



COMUNICADO 13

Abril 15 de 2021

SENTENCIA C-094/21

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente: EXPEDIENTE D-13709

Norma acusada: LEY 1762 de 2015 (arts. 20, 21 y 22). Control evasión fiscal.

LA CORTE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY 1762 DE 2015, EN EL ENTENDIDO DE QUE LA SANCIÓN AL SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO AL CONSUMO ES APLICABLE A ESTE SOLO EN EL EVENTO EN QUE TENGA LA RESPONSABILIDAD DE MOVILIZAR LOS PRODUCTOS GRAVADOS. ASÍ MISMO, DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 20 Y 21 DE LA MISMA LEY, AL CONSIDERAR QUE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN ESTOS NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 29, 95.9 Y 363 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SEGÚN LOS CARGOS ANALIZADOS.

1. Norma objeto de control constitucional

Norma objeto de control constitucional

“LEY 1762 DE 2015 (julio 6)

Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 20. SANCIÓN DE MULTA POR EXTEMPORANEIDAD EN EL REGISTRO. Los responsables del impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 obligados a registrarse ante las Secretarías de Hacienda de los departamentos y del Distrito Capital que se inscriban con posterioridad al plazo

establecido en el literal a) del artículo 215 de la Ley 223 de 1995 deberán liquidar y cancelar una sanción equivalente a doscientos veintiocho (228) UVT por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Cuando la inscripción se haga de oficio, existiendo obligación legal para registrarse, se aplicará una sanción de cuatrocientos cincuenta y seis (456) UVT por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

ARTÍCULO 21. SANCIÓN DE MULTA POR NO MOVILIZAR MERCANCÍAS DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL. Sin perjuicio de la aprehensión y decomiso de los productos, en los eventos en que procedan, si una vez expedida la tornaguía, no se llevare a cabo la movilización de los productos gravados con impuestos al consumo de que trata la

Ley 223 de 1995 dentro del plazo señalado por la normativa vigente, el sujeto pasivo será sancionado por la Secretaría de Hacienda Departamental o por la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital según corresponda, con cuarenta y seis (46) UVT por cada día de demora.

ARTÍCULO 22. SANCIÓN DE MULTA POR NO RADICAR TORNAGUÍAS PARA LEGALIZACIÓN.

El transportador encargado de radicar ante las autoridades la tornaguía de productos con respecto a los cuales deba pagarse impuesto al consumo del que trata la Ley 223

de 1995, y el sujeto pasivo del impuesto al consumo generado por la mercancía transportada por el transportador, serán sancionados cada uno con multa equivalente a cuarenta y seis (46) UVT por día transcurrido, sin que el monto sobrepase el doscientos por ciento (200%) del valor comercial de la mercancía transportada, cuando no radiquen las tornaguías de movilización de la mercancía correspondiente para que sean legalizadas por la autoridad competente, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito".

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 21 de la Ley 1762 de 2015, "*por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*", en el entendido de que la sanción es aplicable al sujeto pasivo solo en el evento en que este tenga la responsabilidad de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 22 de la Ley 1762 de 2015, "*por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*", **en el entendido de que la sanción al sujeto pasivo es aplicable solo en el evento en que este sea responsable de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.**

Tercero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 20 y 21 de la Ley 1762 de 2015, "*por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*", por los cargos y las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda a través de la cual se solicitó la declaratoria de inexecutable de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 1762 de 2015. En relación con el artículo 21, se alegó que este sanciona al sujeto pasivo del impuesto al consumo cuando, expedida la tornaguía, no se lleva a cabo la movilización de los productos gravados dentro del plazo señalado en la normatividad, pese a que, según el demandante, el sujeto pasivo no es quien está a cargo de la movilización de la mercancía.

De esta manera, a su juicio, se sanciona a un sujeto que no participa en la conducta reprochable. Respecto del artículo 22, se argumentó que esta norma

prevé sancionar al sujeto pasivo del impuesto al consumo cuando no se radiquen las tornaguías de movilización para ser legalizadas, a pesar de que este sujeto no está a cargo de esa actividad, la cual, aduce el demandante, corresponde al transportador. Por lo tanto, la norma establece una sanción a un sujeto que no lleva a cabo la actividad cuya omisión se sanciona. Por último, frente a los artículos 20 y 21, se indicó que las sanciones previstas en estas normas vulneran el principio de legalidad, porque carecen de un tope máximo que limite la potestad sancionatoria de la administración.

Además, se alegó una posible vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que las sanciones derivadas del incumplimiento de obligaciones tributarias formales deben responder a la capacidad contributiva del infractor.

En primer lugar, la Sala Plena valoró la aptitud sustancial de los primeros dos cargos y **concluyó que estos eran aptos para que la Corte procediera a pronunciarse de fondo.**

En segundo lugar, previo a estudiar los cargos, la Sala analizó el régimen normativo que aplica al impuesto al consumo. A partir de esto, concluyó que, de una interpretación sistemática de la estructura normativa de este impuesto, la movilización de la mercancía gravada es una actividad de la que usualmente no se desprende el sujeto pasivo del impuesto al consumo, aunque sea un tercero quien la lleve a cabo por cuenta de este.

En tercer lugar, con base en lo anterior, respecto del artículo 21, la Corte consideró que el hecho de que el legislador, en el marco de su libertad de configuración normativa, haya considerado al sujeto pasivo como destinatario de una sanción cuando, “una vez expedida la tornaguía, no se llevare a cabo la movilización de los productos gravados con impuestos al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 dentro del plazo señalado por la normatividad vigente”, no viola el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria habida cuenta de que el sujeto pasivo interviene y controla la movilización de los productos.

No obstante, la regulación especial en materia de transporte de los productos gravados con impuesto al consumo puede dar lugar a que en ciertos eventos intervengan otros sujetos en la movilización del producto, por lo que la Sala consideró necesario condicionar la norma en el entendido de que la sanción es aplicable al sujeto pasivo solo en el evento en que este tenga la responsabilidad de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.

De igual manera, en relación con el artículo 22, la Sala concluyó que las circunstancias de la movilización inciden en la configuración de la obligación tributaria sustancial causada de forma anticipada. Además, que el sujeto pasivo

del impuesto al consumo es responsable de la cadena que siguen los productos gravados que produce, importa o distribuye, hasta que llegan a su lugar de destino. Por ende, también es responsable de que las tornaguías sean radicadas para su legalización. En todo caso, con el fin de salvaguardar el principio de responsabilidad personal, **la Sala condicionó la norma en el entendido de que la sanción al sujeto pasivo es aplicable solo en el evento en que este sea responsable de movilizar los productos gravados con el impuesto al consumo.**

Por último, frente al cargo dirigido a cuestionar las sanciones consagradas en los artículos 20 y 21, **la Sala decidió que estas fueron debidamente determinadas por el Legislador en su naturaleza, cuantía y término.** Primero, se trata de multas. Segundo, la cuantía se fijó en determinadas unidades de valor tributario. Tercero, se previó que la cuantía de la multa aumente mientras persista la conducta sancionable, es decir, hasta que el sujeto responsable ejecute las conductas cuya omisión se reprocha. Así mismo, consideró que las sanciones no desatienden la capacidad contributiva del sujeto pasivo y, por ende, no violan los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política.

4. Salvamento o aclaración

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la oportunidad de presentar aclaración de voto.