

C-087-95

Sentencia No. C-087/95

COSA JUZGADA

Ref.: Expediente D-732

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, numeral 9, y 22, numeral 8, del Decreto 2453 de 1993.

Actor: LUIS GUILLERMO NIETO ROA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del primero (1) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GUILLERMO NIETO ROA, invocando el derecho que consagra el artículo 242, numeral 5º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, numeral 9, y 22, numeral 8, del Decreto 2453 de 1993.

II. TEXTO

Los textos acusado son del siguiente tenor literal:

“DECRETO No. 2453 DE 1993

(Diciembre 7)

Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º, artículo 35 de la Ley No. 62 de 1993 y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Especial de que trata el artículo 36 de la misma,

DECRETA:

(...)

“ARTICULO 6. Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada. Al Superintendente, como Jefe del organismo le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

9. Fijar a los vigilados, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las contribuciones de que trata el artículo 34 de la Ley 62 de 1993”.

(...)

“ARTICULO 22. Dirección Financiera. Corresponde a la Dirección Financiera el desarrollo de las siguientes funciones:

(...)

8. Tramitar los recursos de reposición interpuestos contra las contribuciones fijadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a las entidades vigiladas”.

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 150-10 y 338, de la Constitución Política.

Dice el solicitante que el numeral 9º del artículo 6 del Decreto 2453 de 1993 viola la Carta, por las siguientes razones:

- El Congreso de la República, a través de la Ley 62 de 1993 (artículo 34), creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la que deberá exigir una contribución a las entidades vigiladas.
- El artículo 35 de la mencionada Ley revistió al Presidente de la República “de precisas

facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para: ...7) Determinar la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”.

- El numeral 7º del artículo 35 transcrito, invocado por el Gobierno para expedir el Decreto 2453 de 1993, no otorgó al Ejecutivo facultades para delegar en una autoridad la fijación de las tarifas de la contribución establecida en el artículo 34, ni le autorizó para decidir quién, específicamente, debería hacerlo.

- Cuando la Ley faculta al Presidente para determinar la estructura orgánica y funciones de una entidad pública, como la Superintendencia, no puede entenderse que también está autorizado para el ejercicio de las facultades que, de acuerdo con el artículo 338 de la Carta, corresponden a la ley. Esas facultades deben ser precisas, concretas y claras.

- Es absurdo sostener que, al decir el artículo 34 que la contribución a cargo de las entidades vigiladas será exigida por el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, se determinó también que este mismo funcionario tendría el permiso para fijar las tarifas.

Exigir es cobrar, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. De ninguna manera puede aceptarse que la entidad o persona con función de cobro es por ello la que tiene la facultad para determinar las tarifas de contribución.

- No obstante lo anterior, dice el actor, el Gobierno Nacional, al expedir el Decreto 2453, entregó al Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada la facultad de fijar “las contribuciones de que trata el artículo 34 de la Ley 62 de 1993”, con lo cual ejerció una función que, de acuerdo con el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución, corresponde al Legislativo. Excedió con ello el marco de acción que le había señalado el Congreso, con lo cual desconoció el artículo 150-10 de la Carta.

IV. OPOSICIONES A LA DEMANDA

El ciudadano CESAR AUGUSTO LOPEZ BOTERO, designado al efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las normas atacadas.

En lo que respecta al artículo 6, numeral 9º, del Decreto 2453 de 1993, sostiene el ciudadano que si se interpreta en su contexto el artículo 34 de la Ley 62 de 1993, se puede concluir que nada se opone a que la misma autoridad que exige la contribución sea la misma que la fije pues, cuando la Constitución señala que la autoridad, por delegación potestativa de la Ley, fija la tarifa de las tasas y contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, la lógica indica que la entidad que presta el servicio debe ser la que fije la tarifa.

En el caso en cuestión -anota el impugnante- el hecho de que sea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la que tenga esta función, se debe a la figura de la descentralización por servicios, principio básico enunciado en el artículo 1º de la Ley fundamental.

Sostiene adicionalmente que, dentro de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 35 de la Ley 62 de 1993, se encuentra la de fijar la tarifa de la contribución establecida en la misma. Es decir, existe una perfecta conexidad entre las funciones que tiene la Superintendencia, según el Decreto, y la facultad de fijar la contribución establecida por la Ley. Ello se comprueba, según el interviniente, observando la historia del proyecto de ley número 43 de 1992 Cámara, que vino a convertirse en la Ley 62 de 1993, así como repasando la definición que la jurisprudencia ha hecho de la precisión y de la amplitud que debe tener la ley de facultades extraordinarias, para lo cual cita las sentencias C-074 de 25 de febrero de 1993, C-560 de 1992 y C-465 de 1993.

En lo que se refiere a la participación del Ministerio de Hacienda en el proceso de fijación de la tarifa de la contribución, anota que es lógica si se tiene en cuenta que tal intervención le da mayor transparencia en el sentido de prevenir cualquier conflicto de intereses que pudiera presentarse cuando quien determina la tarifa es el mismo que recibe el ingreso. Se trata, entonces, de una colaboración armónica, principio este que no debe entenderse únicamente referido a las relaciones externas de las ramas entre sí, sino también respecto de la estructura y funcionamiento de cada una de ellas.

Finalmente señala que, en la medida en que el artículo 22, numeral 6º, del Decreto en mención sólo adquiere sentido en relación con el artículo 6º, numeral 9, del mismo, las anteriores reflexiones sirven de fundamento para solicitar su exequibilidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 534 del 16 de noviembre de 1994, emitió concepto en el cual solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994, por medio de la cual se declararon inexecutable el numeral 9º del artículo 6 y el numeral 8º del artículo 22 del Decreto 2453 de 1993.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre apartes de un decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

Cosa juzgada

Al efectuar el estudio relativo a las normas demandadas, se encuentra que ellas ya fueron objeto de decisión adoptada por esta Corporación mediante Sentencia C-455 del veinte (20) de octubre de 1994.

La aludida providencia declara la inexecutable de varios apartes del Decreto 2453 de 1993, entre los cuales están los aquí demandados, previas las siguientes consideraciones:

“Con base en el principio democrático según el cual debe reservarse a los órganos representativos la atribución de imponer tributos, el artículo 338 de la Constitución, en concordancia con los artículos 150, numeral 12, 300, numeral 4º, y 313, numeral 4º, dispone que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

En ese orden de ideas, resulta ser excepcional y transitoria la posibilidad de que el ejecutivo establezca nuevos tributos o modifique los existentes, hoy circunscrita al evento extraordinario del Estado de Emergencia (artículo 215 de la Constitución), durante el cual tiene el Presidente de la República facultad suficiente para desempeñar el papel que de otro modo correspondería exclusivamente al Congreso. La propia norma constitucional se ocupa

en subrayar el carácter temporal de las medidas, estatuyendo que éstas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que la Rama Legislativa, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Debe recordarse que, a partir de la Carta de 1991, no puede el Congreso revestir al Presidente de facultades extraordinarias con tales fines, por expresa y tajante prohibición del artículo 150, numeral 10, del Estatuto Fundamental.

Excepcionalmente, la Constitución ha previsto que la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

Tal posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales.

Repárese, ante todo, en que el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución únicamente es aplicable a las tasas y contribuciones, de lo cual se concluye que el Constituyente ha querido excluir a los impuestos de toda posible delegación de la potestad exclusivamente radicada en los aludidos órganos representativos.

Pero, además, aun tratándose de tasas y contribuciones, la oportunidad legal de autoridades distintas está limitada única y exclusivamente a la fijación de las tarifas de aquéllas. Está eliminada de plano toda posibilidad de que dichas autoridades puedan establecer los demás elementos tributarios, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables.

Por otra parte, las autoridades que sean facultadas por ley, ordenanza o acuerdo para fijar las tarifas de tasas y contribuciones tan sólo pueden hacerlo con el objeto de recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes o de obtener retribución por los beneficios que les proporcionen.

Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y

contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

De lo dicho se concluye que cuando el Congreso, las asambleas y los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso segundo del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones. Es decir, la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría resignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental”.

(...)

“Los mencionados incisos -2º y 3º de la Ley 62 de 1993- hacen unidad normativa con los artículos 4º, 6º, 22 y 28 del Decreto Ley 2453 de 1993, por el cual se determinó la estructura orgánica y se previeron los objetivos, las funciones y el régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Tales normas consagraron en cabeza de dicho organismo la función de liquidar y cobrar la contribución legalmente establecida a cargo de los vigilados, radicando en el Superintendente las atribuciones de fijar las tarifas, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de tramitar los recursos de reposición interpuestos contra los actos administrativos correspondientes. A la Dirección Financiera de la institución se atribuyó la responsabilidad de recaudar las contribuciones, de acuerdo con los criterios señalados a través de resoluciones elaboradas semestralmente por la misma oficina y aprobadas por el Ministerio de Hacienda”.

“...brilla por su ausencia en las disposiciones acusadas la determinación de los métodos y sistemas que, al tenor del artículo 338 de la Constitución, han debido señalarse para definir los costos y beneficios con base en los cuales se llegue a la determinación de las tarifas.

Con tal exigencia buscó el Constituyente impedir la arbitrariedad de la autoridad facultada para fijar las tarifas de las contribuciones o tasas, mediante la garantía de unos precisos límites establecidos directamente por el cuerpo representativo al que por regla general compete el ejercicio de tal atribución.

Al respecto, debe recordarse que lo concerniente a las tarifas configura uno de los elementos esenciales del tributo y que su determinación afecta de manera ostensible al contribuyente, a tal punto que de allí depende la mayor o menor erogación que deba efectuar por ese concepto.

Así las cosas, si en materia tributaria es principio de ineludible acatamiento el de la representación de quien impone los tributos, es natural que cuando éste se desprende de una de las facultades inherentes a la atribución genérica -como ocurre con la fijación de las tarifas de acuerdo con la norma constitucional que se analiza- deba asegurarse de que el organismo, funcionario o dependencia al que se inviste de aquélla no abusará del poder que se le confiere, en detrimento de los gobernados.

A juicio de esta Corte, las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas y aplicadas en su integridad, de tal manera que resulta inadmisibles como método de interpretación o como criterio de juzgamiento la aplicación apenas parcial de un precepto para hacer valer algunos de sus efectos, dejando otros inaplicados.

Tan importante es en la norma que nos ocupa la posibilidad de que mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones como lo son los requisitos constitucionales en cuyo desarrollo el respectivo acto de autorización debe señalar el sistema y el método para definir los costos que se busca recuperar mediante el tributo y los beneficios en los que habrá de participar el contribuyente como factores indispensables para la señalada fijación, así como la forma de hacer el reparto de aquéllos elementos.

En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los

distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración.

Ni el artículo 34 ni ninguna de las normas integrantes de la Ley 62 de 1993, ni precepto alguno del Decreto 2453 de 1993 previeron el método o el sistema aplicables para definir los costos y beneficios con base en los cuales pueda el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada fijar la tarifa de la contribución creada, razón por la cual se confirió a dicho funcionario una atribución ilimitada que no se compadece con los enunciados principios constitucionales”.

(...)

“Si a lo dicho se añade que la norma legal no se ocupó tampoco en fijar -como le correspondía- la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios, se tiene que, sin lugar a dudas, ha sido vulnerado el artículo 338 de la Constitución en cuanto tan importante facultad legislativa fue delegada en una autoridad administrativa sin cumplir los requisitos constitucionales.

Las posibilidades de abuso por parte de la administración resultan mucho más patentes si se observa, por una parte, que la contribución habrá de ser cobrada dos veces en el año y, por otra, que el Superintendente podrá exigirla el 1º de febrero y el 1º de agosto “o antes”, sin límite alguno, de lo cual se desprende que también en cuanto al momento del pago del tributo hay una total dependencia de la libre determinación que el señalado funcionario decida adoptar.

Se declarará la inexecutable de los incisos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 62 de 1993 y también las de los apartes acusados del Decreto 2453 de 1993, que guardan una íntima relación con aquéllos ya que definen las atribuciones concretas del Superintendente en cuanto a la fijación de las tarifas, el recaudo de la contribución, el trámite y la decisión de los recursos que al respecto se interpongan.

Debe advertir la Corte que mediante el presente fallo imprime a la interpretación constitucional sobre el tema un sentido más exigente que el acogido en un comienzo, contenido en Sentencia C-465 del 21 de octubre de 1993. La Corporación estima necesario

que, en guarda de los derechos de los contribuyentes, del interés público y de la estricta aplicación del artículo 338, inciso 2º, de la Constitución, se exija del legislador el exacto y cabal cumplimiento de los requisitos allí señalados, con el fin de evitar que funciones clara y típicamente atribuidas a órganos representativos queden a la postre transferidas de manera incondicional a funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público”.(Subrayado fuera del texto)

En la parte resolutive de la mencionada Sentencia, la Corte expresó:

Se tiene, entonces, que ha operado la cosa juzgada constitucional (artículo 243 de la Carta Política) y que, en consecuencia, no puede la Corporación volver sobre la materia que ya fue objeto de su decisión, motivo por el cual se ordenará estarse a lo resuelto en el fallo citado.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden y cumplidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTESE A LO RESUELTO por la Corte Constitucional en Sentencia No. C-455 del 20 de octubre de 1994, que declaró inexecutable los artículos 6, numeral 9, y 22, numeral 8, del Decreto 2453 de 1993.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General