeridas. En el presente caso, los cargos no son rigurosos, pero en atención al principio pro accione, intenta conferirle a los dos primeros cargos un contenido argumentativo. Atendiendo el sentido de aquellos, los agrupa para su estudio por considerar que comparten “un razonamiento común vinculado con la idea de acuerdo con la cual la exigencia de pago de intereses moratorios equivalentes a la tasa de usura se traduce en el desconocimiento de garantías centrales del derecho a la propiedad y, en particular, se trataría (i) de una violación de la prohibición de confiscación, (ii) de una violación de la prohibición de expropiación sin indemnización previa y (iii) de una afectación desproporcionada del referido derecho de propiedad”.

Manifiesta que la disposición demandada no implica el desconocimiento de la prohibición de expropiación sin indemnización previa, ya que no es admisible sostener “que el cobro de una tasa de interés moratoria como consecuencia del incumplimiento de una obligación tributaria pueda considerarse como la imposición de un deber de tradición de un bien del dominio privado al público. Por el contrario, la imposición del pago del valor correspondiente a la tasa de interés definida por el legislador tributario, en desarrollo de su amplio margen de configuración, constituye una actividad legítima derivada de la no satisfacción de un deber constitucional claramente contemplado en la Constitución”.

De otro lado, considera que la norma atacada no desconoce el principio de proporcionalidad en materia tributaria, toda vez que como se discutió en el Congreso a propósito del artículo 12 de la Ley 1066 de 2006, el Estado en los eventos de incumplimiento pueda recuperar el valor actualizado de la suma debida y el valor de la indemnización que corresponde a tal incumplimiento. Por tanto, la obligación de pagar intereses moratorios en cuantía equivalente a la tasa de usura, propicia el pago de obligaciones tributarias y “consigue mantener indemne al Estado en tanto con su pago se consigue no sólo cubrir el valor que corresponde a la afectación del valor real que

acompaña al dinero sino también cubrir el perjuicio que se sigue para el Estado de no contar, en los plazos establecidos, con los recursos que ha debido desembolsar la persona obligada”.

Finalmente, respecto de la contradicción con el principio de legalidad alegado, considera que la Corte debe declararse inhibida por carecer de certeza tal manifestación. A su juicio, “afirmar que se desconoce el principio de legalidad debido a que la disposición demandada vulnera la prohibición de usura y autoriza al Estado a cobrar intereses más allá de tal restricción, desconoce, precisamente, que la denominada tasa de usura encuentra su punto de llegada en el límite que impone el actual artículo 305 del Código Penal tal y como el mismo ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional. (...) La interpretación de los demandantes desconoce, entonces, que la denominada tasa de usura debe considerarse, en el contexto de la norma demandada, no como un interés de usura sino que, en una dirección diferente, como la fijación del límite que - una vez superado - configura precisamente el delito así denominado”.

4. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Dentro de la oportunidad legal prevista, intervino dentro del proceso la Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, para solicitar una decisión inhibitoria de la Corte frente a los cargos propuestos por los accionantes.

El Instituto considera que aunque la expresión acusada fue demandada en oportunidad anterior y la Corte mediante sentencia C-1185 de 2008 se declaró inhibida por ineptitud sustancial de la demanda, el fenómeno de la cosa juzgada no opera en la presente acción.

Una vez analizado los antecedentes de la norma demandada, concluye que “no es que la ley haya permitido que se cobre una tasa superior al límite señalado por la ley, es decir, una tasa de usura, sino que se cobre la máxima permitida por la ley. Dicho de otra forma, no es que la Ley 1066 autorice una conducta punible que consiste en recibir o cobrar utilidad o ventaja que exceda en la mitad el interés bancario corriente, sino que la máxima permitida es la señalada en forma mensual por la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Por otro lado, estima que hay ineptitud sustancial de la demanda, porque las supuestas violaciones parten de hipótesis que no han sido suministradas por el legislador, que no se desprenden del texto acusado y que no se demuestran en la demanda.

Con relación a la vulneración del derecho a la propiedad privada, aduce que “carece por completo de demostración por parte de los demandantes; lo mismo ocurre con la garantía constitucional de la prohibición de penas confiscatorias, como quiera que su única justificación es que la carga resulta excesiva. Tal como lo señaló la Corte en sentencia C-1185 de 2008, lo que existe en el presente caso es una diferencia entre la apreciación personal de los demandantes y la que llevó al Congreso a expedir las normas tributarias que los actores manifiestan ser contrarias a la Constitución”.

En lo atinente al tercer cargo, de violación al principio de legalidad, manifiesta que los actores no indican la razón que podría llevar a esa conclusión y se limitan a afirmar que el legislador olvida que la usura es un delito, y que al imponerla como sanción moratoria hace más gravosa la situación del contribuyente.

V. Intervención del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación en concepto No. 4825 del 30 de julio de 2009, solicitó a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada en contra de la expresión “equivalente a la tasa efectiva de usura”, que alberga el artículo 12, inciso 1º de la Ley 1066 de 2006, modificatoria del artículo 635 del Estatuto Tributario, por ineptitud sustancial de la demanda. Las razones de su solicitud se relacionan a continuación:

En primer lugar, para el Representante del Ministerio Público, los dos primeros cargos formulados, relacionados con la violación de la prohibición de imponer medidas de carácter confiscatorio y la vulneración del derecho a la propiedad, no satisfacen los requisitos exigidos por la Constitución Política, el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia, en cuanto a las condiciones que se precisan para cristalizar el concepto de la violación en este tipo de acciones.

Señala que el artículo parcialmente impugnado, guarda una estrecha relación con el artículo 634 del Estatuto Tributario que le precede y que establece la conducta que da

lugar a la sanción por mora concretizada en el artículo 635, es decir, la no cancelación de las obligaciones tributarias como impuestos, anticipos y retenciones. Además, que el artículo 634 fue analizado constitucionalmente y que “con los efectos erga omnes y cosa juzgada que proyectan las decisiones que bajo el control abstracto de constitucionalidad toma el más alto Tribunal en materia constitucional, la interpretación del artículo 634, que ahora es la única admisible constitucionalmente, deja sin piso los reproches sobre el supuesto desconocimiento de la prohibición de confiscación (art. 34 superior), y la vulneración del derecho a la propiedad (art. 58 constitucional) que alega el ciudadano, pues sólo con la interpretación ya previamente desechada por la Corte Constitucional tendrían algún sentido”.

Por consiguiente, la interpretación de los accionantes carece de certeza en la medida que en ella no se incluyó una proposición jurídica completa “que con el condicionamiento en la interpretación conforme a la Constitución avalada por la Corte Constitucional, entiende que la responsabilidad tributaria es susceptible de justificación siempre y cuando el contribuyente se ampare en el caso fortuito, la fuerza mayor o la ausencia de culpa. Bajo esta interpretación, no le es dable al operador jurídico interpretar el artículo 635 ignorando el precedente jurisprudencial mencionado sin que con ello menoscabe la certeza del cargo, y por tanto comprometa el concepto de la violación”.

De otro lado, con relación al tercer cargo, afirma que el principio de legalidad no se ha vulnerado por cuanto el concepto del tipo penal de usura se aplica cuando se supere el límite de la tasa de interés moratorio determinado en el artículo 635 demandado, razón por la cual, considera que los ciudadanos realizaron una lectura incompleta y amañada del citado artículo al confrontarlo con el tipo penal del delito de usura.

En ese sentido, señala que la tasa efectiva de usura “corresponde, por la práctica usual regulada por la Superintendencia Financiera, hasta la mitad del interés bancario corriente, mientras que el delito de usura (art. 305 del C.P.) igualmente declarado exequible en forma condicionada, se configura a partir del cobro de intereses que excedan en la mitad del interés bancario corriente”, concluyendo que la presunta vulneración del principio de legalidad, se deduce de una inadecuada lectura de las normas en las que se apoya.

Por último, afirma que los accionantes no formularon de manera eficiente el cargo de inexecuibilidad ni establecieron una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma que se acusa y la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la presente demanda.

2. Asunto previo. Presupuestos para la existencia de cargo de inconstitucionalidad.

El Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para adoptar una decisión de fondo, en razón a la ineptitud sustantiva de la demanda, por considerar que las acusaciones se sustentan en el entendimiento subjetivo y caprichoso que los demandantes tienen respecto de las normas enjuiciadas. En consecuencia, corresponde a la Sala pronunciarse sobre la existencia de los cargos de inconstitucionalidad.

Al respecto, la mayoría de los intervinientes coinciden con el Ministerio Público, en afirmar que las supuestas violaciones parten de hipótesis que no han sido suministradas por el legislador, que no se desprenden del texto acusado y que no se demuestran en la demanda. Por tanto, al no existir un cargo de inexecuibilidad que cumpla con los requisitos exigidos por la ley, la Corte debe declararse inhibida para conocer de la presente demanda por ineptitud sustantiva de la misma.

En otras intervenciones se expresa que las acusaciones son desacertadas e imprecisas, pues lo que el legislador persiguió con la expedición de la norma tributaria fue “limitar la tasa de interés de que trata el artículo 634 del Estatuto Tributario, y evitar de ese modo no sólo que se excedieran las condiciones de mercado imperantes en el momento de la ocurrencia del hecho sancionable, sino que la aplicación de la misma quedara al arbitrio del funcionario”. En ese sentido, sostienen que la norma acusada

guarda relación con los principios generales de la tributación y en especial, con los de justicia y equidad, pues se trata de una obligación derivada de la principal, es decir, del pago oportuno de impuestos, razón por la cual debe ser declarada exequible.

En virtud de los anteriores planteamientos, como primer paso, le corresponde definir a la Corte si en el presente caso se estructura un verdadero problema de relevancia constitucional, es decir, si la demanda cumple con los requerimientos mínimos para que haya lugar a proferir una decisión de fondo.

Desde esa perspectiva, en reiteradas oportunidades esta Corte² ha señalado los presupuestos que deben tenerse en cuenta al presentar una demanda de inconstitucionalidad³, resaltando, con relación a la exposición de los motivos o razones por los cuales se considera que el texto constitucional ha sido infringido por la norma acusada, que los mismos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, para evitar de esta manera, fallos inhibitorios. Sobre este particular, en Sentencia C-929 de 2007, este Tribunal puntualizó:

“En la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte tuvo oportunidad de precisar el alcance de tales presupuestos, señalando que las razones son: (i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento, (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política, (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado”.
(Resaltado fuera de texto)

En ese sentido, del cumplimiento estricto de los anteriores requisitos, depende el éxito del juicio de constitucionalidad y la expectativa de lograr una decisión definitiva o de fondo sobre la demanda presentada.

2.1. Análisis de los cargos expuestos por los demandantes e inhibición de la Corte Constitucional para proferir una decisión de fondo.

En el presente caso, resulta evidente que los demandantes parten de una interpretación personal de la disposición acusada, sin realizar una integración del texto acusado con el sistema normativo que regula el cobro de intereses, así como con los temas tributarios, con la cual intentan demostrar la existencia de una conducta del Estado que cohonestas actividades prohibidas por el orden constitucional y legal.

Luego de analizar los motivos que inspiraron al legislador para promover la exposición de la norma atacada y el tenor literal de la misma, la Corte se adhiere al criterio expuesto por los intervinientes en el sentido de que el alcance fijado por los actores, parte de una interpretación equívoca del verdadero contenido normativo del artículo 635 del Estatuto Tributario, configurándose una inepta demanda que no satisface los presupuestos de claridad, pertinencia, suficiencia y, sobre todo certeza, para que prospere la acción.

El artículo acusado guarda estrecha relación con el artículo que le precede, es decir, con el 634 del E. T., en el cual se señala las conductas que originan el cobro de intereses moratorios a favor del Estado. En ese sentido, la expresión contenida en el artículo 635 que determina que la tasa de interés moratorio será la tasa “equivalente a la tasa efectiva de usura” certificada por la Superintendencia Financiera, quiere expresar que el Estado, como acreedor de la suma de dinero correspondiente a impuestos, anticipos o retenciones, sólo puede cobrar por interés de mora hasta el límite de lo señalado por la Superintendencia Financiera, entendido como tasa límite, más allá de la cual, se tipificaría irremediablemente el delito de usura, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 305 del Código Penal.

Así, cuando el artículo demandado se refiere a la tasa de interés moratorio como la “equivalente a la tasa efectiva de usura”, hace alusión al interés moratorio dispuesto en el artículo 8844 del Código de Comercio, esto es, a la una y media veces del interés bancario corriente. De este modo, la conducta de usura tipificada en el artículo 305 del Código Penal se configura cuando se “recib[e] utilidad o ventaja que supere en la mitad el interés bancario corriente, vigente en el momento de

realizarse la operación de cobrar o recibir dicha utilidad o ventaja”5.

En este sentido, en el derecho viviente la disposición contenida en el artículo 884 del Código Comercio se equipara a lo que se entiende como máximo de interés de usura en el artículo 305 del Código Penal.

Por otra parte, en los antecedentes legislativos de la Ley 1066 de 2006, se advierte que con la introducción de esta norma, se buscó desestimular a los contribuyentes morosos sancionándolos con el interés máximo permitido. En el resumen del proyecto presentado para segunda ponencia en Cámara6 se manifestó:

“Artículo 12. Se propone la modificación del artículo 635 del ordenamiento tributario, disposición mediante la cual se señala la forma de determinar el interés moratorio para efectos tributarios. La norma como hoy está diseñada permite establecer que la tasa de interés para efectos tributarios sea una tasa simple, pese a que se determina por el Gobierno Nacional con base en la tasa promedio de usura registrada durante los cuatro meses anteriores, reducida en cuatro puntos, tasa que rige para los cuatro meses siguientes.

Resulta necesario, con el ánimo de desincentivar la morosidad, que la sanción por mora reúna dos características fundamentales: la primera de ellas, que sea equivalente a una tasa de interés moratorio más alta que la que rige para el sistema financiero en general y, en segundo lugar, que la tasa de interés se mantenga en el tiempo. Para lograr el primer objetivo resulta necesario ajustar la manera como la tasa se liquida estableciendo que esta sea la equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Bancaria para el respectivo mes de mora.

En segundo lugar, y frente a la necesidad de que la tasa de interés a la cual debe cancelarse la obligación se mantenga en el tiempo, resulta necesario establecer en forma inequívoca en la disposición, que la tasa para efectos tributarios es una tasa efectiva, lo cual garantizará que independientemente de la oportunidad en que el contribuyente cancele las sumas a su cargo, siempre la tasa nominal aplicada en cualquier momento sea la equivalente a la respectiva tasa efectiva. La manera como hoy se hace, esto es, en forma simple, crea distorsiones que hacen predicar una total iniquidad en su aplicación, pues para el primer año la tasa en la práctica resulta ser más alta, alcanza su

punto medio al completar los doce meses y de allí en adelante el efecto comparativo es que la tasa, por el transcurso del tiempo, resulta ser menor, de tal suerte que al término de cinco años, la tasa presuntamente aplicable se encuentra disminuida en aproximadamente 6 puntos.

Así mismo, con el ánimo de desincentivar la morosidad y de dar certeza al contribuyente en relación con el valor real de su obligación, se establece una regla de causación diaria de interés moratorio que modifica el modelo actual regulado según el cual el interés se liquida con la tasa vigente al momento del pago.

Ahora bien, teniendo en cuenta que para efectos tributarios el interés moratorio se encuentra contemplado como una sanción, las reglas de su aplicación deben observar los principios contemplados en el artículo 29 de la Constitución Nacional, dentro de los cuales destacamos que nadie puede ser sancionado mediante la aplicación de normas diferentes de las preexistentes al momento de la infracción, de tal suerte que la aplicación de una tasa efectiva solo se podrá predicar hacia el futuro, conservando para las obligaciones que se han vencido con anterioridad una tasa simple; en este orden de ideas, en la disposición se establece que su aplicación se predicará para las obligaciones cuyo vencimiento legal se configure a partir del 1° de enero de 2006.” (subraya fuera de texto).

Aunado a lo anterior y en aras de garantizar la debida aplicación de la ley y orientar el cobro del tributo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, expidió la Circular 00069 de agosto 11 de 2006, mediante la cual “se imparten instrucciones para aplicar los cambios introducidos por la Ley de Normalización de Cartera”.

En dicha circular, la DIAN, refiriéndose a la nueva tasa de interés moratorio indica que “la tasa de usura a que hace referencia la Ley, es aquella máxima permitida por la Ley y certificada en forma mensual por la Superintendencia Financiera de Colombia”. (resaltado nuestro). Explicando de esta forma, que la tasa de usura no puede sobrepasar nunca los mandatos y límites impuestos por ley.

Por las razones anteriores, para esta Sala no es aceptable la interpretación realizada por los accionantes según la cual, el Estado en ejercicio de sus funciones administrativas convalida conductas reprochables a los particulares. Una apreciación en ese sentido, es a

todas luces errada y contraria al ordenamiento jurídico.

En efecto, una lectura correcta de la norma lleva a concluir que lo que se pretendió con la determinación de una tasa moratoria equivalente a la efectiva de usura, fue reconocer al Estado el perjuicio causado por la falta del pago oportuno de los impuestos, imponiendo al deudor, como sanción, una tasa de interés igual al tope máximo que deben observar los particulares y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera en sus operaciones.

De otro lado, la supuesta vulneración del derecho a la propiedad privada o a la prohibición de confiscación carece por completo de demostración por parte de los demandantes, como quiera que no exponen argumentación alguna para sustentar esas acusaciones, cuyo único soporte es que, a su juicio, las sanciones previstas por el legislador son excesivas, punto en el cual lo que existe es una diferencia entre su personal apreciación y la que hizo el Congreso al expedir las normas tributarias.

Así las cosas, para la Sala es claro que la presente demanda se estructura sobre una interpretación personal y equívoca de los actores, lo que conlleva a que los cargos elevados carezcan del requisito de certeza que permita entrar a un estudio de fondo, toda vez que los mismos no se desprenden de una proposición jurídica real y existente, respaldada en argumentos sólidos de naturaleza constitucional, sino de una serie de deducciones subjetivas sobre el alcance del texto acusado.

Desde esa perspectiva, esta Corte ha manifestado la imposibilidad de efectuar juicios de constitucionalidad respecto de interpretaciones subjetivas y caprichosas. De allí la importancia de que el concepto de la violación sea cierto, según lo ha puntualizado la Corte, entre otras, en la sentencia C-1052 de 2001:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de

aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”

En suma, la certeza implica que la norma impugnada exista y no sea producto de lucubraciones o deducciones del actor, de manera que la Corte Constitucional debe abstenerse de efectuar pronunciamientos sobre contenidos normativos eventuales e hipotéticos, con el fin de evitar declarar inexecutable disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio arbitrario e inadecuado de sus funciones⁷.

En ese sentido y en consonancia con lo solicitado por el Ministerio Público, la Corte se declarará inhibida para proferir un fallo de fondo por estar demostrada la ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISIÓN.

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud de inconstitucionalidad de la expresión “equivalente a la tasa efectiva de usura”, contenida en el artículo 12 de la Ley 1066 de 2006, por el cual se modificó el artículo 635 del Estatuto Tributario, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-119 de 2006.

2 Ver entre otras sentencias, la C-131 de 1993, C-609 de 1996, C-1052 de 2001, C-181 de 2005 y C-929 de 2007.

3 Artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

4 El artículo 884 del Código de Comercio: “Modificado. Ley 510 de 1999, art.111. Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, este será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990. Se probará el interés bancario corriente con el certificado expedido por la Superintendencia Bancaria”.

5 C-479-01.

6 Gaceta 256 de 2005.

7 Sentencia C-038 de 2006