

C-045-18

Sentencia C-045/18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

FACULTAD DE ENTIDADES TERRITORIALES PARA IMPONER TASAS O SOBRETASAS ESPECIALES DESTINADAS A FINANCIAR FONDOS-CUENTA TERRITORIALES DE SEGURIDAD PARA FOMENTAR LA SEGURIDAD CIUDADANA-Inhibición para decidir por ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-11956

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º (parcial) de la Ley 1421 de 2010

Actor: Jesús Andrés Jiménez Riviere

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo Rivera, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, el ciudadano Jesús Andrés Jiménez Riviere presentó ante esta Corporación demanda contra el artículo 8.º (parcial) de la Ley 1421 de 2010, por estimar vulnerados el preámbulo y los artículos 1.º, 2.º, 13, 95, 150-12, 216, 217, 218, 287, 300-4, 313, 338 y 363 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del 23 de febrero de 2017, el Magistrado Sustanciador dispuso: i) admitir la demanda, ii) fijar en lista el asunto por el término de 10 días y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-, a los Ministros del Interior, de Salud, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho y de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, a la Superintendencia Financiera, al Departamento Nacional de Planeación -DNP-, a la Contraloría General de la República, a la

Contaduría General de la Nación, a la Dirección General de la Policía Nacional, a la Dirección Nacional del Ejército, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, las Alcaldías de Cali, Medellín y Barranquilla y a la Defensoría del Pueblo; iv) invitar a las universidades Nacional, Santo Tomás de Bogotá, de Antioquia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda y del Norte, así como al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Centro de Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA-, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Defensa civil, para que emitieran su opinión sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

3. A continuación se transcribe el artículo 3º de la Ley 1421 de 2010 y se subraya el aparte demandado.

“LEY 1421 DE 2010

(diciembre 21)

Diario Oficial No. 47.930 de 21 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

ARTÍCULO 8º. APORTES VOLUNTARIOS A LOS FONDOS-CUENTA TERRITORIALES. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

PARÁGRAFO. Los comités territoriales de orden público aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

Los Alcaldes y Gobernadores deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos-cuentas territoriales de seguridad.

El inciso segundo del presente artículo no estará sometido a la vigencia de la prórroga establecida mediante la presente ley, sino que conservará un carácter permanente.” (se subraya el inciso acusado).

III. LA DEMANDA

4. El demandante sostuvo que el aparte acusado vulnera el preámbulo y los artículos 1.º, 2.º, 13, 95, 150-12, 216, 217, 218, 287, 300-4, 313, 338 y 363 del texto superior, al facultar a los entes territoriales para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar la seguridad ciudadana, como si se tratara de un servicio público utilizado por el contribuyente por su propia iniciativa, y no de un deber constitucional y legal a cargo del Estado.

Además, agregó que dentro del sistema tributario nacional ya existe la contribución especial destinada al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con un objeto similar.

5. Afirmó que la disposición censurada es contraria al carácter finalista de la Constitución, en la medida que vulnera la unidad nacional así como el derecho a la igualdad de los asociados a que el Estado les garantice la seguridad, la vida y la convivencia pacífica; y el orden político, económico y social justo[1], dado que si el asociado solicita o requiere del servicio público de seguridad ciudadana, debe pagar como contraprestación la tasa o sobretasa en cuestión. [2]

Agregó que el inciso demandado crea un trato discriminatorio injustificado, ya que existen personas que podrán acceder al servicio de seguridad ciudadana y otros que no, lo cual no se ajusta a los postulados y fines constitucionales. Estableció que no es una medida adecuada ni necesaria para financiar la seguridad nacional, porque esta recibe recursos provenientes de la contribución al Fondo de Seguridad Nacional y Convivencia Ciudadana[3] y debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional. En consecuencia, tampoco es proporcional por sacrificar los principios de igualdad, necesidad, igualdad y unidad nacional, entre otras garantías y principios de orden constitucional.

6. Argumentó que Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, donde la seguridad ciudadana hace parte del orden público cuya garantía y prestación le fue asignada al presidente de la república[4], de modo que otorgarle a los departamentos y municipios la facultad para financiarla con una tasa o sobretasa que se paga por la prestación efectiva o potencial de un servicio público solicitado o requerido por el contribuyente, desconoce los artículos 287, 300 y 313 del texto superior.

7. Aseveró que el aparte impugnado contraría el artículo 95 de la Constitución porque desconoce los principios de justicia y equidad, ya que no es viable financiar la seguridad ciudadana con tasas y sobretasas porque esa es responsabilidad exclusiva del Estado.

8. Sostuvo que la disposición demandada infringe los artículos 216, 217 y 218 de la Carta porque desconoce la finalidad "primordial"[5] y universal de la fuerza pública, la cual presta un servicio público general a todos los habitantes del territorio nacional, lo que por definición debería ser financiado con impuestos, y no con tasas y sobretasas.

9. Agregó que el legislador omitió fijar directamente los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y las tarifas de la tasa o sobretasa especial a crear por parte de

los municipios o departamentos. Además, afirmó que la sentencia C-155 de 2016 reconoció “la libertad de configuración del legislador y la autonomía de las entidades territoriales en materia de imposición de tributos la posibilidad para el legislador de establecer contribuciones y tasas con destinación específica atada a la recuperación de los costos o a la participación en beneficios, lo que no sucedió con la disposición demandada (...)”.[6]

10. Finalmente afirmó que el inciso impugnado atenta contra los principios del sistema tributario o de equidad, al desconocer la igualdad que debe existir entre los ciudadanos frente a las cargas públicas al autorizar un cobro sin moderación y adicional a la contribución especial para el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y eficiencia, al afectar el diseño de los tributos fijados por el legislador al nivel nacional al autorizar la creación de uno similar en el orden territorial, generando distorsiones económicas.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

11. Solicitó la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, la declaratoria de exequibilidad del aparte normativo acusado.

12. Indicó que los argumentos esgrimidos por el actor no cumplen con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, así: (i) claridad y especificidad porque los cargos son difícilmente identificables y su estructura es confusa y repetitiva, al punto que utiliza los mismos párrafos en diferentes secciones, cambiando una o dos frases para aparentar estructurar uno diferente; (ii) certeza, al otorgarle a la norma un efecto que no se desprende del texto de la misma; y (iii) suficiencia, dado que la fundamentación expuesta carece del necesario desarrollo conceptual y sustento normativo o jurisprudencial para generar una mínima duda de inconstitucionalidad.

Afirmó que el demandante propone un único cargo que presenta de distintas maneras, según el cual, la seguridad ciudadana es un servicio público que debe ser prestado por el Estado con independencia de que sea solicitado o no por la ciudadanía, por lo que no puede ser financiado con recursos provenientes de tasas o sobretasas, sino con impuestos del orden nacional. A partir de dicha premisa, el actor desarrolla una serie de argumentos vagos e imprecisos que se repiten a lo largo de la demanda con leves variaciones, empero, ninguna de sus disquisiciones logra estructurar un concepto de violación que permita desarrollar un juicio de constitucionalidad, en la medida que están cimentados sobre “su percepción subjetiva y particular de los posibles efectos que la norma podría llegar a tener y omite especificar cuál es el contenido normativo de las disposiciones que presuntamente considera vulneradas por la norma demandada”.[7]

Adujo que la demanda no desarrolla los conceptos de unidad nacional, de igualdad ni de orden político, económico y social justo, sino que se limita a enunciarlos y a afirmar que son desconocidos con la disposición acusada, sin especificar cómo los vulnera, lo que termina imposibilitando “llevar a cabo un silogismo aristotélico y, se traduce en una dificultad –y en un riesgo- para el administrador de justicia determinar dentro de su ámbito de competencia rogada los límites entre el principio pro actione y el principio democrático.[8] En

consecuencia, le deja al juez la tarea de estructurar el cargo, lo cual ha sido considerado como inaceptable por la jurisprudencia de la Corte.

13. Respecto al fondo del asunto, explicó que las tasas y sobretasas tienen un significado conceptual y técnico completamente distinto, ya que la primera es un tributo que surge como contraprestación de un servicio público; mientras que el segundo, es una tarifa que se adiciona a un tributo ya existente. Añadió que pareciera que el demandante desconoce dichos conceptos porque asume que está en presencia de un nuevo tributo cuyo recaudo no puede tener la misma destinación, confundiendo objetivo con hecho generador, lo cual es errado porque la norma censurada no hace referencia a este último.

Concluyó que la visión del actor llevaría a la premisa absurda de que si un tributo se destina a financiar un sector en particular (v.g. salud, educación, agua potable, cultura) no es constitucionalmente válido establecer otros gravámenes con igual destinación. Admitir tal interpretación limitaría la facultad impositiva del Congreso y cercenaría la posibilidad de financiamiento de los distintos sectores del Estado.[9]

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

14. Solicitó la inhibición y, subsidiariamente, la declaratoria de exequibilidad del aparte normativo acusado.

15. Afirmó que los argumentos del demandante no cumplen los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional, pues si bien hay un despliegue de fundamentación, ella no expresa las razones por las que se considera que la norma acusada contraría la Constitución. Agregó que las disquisiciones efectuadas son apreciaciones subjetivas[10], sin que el juez pueda suplir este vacío creando razones de su propia cosecha, habida cuenta que debe recaer sobre un texto legal y no sobre una deducción del actor, de manera que permita verificar si existe una oposición entre el texto legal y la Carta.[11]

16. Pese a que no se formularon cargos por vicios en el proceso de formación de la norma censurada, el interviniente encontró que la ley objeto de la demanda, en sentido estricto, no está sujeta a ningún procedimiento específico en su formación, por lo que no se configuraría ningún defecto formal que diera lugar a declarar su inconstitucionalidad. Sobre el fondo, advirtió que los hechos en que se funda la demanda no obedecen al principio de razonabilidad o lógica de lo razonable y, en ese contexto, el aparte acusado no se contrapone a las normas invocadas por el accionante.

Ministerio del Interior

17. Intervino solicitando la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada, al considerar que no contraría el texto constitucional, ya que la norma persigue el cumplimiento de las funciones asignadas a los alcaldes y gobernadores en materia de la conservación del orden público.

18. Explicó que el actor le otorgó a los artículos 303 y 315 numerales 1.º y 2.º del texto superior un alcance equivocado, al suponer que la política pública de seguridad ciudadana

hace parte del orden público y que los métodos para desarrollarla son competencia exclusiva del presidente de la república; pues de la lectura sistemática de la Constitución se concluye que los entes territoriales - en ejercicio de la autonomía - tienen la posibilidad de diseñar esquemas sociales, políticos y económicos para garantizarlos, sin que ello desnaturalice la jerarquía prevista en las normas ni la condición de Estado unitario.

19. Asimismo, sostuvo que el actor parte de una definición equivocada de convivencia ciudadana, al entender que solo tiene como elementos de garantía la presencia de fuerza pública en los territorios y los instrumentos con los que está dotada para cumplir su función. Empero, la actual aproximación conceptual prevista en los artículos 5.º a 7.º de la Ley 1801 de 2016, entiende como convivencia “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”[12]; para lo cual concurren otras categorías como la seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, a fin de asegurar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, el respeto por la diferencia y la aceptación de ella, la resolución pacífica de los desacuerdos que afecten la convivencia, la convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico y la prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz.

De lo anterior, anotó el Ministerio del Interior que a diferencia de la idea del demandante, la convivencia y seguridad ciudadana no se limitan al deber general de asegurar la existencia de uniformados que contribuyan al mantenimiento del orden público, pues aunque de ellos depende en buena medida el logro de ese fin, se requiere de la implementación de otras estrategias, que necesariamente exigen la concurrencia de los entes territoriales, como las entidades más cercanas a la ciudadanía y, a su vez, la necesidad de fortalecerlos económicamente para cumplir sus objetivos.

20. Expuso que equivocadamente el accionante supone que el cumplimiento de los objetivos en materia de convivencia y seguridad ciudadana estaría previsto solo para algunos territorios, empero, en un ejercicio de sana hermenéutica de los artículos 287, 303 y 315 de la Carta, del Código de Policía y Convivencia y de la norma acusada, se colige que todo el Estado, incluyendo a los entes territoriales, debe adoptar las medidas necesarias para alcanzar los propósitos de las normas superiores y ordinarias dictadas en desarrollo de los derroteros constitucionales.

21. Señaló que el actor plantea una tensión desequilibrada entre la autonomía territorial y la unidad del Estado, al sostener que la tributación creada no está permitida en la Carta, sin embargo, tampoco señaló cuál es la norma constitucional u ordinaria que establece qué tipo de tributos no pueden ser definidos por las entidades territoriales, por lo que no es más que una afirmación genérica sin soporte normativo y, en esa medida, el cargo es insuficiente al no permitir la confrontación normativa.

22. Adujo que el demandante malinterpretó las conclusiones jurisprudenciales de la sentencia C-155 de 2016, efectuando transcripciones sesgadas que no se compadecen con el verdadero contenido y sentido de la decisión en cita, toda vez que dicho fallo definió la naturaleza jurídica y constitucional de las contribuciones especiales, de lo que no puede

derivarse la restricción para crear la tasa o sobretasa de seguridad y convivencia ciudadana. A su vez, explicó que tampoco se niega la posibilidad de que los órganos de representación territorial fijen los elementos del tributo que no fueron definidos por el Congreso.[13]

23. Finalmente destacó que el actor confunde las diferentes formas de tributación y a partir de ahí, afirma que de mantenerse la norma acusada la seguridad ciudadana dependería de la voluntad del ciudadano y perdería su carácter de servicio público de interés general. Sin embargo, según la sentencia C-155 de 2016, la tasa busca compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público, circunstancia que no lo desnaturaliza ni lo hace perder el deber de ser prestado en abstracto.

U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-

24. Solicitó la exequibilidad de la disposición acusada explicando que la facultad entregada a los municipios y departamentos para imponer una tasa o sobretasa con destinación a fomentar la seguridad ciudadana no contraría el carácter finalista de la Constitución porque dentro del marco democrático y participativo que caracteriza al Estado social de derecho, los entes territoriales están llamados a colaborar armónicamente para la realización de los fines de este.

25. En ese contexto, el concepto de seguridad ciudadana comprende la preservación del orden público, la convivencia pacífica, la protección a la vida, la libertad y la paz, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y proteger a todas las personas residentes en el territorio nacional en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; siendo los llamados a asegurarla todas las autoridades de la república, nacionales y territoriales.

26. Agregó que dada la necesidad de adoptar medidas eficaces para garantizar la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional y, teniendo en cuenta que, los recursos del presupuesto general de la nación nunca serán suficientes para sufragar los gastos que demanda financiar la fuerza pública y demás instituciones del Estado, es legítimo que el legislador prevea imponer y recaudar nuevas contribuciones fiscales como la demandada.

27. De otra parte, aseguró que la facultad para imponer la tasa o sobretasa objeto de la demanda no contraría la Carta, ya que tratándose de la garantía del orden público y la seguridad ciudadana, se necesita aunar esfuerzos entre las autoridades de los órdenes nacional y territorial, la Policía y la comunidad. En ese contexto, la competencia y responsabilidad para preservarlo es de todos por tratarse de un servicio público que no solo radica en cabeza del presidente.[14]

28. Finalmente, aseveró que la previsión del artículo 95 superior, que imponer como deberes de la persona contribuir al financiamiento de gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad, lo hace dentro de un contexto de reciprocidad porque ese deber tiene como único propósito lograr una sociedad más justa y equitativa. En tal virtud, el legislador cuenta con un amplio margen de potestad configurativa para crear tributos siempre que garantice los principios de equidad, eficiencia y progresividad y se

ajuste a la legalidad, certeza e irretroactividad.

El Departamento Nacional de Planeación -DNP-

29. Solicitó declarar la inexecutable del inciso 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010, bajo el argumento que la seguridad y convivencia, como parte de la preservación del orden público, son prioridades nacionales y es deber del gobierno central, en coordinación con las autoridades territoriales, garantizarla a todos los habitantes, a fin de proteger su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

30. El DNP destacó que la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por normas posteriores como las Leyes 1106 de 2010 y 1421 de 2010, creó la contribución especial destinada a los Fondos Nacionales y Territoriales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para financiar actividades de seguridad y de orden público, cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado. Los recursos que reciben son el equivalente al 5% sobre los contratos de obra pública.

31. Explicó que la intención del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 es que las entidades territoriales cuenten con recursos adicionales a los señalados para atender la política territorial de seguridad y convivencia ciudadana y, de paso, generar una mayor corresponsabilidad de las entidades territoriales en el mejoramiento de las condiciones de seguridad en los territorios.

32. No obstante lo anterior, explicó que en ningún caso la seguridad ciudadana, como componente del orden público, puede ser garantizada con criterio de contraprestación por el servicio prestado, razón por la cual la disposición impugnada debe declararse inexecutable.

Policía Nacional

33. Intervino solicitando declarar la executable de la norma demandada.

34. Informó que la actividad que ejecuta la Policía Nacional conforme al artículo 218 superior y la Ley 62 de 1993, es un servicio público permanente, establecido con el fin de garantizar en todo el territorio nacional la vida, honra, bienes e integridad a todos los habitantes, para brindar seguridad y tranquilidad en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas propias de un Estado democrático.

35. Advirtió que conforme a los artículos 287 y 338 de la Carta Política, las entidades territoriales gozan de autonomía tributaria, por lo que en ejercicio de tal facultad los mandatarios locales y regionales pueden imponer tasas que permitan solventar los servicios prestados, teniendo en consideración que los recursos de la nación no son suficientes para satisfacer las necesidades de seguridad en cuanto a capacitación, tecnología y recursos administrativos.

36. Finalmente, agregó que no se vulnera el derecho a la igualdad porque la Policía Nacional no discrimina en la protección durante la prestación del servicio por parte del personal uniformado.

Alcaldía Mayor de Bogotá

37. Intervino solicitando la exequibilidad de la disposición demandada a excepción de la expresión “tasas” que debe ser declarada inexecutable.

38. Explicó que el inciso acusado no contraría los preceptos constitucionales invocados por el actor, ya que en virtud del numeral 9.º del artículo 95 de la Carta, los ciudadanos tienen el deber de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, con fundamento en el principio de reciprocidad que rige las relaciones entre la administración y sus asociados.[15]

39. Sostuvo que la seguridad ciudadana es un fin esencial y un servicio público sujeto a regulación legal que se encuentra en cabeza del Estado, quien debe prestarlo de manera eficiente y continua, a todos los habitantes del territorio nacional. En ese contexto, encontró que la norma censurada está en armonía con la Carta ya que el artículo 2.º del texto superior se refiere a las autoridades, que incluye las nacionales y las territoriales[16], siendo el legislador el primer llamado a fijar las condiciones bajo las cuales se prestan los servicios públicos y, en especial, las directrices que orientarán la actividad de los diferentes sujetos involucrados en la prestación de la seguridad en el territorio nacional.[17]

40. Trajo a colación que el proyecto de Ley 026 de 2010 -hoy Ley 1421 de 2010- buscó promover una mayor articulación de la aplicación del orden público en lo local, orientada al fortalecimiento de la seguridad ciudadana prorrogando las normas ya existentes y, por otra, otorgarle mayores recursos y facultades a los alcaldes y gobernadores en la destinación y manejo de los dineros para la seguridad y convivencia ciudadana.

41. Señaló que el hecho de que exista la contribución especial de obra pública (inciso 2.º del artículo 6.º de la Ley 1106 de 2006), no riñe con la facultad otorgada en la disposición acusada siempre y cuando la tasa o sobretasa no graven un mismo hecho generador a cargo de un mismo sujeto pasivo.[18] Asimismo, explicó que la Corte ha sostenido que las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales atendiendo al principio de soberanía fiscal. [19]

42. Por último, sostuvo que la tasa es un gravamen que tiene por finalidad recuperar el costo de un bien o servicio ofrecido, que el particular puede adquirir o no, y su precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión y ocasionalmente caben criterios distributivos como tarifas diferenciales. Por su parte, las sobretasas son una adición o aumento a la carga ya existente y tienen como característica que los recursos se destinan a un fin específico, por lo que concluyó que “no resulta factible la financiación de la seguridad ciudadana a través de la adopción de una tasa sino de una sobretasa del tributo territorial que determine la asamblea y el concejo municipal.”[20]

Alcaldía de Santiago de Cali

43. Intervino solicitando la exequibilidad del inciso censurado, al considerar que el legislador facultó a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, “para recuperar en menor medida el costo de los que significa ofrecer y

garantizar la seguridad y bienestar del ciudadano”[21], empero, dichos tributos no son obligatorios y queda a discrecionalidad del interesado contribuir al bien o servicio que presta el Estado. En consecuencia, la fijación de las tasas o sobretasas especiales por parte de las autoridades administrativas no contraría los artículos invocados por el demandante, razón por la cual el cargo no está llamado a prosperar.

44. En cuanto a si la facultad otorgada a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, aun cuando ya existe la contribución especial destinada al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se ajusta a la Constitución porque son tributos de naturaleza diferente.

45. Finalmente, explicó que no se afecta la equidad tributaria porque no se desconoce la igualdad que debe existir entre los ciudadanos frente a las cargas públicas, ya que estas contribuyen al desarrollo de un servicio público prestado por el Estado, como la seguridad y convivencia ciudadana.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

46. Solicitó la inexecutable del inciso 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010, al contrariar el principio de certeza, trasunto del principio de legalidad en materia fiscal, previsto en los artículos 150-12 y 338 de la Carta.

47. Expuso que los cargos propuestos por el demandante giran en torno a la vulneración del principio de igualdad porque estima que la creación legal de la tasa para el financiamiento del servicio de seguridad con destino a los fondos-cuenta de seguridad y convivencia ciudadana, envuelven un trato discriminatorio porque es deber del Estado garantizarla a todos los habitantes del territorio nacional y no a quienes sufraguen el tributo.

48. Explicó que el servicio de seguridad ciudadana está garantizado constitucionalmente a todos los habitantes del territorio nacional, de manera que los beneficiarios no pueden individualizarse y por tal razón, no puede ser a través de una “tasa” o “sobretasa”, que supone la existencia de una contraprestación por un beneficio directo. En consecuencia, el impuesto es el idóneo para financiarla, toda vez que su pago no es opcional o discrecional, y no guarda relación directa e inmediata con un provecho individual derivado por el contribuyente.

49. No obstante lo anterior, expuso que para que se vulnerara el principio de igualdad y el interés general se requeriría que los fondos-cuenta tuvieran como destinatarios únicamente quienes erogan esa tasa, empero, en la práctica benefician a toda la comunidad.

50. Finalmente señaló que la norma censurada desconoce el principio de legalidad, ya que le corresponde a los órganos de representación popular (congreso, asamblea y concejo) determinar de manera clara y suficiente los elementos estructurales del impuesto, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las personas sujetas al deber fiscal como la eficacia del recaudo. Empero, en este caso el legislador además de denominar de manera incorrecta el tributo, se limitó a autorizar la imposición de tasas o sobretasas en cabeza de los departamentos y municipios, sin fijar los elementos esenciales del tributo como los sujetos

activo y pasivo; el hecho y la base gravable, y la tarifa de las obligaciones tributarias[22], razón por la cual debe declararse inexecutable.

Universidad Externado de Colombia

51. El Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de esa Universidad solicitó la inhibición bajo el argumento de que para resolver los planteamientos de la demanda es preciso realizar un test de igualdad, empero, dada la redacción de la disposición demandada que no precisa quienes deben pagar la tasa o sobretasa, no es posible efectuarlo. Además, afirmó que el actor no desarrolló ni identificó quiénes serían los sujetos que verían afectado su derecho a partir del supuesto trato inequitativo que significaría que estas personas asuman el costo o parte del servicio público de seguridad ciudadana, cuyo beneficio radica en cabeza de todos los habitantes del territorio colombiano.

52. Asimismo, resaltó que los argumentos expuestos para sustentar los cargos de vulneración de la unidad nacional y al orden político, económico y social justo, no permiten concluir por qué los contraría la disposición, pues no basta con la transcripción de normas sino que debe indicar en qué medida vulnera dichos postulados, lo cual no ocurrió en el sub lite.

53. Por último, advirtió que si bien el actor no se refiere a la tipología de tributos autorizados ni a la vulneración del principio de reserva de ley y la determinación legal de los elementos del tributo, especialmente, en cuanto a la base y tarifa de las tasas, la Corte podría revisar el concepto de tasa y la posibilidad de financiar con ellas el servicio de seguridad ciudadana.

Federación Colombiana de Municipios

54. Intervino solicitando la declaratoria de inexecutable del aparte acusado al encontrar que el financiamiento de la fuerza pública está a cargo de los recursos del presupuesto general de la nación, tal y como lo advirtió la Corte en la sentencia C-617 de 2002, que declaró inconstitucional la disposición contenida en el artículo 76.16.1 de la Ley 715 de 2001, que asignaba a los municipios la competencia de apoyar con recursos la labor de la fuerza pública ante su jurisdicción.

55. Expuso que si el Tribunal Constitucional encontró contrario a la Carta que una norma orgánica de ordenamiento territorial, de distribución de recursos y competencias como la Ley 715 de 2001, previera que los municipios y departamentos apoyarían a la fuerza pública con “recursos endógenos provenientes de su sistema general de participaciones, cuanto más no será inconstitucional que una ley ordinaria contemple una disposición similar pero esta vez afectando los recursos endógenos de los entes territoriales”. [23]

57. Finalmente, afirmó que “si en abstracto pudiera contemplarse escasez de recursos nacionales aunada a bonanza de recursos territoriales la norma quizá podría enmarcarse en el principio de colaboración” [26], empero, ese escenario es inimaginable porque: (i) los municipios no pueden crear tributos porque el autorizado es el legislador; y (ii) en países como Colombia con “centralismo ancestral” la institución central es la más fuerte

económicamente, apoyando con recursos a las entidades intermedias y locales para el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios. Por lo anterior, concluyó que “norma deviene absurda en la medida en que se prevé que el pobre (municipio, departamento) o necesitado de subsidio apoye al que se supone que tiene recursos suficientes para sus responsabilidades (la nación)”. [27]

Defensa Civil Colombiana

58. Conceptuó que en ejercicio de las competencias constitucionales asignadas, el legislador expidió la norma cuestionada, otorgándole a los entes territoriales la facultad de imponer tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, funciones que atendieron al principio de legalidad porque se desarrollaron facultades del Congreso, las asambleas y los concejos - dentro de las que está elaborar e implementar planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía, promover la seguridad y convivencia ciudadana-, y se establecieron los elementos del tributo.

Estimó que la facultad que en materia de rentas le ha otorgado a las entidades territoriales no riñe con la competencia del legislador para establecer tasas, impuestos o contribuciones. [28]

Cámara de Comercio de Bogotá

59. Informó que se abstiene de pronunciarse sobre la presente demanda de inconstitucionalidad, en razón a que las facultades otorgadas a los entes territoriales para fijar tasas o sobretasas destinadas a financiar la seguridad ciudadana no hacen parte de las funciones legales asignadas a las cámaras de comercio, entes a los que se le prohíbe realizar cualquier acto u operación que no esté encaminada al exclusivo cumplimiento de las mismas (artículos 1.º y 5.º del Decreto 2042 de 2014).

Superintendencia Financiera de Colombia

60. Se abstuvo de emitir cualquier pronunciamiento al respecto en razón a que no está dentro de sus funciones misionales, ni tampoco participó en las discusiones del congreso en los debates del proyecto ley.

Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación

61. Informó que dentro de las funciones legales asignadas a la entidad en los artículos 3.º y 4.º de la Ley 298 de 1996, no está la de pronunciarse ni emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma acusada y, por tanto, se abstiene de efectuar cualquier manifestación que desborde las competencias asignadas y que no esté acorde con el actuar misional de la Unidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

62. El Ministerio Público solicita que la Corte declare la exequibilidad condicionada del literal 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010, “en el entendido que los recursos destinados a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad tienen por objeto fomentar la

seguridad de toda la comunidad y no solo de aquellas personas que resulten obligadas al pago del tributo.”[29]

63. Explicó que en el asunto sub examine la norma censurada autorizó a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y de acuerdo con los artículos 150-12, 151, 287, 300, 313, 317 y 338 y la sentencia C-891 de 2012, le corresponde a las asambleas y los concejos fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos gravables y las tarifas; por lo que no le asiste razón al demandante cuando reclama que no se señalaron todos los elementos del tributo, ya que esto le corresponde hacerlo a los concejos y asambleas.

64. Adujo que tanto la doctrina como la jurisprudencia han identificado tres tipos de tributos: los impuestos, las contribuciones y las tasas, siendo estas últimas aquellas que se pagan como contraprestación a un servicio recibido. Aclaró que en materia de seguridad ciudadana, los recursos recaudados deben ser destinados “al cumplimiento de las funciones relacionadas con el fomento de la seguridad de todas las personas que se encuentren en sus territorios y no solo de aquellas obligadas al pago del tributo, pues se trata de uno de los fines básicos del Estado”. [30] Teniendo en cuenta lo anterior y para evitar cualquier interpretación en contrario, el Ministerio Público solicitó la exequibilidad condicionada de la norma censurada.

65. Acerca del desconocimiento del artículo 2.º superior, que según el actor se concreta en que el hecho generador del tributo cuestionado es la prestación de un servicio público a cargo exclusivamente del presidente de la república, estima que esta interpretación es equivocada porque pierde de vista que la misma disposición constitucional invocada, señala que las autoridades de la república -incluyendo los departamentales y municipales- están instituidas para proteger a las personas residentes en el país en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, de modo que la financiación debe estar a cargo de las entidades del orden nacional y territorial, sin que sean excluyentes.

66. Finalmente, acerca de la doble tributación que se creó porque ya existía la contribución especial para la convivencia y seguridad ciudadana, señaló que el actor no explicó las razones por las cuales se presentaría dicho fenómeno, además, las normas referidas fueron reformadas por la Ley 1421 de 2010, por lo que el cargo resulta ser insuficiente para que la Corte emita una decisión de fondo sobre el mismo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

67. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, puesto que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

2. Cuestión previa: ineptitud sustantiva de la demanda

Requisitos de procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad

68. La Carta Política en el numeral 6º del artículo 40 establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución. Este Tribunal ha sostenido que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública e informal, el actor tiene unas cargas mínimas que debe satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal con la Constitución.[31]

69. El Decreto ley 2067 de 1991, estableció el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante esta Corte y en el artículo 2º dispuso que las demandas de inconstitucionalidad deben satisfacer unos requisitos mínimos: “(i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda”.[32]

70. En cuanto a la exposición de las razones por las cuales el precepto normativo es contrario a la Constitución, este Tribunal ha sostenido que el demandante tiene la carga de formular un “reproche concreto de naturaleza constitucional”[33]. En este contexto, la sentencia C-1052 de 2001 estableció que las razones presentadas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

71. La sentencia C-543 de 2013 sintetizó estos requisitos, así: (i) claridad, se refiere a que la argumentación esté hilada y los razonamientos sean comprensibles; (ii) certeza, exige la formulación de cargos contra una proposición jurídica real, y no una deducida por el actor e inconexa con respecto al texto legal; (iii) especificidad, exige concreción en el análisis efectuado; (iv) pertinencia, está relacionada con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, que se basen en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado, no en argumentos meramente legales o doctrinarios, ni en puntos de vista subjetivos o de conveniencia; y (v) suficiencia, cuando la acusación no sólo es formulada de manera completa sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.[34]

72. De cara a lo expuesto, es preciso señalar que la citada sentencia C-1052 de 2001[35], recalcó que el cumplimiento de la carga de argumentar mínimamente la pretensión de inconstitucionalidad se explica en que a partir de dicha fundamentación es que se efectúa el examen de la norma, toda vez que la revisión que realiza este Tribunal no es oficiosa sino rogada, lo cual implica que “efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”[36].

En ese orden, el demandante debe cumplir con todos y cada uno de los requisitos ya mencionados, los cuales han sido considerados por la jurisprudencia constitucional como unos mínimos razonables para asegurar la participación de los ciudadanos en el control político al legislador[37]; y con base en ello, el juez constitucional podrá emitir el

correspondiente pronunciamiento.[38]

73. Sin embargo, este Tribunal ha establecido que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio *pro actione* -por razón de la naturaleza pública de esta acción[39]-, en virtud del cual cuando exista duda acerca del cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales de la demanda, esta se resuelve a favor del accionante, admitiéndola como apta y resolviendo el fondo del asunto. Claro está que la aplicación de este principio, no puede ser llevada al absurdo de que la Corte resuelva sobre la exequibilidad de una norma construyendo el cargo ante la insuficiente argumentación de quien la interpuso.[40]

74. En esas condiciones, si al estudiar los cargos propuestos la Corte encuentra que no cumplen las exigencias del artículo 2.º del Decreto 2067 de 1991 y de la jurisprudencia constitucional[41], se impone la necesidad de proferir un fallo inhibitorio, por la ineptitud sustancial de la demanda. Tal inhibición, por una parte, garantiza que la Corte ajuste su ámbito de decisión a los cargos propuestos, sin suplir el papel que del demandante; y por otra, implica la ausencia de cosa juzgada frente a las normas impugnadas y, haciendo viable presentar nuevas acciones contra ellas, posibilidad que se eliminaría si la Corte, pese a las deficiencias argumentativas de los cargos, optara por pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los contenidos normativos acusados.[42]

Con base en lo expuesto, la Corte debe verificar si la acción de inconstitucionalidad formulada contiene materialmente un cargo para que haya lugar a un pronunciamiento de fondo. De lo contrario, existiría ineptitud sustantiva de la demanda, lo cual impediría el análisis propuesto dando lugar a una decisión inhibitoria.[43]

El análisis de los cargos de la demanda

75. El demandante sostuvo que el aparte acusado vulnera el preámbulo y los artículos 1.º, 2.º, 13, 95, 150-12, 216, 217, 218, 287, 300-4, 313, 338 y 363 del texto superior, a partir de la premisa de que la facultad otorgada a los entes territoriales para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta especiales de seguridad ciudadana, supone que dicho servicio público se prestará a quienes paguen el tributo, desconociendo que es un deber del Estado asegurar el orden público y la seguridad de los habitantes del territorio nacional, independientemente de que paguen o no por ella. Sobre la base de lo anterior, abordó las disposiciones normativas citadas y presentó algunos argumentos que serán estudiados más adelante.

76. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Interior -aunque no lo solicita expresamente, alude a la indeterminación conceptual y argumentativa del demandante-, así como la Universidad Externado de Colombia y el Ministerio Público -acerca de la doble tributación-, solicitaron a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, en razón a que los cargos expuestos no contienen un verdadero concepto de violación ya que no exponen los elementos conceptuales de las normas constitucionales que estima vulneradas y se limita a mencionarlas brevemente.

77. Concretamente, los intervinientes estiman que no satisface los presupuestos de: (i) claridad porque los cargos son difícilmente identificables y su estructura es confusa y

repetitiva, al punto que utiliza los mismos párrafos en distintos apartados de la demanda; (ii) certeza, porque le otorga a la norma un efecto que no se desprende del texto de la misma, en la medida que están cimentados sobre su percepción subjetiva y particular de los efectos del inciso acusado (iii) especificidad, al no evidenciar que el inciso 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010, exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible; (iv) pertinencia porque los argumentos esbozados no son objetivos y verificables, sino que surgen como resultado de interpretaciones confusas sin relevancia constitucional que, en todo caso, no constituyen la formulación concreta de un cargo de inexecutable; y[44] (v) suficiencia porque los argumentos presentados por el demandante carecen del necesario desarrollo conceptual y sustento normativo o jurisprudencial como para generar la más mínima duda de inconstitucionalidad.

78. En primer lugar, advierte la Corte que aun cuando en la fase de admisión el Magistrado sustanciador[45] estimó que la presente acción de inconstitucionalidad contenía un cargo con la virtualidad de propiciar un debate constitucional, lo cierto es que del examen detenido de la demanda y las intervenciones, se observa que la argumentación expuesta por el actor no cumple con los requisitos previamente señalados como pasa a explicarse.

79. De manera general, esta Corporación observa que la presentación de la demanda y de los cargos no atiende a un orden o hilo conductor que le permitiese al lector identificar con claridad las razones de la inconstitucionalidad del inciso 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010, pues las múltiples referencias normativas difícilmente permiten reconocer alguna. Ello aunado a que los fundamentos en los que se sustenta la pretensión son repetitivos y circulares, impidiéndole al juez vislumbrar con claridad un desarrollo ordenado del concepto de violación, el cual se reduce a una preocupación del actor por la prestación del servicio público de seguridad ciudadana, que según su entender, se prestará exclusivamente a quienes paguen el tributo que la norma autoriza crear.

80. Ahora bien, continuando con las apreciaciones generales del escrito contentivo de la acción pública de inconstitucionalidad, se observa que el demandante deriva del aparte impugnado un contenido normativo que razonablemente no puede atribuírsele, toda vez que la lectura que hace de la norma no proviene del contenido en el que se inserta, veamos:

El accionante supone que el concepto de seguridad ciudadana, como parte del orden público, se refiere a la presencia de fuerza pública en el territorio nacional para asegurarle a sus habitantes la vida, honra, integridad, bienes y demás libertades. Empero, pierde de vista que al acudir a la expresión “seguridad ciudadana”, el legislador no se refería únicamente a la presencia de militares y policías en las regiones, sino al fortalecimiento de las condiciones de seguridad en los territorios a través de las distintas políticas y a la consolidación de la democracia y la protección de derechos humanos para contribuir y garantizar la convivencia pacífica de los asociados. [46]

En ese contexto, la seguridad ciudadana estaba dirigida a la necesidad de llevar no solo fuerza pública a los territorios, sino de acercar el Estado a la comunidad a través de las distintas instituciones públicas para fortalecer la democracia.

De la lectura sistemática de la Ley 1421 de 2010, observa la Corte que de esta no se deriva que esté referida a la financiación exclusiva de la fuerza pública, tampoco se desprende que a partir de esta norma, la policía y los militares vayan a financiarse con los recursos provenientes de las tasas y sobretasas para los fondos-cuenta de la seguridad ciudadana, y mucho menos que en adelante, únicamente vayan a ofrecer seguridad a quien sufragó la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana.

En ese orden de ideas, razonablemente no puede atribuírsele al inciso acusado el contenido que entiende el demandante, ya que se trata de una interpretación subjetiva que además, carece del sustento argumentativo que la explique, ya que a lo largo de la demanda, se limita a repetir que la seguridad ciudadana hace parte del orden público, sin al menos aproximarse conceptualmente a dichos términos, lo que genera confusión en el texto y contradicciones, que llevan a formular cargos sobre proposiciones prácticamente inexistentes, carentes de certeza, imposibilitando un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

81. Además, este Tribunal resalta que la demanda es abiertamente indeterminada, pues invoca como infringidos el preámbulo y los artículos 1.º, 2.º, 13, 95, 150-12, 216, 217, 218, 287, 300-4, 313, 338 y 363 del texto superior, limitándose a transcribirlos sin expresar razones directas, concretas y determinadas que expliquen por qué el inciso 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010 los desconoce. Por el contrario, la ausencia de especificidad en los cargos la evidencia la vaguedad e indeterminación de los fundamentos que la sustentan.

La ausencia de un razonamiento de naturaleza constitucional a partir del contenido real de la norma censurada, deriva en una demanda impertinente, al obedecer a conjeturas o apreciaciones subjetivas del actor.

82. Por último, la argumentación formulada por el demandante es insuficiente, al no identificar las razones específicas, directas y concretas que permitan advertir vulneración de las múltiples normas constitucionales, así como tampoco se formulan cargos de naturaleza constitucional, por lo que no hay elementos de juicio que permitan desarrollar un debate de índole constitucional.[47]

83. De otra parte, en relación con la violación de la igualdad, que según el demandante se concreta en que la facultad otorgada a los departamentos y municipios para imponer el mencionado tributo, permitirá que únicamente reciba seguridad el ciudadano que sufrague la tasa o sobretasa en cuestión; observa la Corte que no es cierta porque del inciso acusado no se deriva que con los tributos en mención, vaya a financiarse la fuerza pública de la que solo podrán beneficiarse quienes contribuyan a su pago.

En este sentido, pese a que el actor anuncia que va a desarrollar un test de proporcionalidad de la medida, lo cierto es que en la práctica solo consigna algunas conclusiones que no son específicas ni suficientes, al no obedecer a un análisis sobre la adecuación, necesidad, idoneidad y proporcionalidad en estricto sentido, sino que simplemente son afirmaciones sin sustento que se limitan a reiterar las aseveraciones que efectúa a lo largo de la demanda.

En ese escenario se echa de menos el desarrollo del “tertium comparationis”, pues tal y como lo advirtieron los intervinientes, resultaba indispensable que la demanda cumpliera al menos tres exigencias: (i) señalar con claridad cuáles son los grupos o situaciones involucradas; (ii) indicar en qué consiste el trato diferencial creado por la norma demandada; y (iii) explicar por qué dicho trato es constitucionalmente inadmisibles[48]. Por tanto, era forzoso desarrollar argumentos explicativos de la configuración de dicho trato discriminatorio.

84. En cuanto a la vulneración de los artículos 95, 216, 217, 218, 287, 300 y 313 del texto superior en los que se refiere a que la norma acusada desnaturaliza la razón de ser de la fuerza pública y atenta contra el interés nacional porque la seguridad ciudadana es un servicio que beneficia a la comunidad en general y es competencia del presidente de la república, no de los entes territoriales y, por tanto, no puede financiarse con una tasa o sobretasa creada por los departamentos y municipios.

85. Observa la Sala que los argumentos del actor, no son más que afirmaciones, surgidas de una lectura subjetiva de la norma, que no explican la forma en que el inciso acusado las desconoce, porque el actor se limitó a transcribir el articulado en mención, echándose de menos argumentos derivados de la comparación entre el texto superior y las normas legales, así como el razonamiento de naturaleza constitucional que despertara una mínima duda sobre la validez de la norma a la luz de la Carta.

86. Por último, en cuanto a la creación de un tributo similar al ya existente y al desconocimiento de los principios del sistema tributario colombiano de equidad y eficiencia tributaria, le asiste razón al Ministerio Público así como a los demás intervinientes, cuando advierten que el actor no explicó las razones por las cuales se presentaría dicho fenómeno, por lo que el cargo resulta ser insuficiente para que la Corte emita una decisión de fondo sobre el mismo.

87. En consecuencia, el problema interpretativo advertido desde el comienzo del análisis de aptitud de la demanda, afectó la construcción de su contenido porque las aseveraciones efectuadas no se derivan de la disposición censurada. Ello aunado al déficit argumentativo del actor, que no logró demostrar una oposición objetiva, verificable y concreta entre el contenido del literal 2.º del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010 y las normas constitucionales invocadas, necesariamente conlleva a declarar la inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

Segundo. Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso 2.º

del artículo 8.º de la Ley 1421 de 2010, “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”.

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

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

En comisión

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Citó las sentencias C-020 de 1996, C-479 de 1992.

[2] Citó las sentencias C-813 de 2014 y C-435 de 2013, así como el fallo de 1.º de octubre de 2009, exp. 16379, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

[3] Cfr. artículo 2.º del Decreto 2170 de 2004 y la Ley 418 de 1997.

[4] Fl. 12 del expediente.

[5] Ib.

[6] Fl. 25 del expediente.

[8] Fl. 159 del expediente.

[9] A fin de sustentar la anterior afirmación citó ejemplos de tributos que gravan distintos hechos económicos pero con una misma destinación en el ámbito presupuestal: el recaudo por el impuesto al consumo de cigarrillos, al consumo de licores y por el monotributo se destinan al sector salud; el recaudo por el impuesto al consumo de licores y el impuesto nacional al consumo de datos móviles contribuyen al deporte; y el impuesto sobre la renta y el consumo de licores financian la educación. Cfr. Fl. 160 del expediente.

[10] Citó las sentencias C-297 de 1999 y C-519 de 1998. Cfr. Fl. 88 vto.

[11] Citó la sentencia C-504 de 1995. Cfr. Fl. 89 vto.

[12] Ib.

[13] Citó la sentencia C-891 de 2010. Cfr. Fl. 177 del expediente.

[14] Citó las sentencias C-123 de 2011, SU- 476 de 1997 y C-024 de 1994. Cfr. Fls. 104 vto y 105 del expediente.

[15] Citó la sentencia C-397 de 2011. Cfr. Fl. 131 del expediente.

[16] Citó la sentencia C-123 de 2011. Cfr. Fl. 131 vto del expediente.

[17] Citó las sentencias C-1065 de 2008, C-075 de 2006, C-741 y C-150 de 2003, C-284 de 1997, C-247 de 1996 y C-517 de 1992. Cfr. Fl. 132 del expediente.

- [18] Citó la sentencia C-155 de 2016. Cfr. Fl. 132 vto del expediente.
- [19] Citó la sentencia C-084 de 1995. Cfr. Fl. 132 vto del expediente.
- [20] Fl. 133 del expediente.
- [21] Fl. 198 del expediente.
- [22] Citó las sentencias C-822 de 2011, C-287 de 2009 y C-488 de 2000. Cfr. Fl. 195 del expediente.
- [23] Fl. 84 del expediente.
- [24] Fl. 85 del expediente.
- [25] Fl. 85 del expediente.
- [26] Ib.
- [27] Ib.
- [28] Citó la sentencia C-517 de 2007, Cfr. Fl. 201 del expediente.
- [29] Fl. 207 vto del expediente.
- [30] Fl. 206 vto del expediente.
- [32] Ib.
- [33] Sentencia C-259 de 2016 que cita los fallos C-447 y C-236 de 1997 y C-509 de 1996.
- [34] Reiterado en las sentencias C-688, C-351, C-348, C-343, C-334, C-189 y C-171 de 2017; C-553, C-207 y C-206 de 2016; C-457 de 2015; C-091 de 2014, C-359 de 2013, entre otras.
- [35] Reiterada recientemente en la sentencia C-002 de 2018.
- [36] Sentencias C-002 de 2018, C-688, C-542, C-219 y C-146 de 2017; C-584 de 2016, C-048 de 2004 y C-447 de 1997.
- [37] Sentencias C-002 de 2018 y C-131 de 1993.
- [38] Ib.
- [39] Sentencia C-219 de 2017, entre otras.
- [40] Sentencia C-542 de 2017.
- [41] Sentencia C-1052 de 2001.
- [42] Sentencias C-002 de 2018, C-688, C-542, C-219 y C-146 de 2017 y C-584 de 2016.

[43] Sentencia C-259 de 2016. En la sentencia C-447 de 1997 la Corte sostuvo: “Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

[44] Citó las sentencias C-297 de 1999 y C-519 de 1998. Cfr. Fl. 88 vto.

[45] En su momento Jorge Iván Palacio Palacio.

[46] Cfr. Antecedentes legislativos de la Ley 1421 de 2010, Gacetas 470 del 9 de septiembre de 2010, 622 del 9 de septiembre de 2010

[47] Cfr. Sentencias C-688 de 2017 y C-1052 de 2001.

[48] Cfr. Sentencias C-879 de 2014, C-099 de 2013, C-635 de 2012, C-631 de 2011, C-886 de 2010, C-308 de 2009, C-246 de 2009, C-402 de 2007, C-1052 de 2004, C-1115 de 2004, C-1146 de 2004 y C-913 de 2004, entre otras.