

Sentencia C-1179/01

HACIENDA PUBLICA-Mutación/HACIENDA PUBLICA-Redistribución de la riqueza/HACIENDA PUBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Mínimo equilibrio en relaciones económicas y sociales

A la hacienda pública le corresponde facilitar a la comunidad aquellos bienes de naturaleza colectiva que resultarían difícilmente accesibles ateniéndose a una lógica simplemente mercantilista pues para su provisión deben consultarse las necesidades sociales y no ánimos lucrativos. No obstante, ese enfoque inicial que durante mucho tiempo determinó el ámbito de acción de la hacienda pública, ha sido complementado haciendo que mediante ella se procure la racionalización de las rentas y los gastos de tal manera que su manejo se oriente también a la redistribución de la riqueza con miras al mejoramiento de las condiciones de vida, fundamentalmente de los sectores poblacionales más vulnerables; al fomento de la estabilidad mediante la regulación de la actividad económica y el comportamiento de los agentes de esa naturaleza y a la promoción del desarrollo mediante obras de infraestructura e inversión social. Esa mutación se explica por la necesidad en que se encontró el Estado liberal de abandonar su visión estrictamente individualista del entramado social para comprometerse con la promoción de un mínimo equilibrio en las relaciones económicas y sociales. De ese modo, es la faceta social del Estado de derecho la que se realiza cuando a la hacienda pública se le traza una multiplicidad de objetivos que la distancian del simple suministro de bienes colectivos.

CONTRIBUCION PARAFISCAL EN LA HACIENDA PUBLICA-Naturaleza y distinción de impuestos y tasas

IMPUESTO, TASA Y CONTRIBUCION PARAFISCAL-Naturaleza particular que permite diferenciarlos

IMPUESTO-Definición y características

Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la

necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.

TASA-Definición y características

Las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Definición y características

Las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Recaudo con destino al Fondo de Apoyo Financiero para energización de zonas no interconectadas

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Incorporación de nuevos sectores financieros

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Distorsión de naturaleza del gravamen

SECTOR ELECTRICO-Generadores/SECTOR ELECTRICO-Zonas no interconectadas

ENERGIA ELECTRICA-Zonas interconectadas y ampliación de cobertura

EMPRESA GENERADORA DE ENERGIA ELECTRICA-Gravamen tributario con destino al Fondo de Apoyo Financiero para energización de zonas no interconectadas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY TRIBUTARIA-Comprende impuestos, tasas y contribuciones

TRIBUTO-Comprende impuestos, tasas y contribuciones

Referencia: expediente D-3530

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 81 de la Ley 633 de 2000.

Actor: Johanna Vega Arenas

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó la ciudadana Johanna Vega Arenas contra el artículo 81 de la Ley 633 de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY No.633 DE 2000

(29 de diciembre)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 81. Por cada kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, el administrador del sistema de intercambios comerciales (ASIC) recaudará un peso (\$1:00) M/cte., con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas. Este valor será pagado por los agentes generadores de energía y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2007 y se indexará anualmente con el índice de precios al productor (IPP) calculado por el Banco de la República. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) adoptará los ajustes necesarios a la regulación vigente para hacer cumplir este artículo.

I. LA DEMANDA

La actora apoya la solicitud de declaratoria de inexecutable de la norma impugnada en la vulneración de los derechos de igualdad, justicia y equidad y en el desconocimiento del principio de unidad de materia, derechos y principios consagrados en los artículos 13, 95.9 y 158 de la Carta Política. Sus planteamientos son los siguientes:

1. Independientemente de la naturaleza del gravamen que impone, el artículo 81 de la Ley 633 vulnera los principios y derechos de igualdad, justicia y equidad.

Si se trata de una tasa, no identifica el bien o servicio ofrecido por el Estado como contraprestación al tributo que los generadores de energía están obligados a pagar, ni menciona el beneficio derivado de ese bien o servicio, ni si las empresas generadoras cuentan con la opción de adquirir o no ese bien o servicio y tampoco el precio está destinado a cubrir gastos de funcionamiento y provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.

Si se trata de una contribución, no se advierte que las empresas generadoras de energía se estén beneficiando por la participación que el Estado les esté dando en alguna de sus empresas, negocios, actividades o servicios.

Y si se trata de un impuesto, resulta que no se cobra a todos los ciudadanos sino únicamente a los generadores de energía, que tiene una destinación específica y que no entra a hacer parte del erario.

2. El artículo 81 viola el principio de unidad de materia pues no guarda ninguna relación con la materia regulada por la Ley 633.

Ese artículo consagra el pago de un peso (\$1.00) por kilovatio/hora despachado, con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas y que será sufragado por los agentes generadores de energía. Ese mandato no se enmarca en ninguna de las materias enunciadas en el título de la ley pues no se refiere a los fondos obligatorios de vivienda, ni en el fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial, ni se clasifica dentro de los tributos regulados por ella.

El artículo demandado establece un mecanismo para la obtención de recursos adicionales que tendrán una destinación específica, su fuente es una actividad económica como la generación de energía eléctrica y sus agentes son los obligados a su pago y por ello se trata de un artículo aislado dentro de la ley pues entre el contenido de aquél y la materia de ésta no se encuentra ninguna relación.

Y si se tiene en cuenta la finalidad de la ley, resulta que tampoco la norma demandada cumple el principio de unidad de materia pues mientras aquella radica en la creación y regulación de tributos orientados a sufragar el déficit del tesoro público, en la regulación de los fondos de vivienda y en el fortalecimiento de las finanzas de la justicia, el artículo 81 crea un subsidio en el sector de la energía eléctrica.

I. INTERVENCIONES

A. Del Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía solicita la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada. Para ello expone los siguientes argumentos:

1. Para la demandante, el artículo 81 de la Ley 633 de 2000 no reúne los requisitos previstos

en la Constitución Política para la imposición de un gravamen, ya sea tasa, contribución o impuesto, en tanto no contempla una contraprestación o beneficio a favor del sujeto pasivo de la obligación, no se cobra a todos los ciudadanos y tiene destinación específica.

Pero lo que ha hecho el legislador es gravar a un sector con el pago de un tributo que no es retribución de servicio alguno, ni conlleva beneficio directo para quien lo sufraga, ni cuenta con la opción de no pago ya que tiene el carácter de una renta nacional con destinación específica. Ella busca lograr el acceso de los habitantes de las zonas no interconectadas a los servicios de energía indispensables para suplir sus necesidades básicas, decisión que se ha tomado en aplicación del principio de solidaridad consagrado en el artículo 95.9 de la Carta. Además, la generalidad de los tributos no consiste en obligar a su pago a la totalidad de los ciudadanos sino a todos aquellos que se encuentren bajo supuestos iguales, como lo ha precisado la Corte.

2. La demandante afirma que el artículo 81 de la Ley 633 creó un subsidio a cargo de los generadores y a favor de los usuarios de energía de las zonas no interconectadas y que por lo tanto no tiene relación con la materia tributaria regulada por esa ley.

No obstante, el subsidio es la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio y el costo de éste cuando tal costo es mayor al pago que se recibe y su otorgamiento depende de la potestad que tienen las autoridades competentes en materia presupuestal para incorporar a sus presupuestos los recursos necesarios para concederlos. Y si ello es así, no es cierto que el artículo 81 demandado consagre un subsidio. Lo que hace es crear un tributo determinando todos sus aspectos esenciales como los sujetos activo y pasivo, el hecho generador y la base gravable. Entonces, como esa disposición trata asuntos esencialmente tributarios, con su inclusión no se ha vulnerado el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta.

B. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado, solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Los argumentos en que basa su petición son los siguientes:

1. La norma acusada consagra un tributo en el que el sujeto pasivo son los generadores de

energía; el sujeto activo, el Fondo de Apoyo Financiero para la energización de zonas no interconectadas; el agente recaudador, el administrador del sistema de intercambios comerciales; el hecho generador, el despacho de kilovatios hora en la Bolsa de Energía Mayorista; la base gravable, la unidad del bien comercializado y la tarifa, un peso por cada kilovatio hora despachado e indexado anualmente con el IPP.

2. Si se trata de precisar la especie de tributo que consagra la norma demandada, podría afirmarse que se trata de una contribución parafiscal pues la energización de las zonas no interconectadas incide favorablemente en el sector eléctrico en cuanto las generadoras deberán atender una mayor demanda del servicio que prestan y con ello se satisface la exigencia de beneficio para el sector al que pertenece el contribuyente como una de las características de las contribuciones parafiscales.

3. Es posible que dentro de una concepción restrictiva del sector eléctrico se considere que no existe un nexo de beneficio directo para las generadoras pues los recursos se destinan a zonas que no se encuentran interconectadas, caso en el cual no se estaría ante una contribución parafiscal sino ante un impuesto. De todas maneras, la duda sobre la naturaleza del tributo consagrado no redundaría en problemas de constitucionalidad pues de todos modos se está ante un tema tributario que guarda correspondencia con la materia de la Ley 633 y que por lo mismo no vulnera el artículo 158 de la Carta.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Para apoyar su solicitud expone los siguientes razonamientos:

1. Mediante la norma demandada, el legislador ha creado una contribución parafiscal pues los dineros recaudados por ese concepto no ingresan al erario, sus destinatarios no lo pagan en virtud de una contraprestación por un servicio recibido y tiene una especial afectación. Además, la contribución impuesta a los generadores de energía origina un beneficio para ellos en tanto se propicia una mayor demanda del servicio de energía eléctrica a cuya

prestación se hallan vinculados.

2 El legislador creó para todos los generadores de energía una misma carga y ello es acorde con el principio de igualdad y con la facultad del Congreso de la República de imponer contribuciones.

Ello es así porque la contribución parafiscal establecida es un medio razonablemente adecuado para alcanzar un objetivo constitucionalmente admisible cual es el de financiar planes, programas y proyectos de inversión destinados a la construcción e instalación de la infraestructura eléctrica para ampliar la cobertura y satisfacer la demanda de energía en las zonas no interconectadas del país. Ese objetivo está en concordancia con el artículo 365 de la Carta, en cuanto dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, y con el artículo 95.9, que consagra el deber de toda persona de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

De ese modo, es claro que la contribución creada mediante la norma acusada no es injusta ni inequitativa; además guarda armonía con los preceptos constitucionales.

3. El gravamen creado por la norma impugnada constituye una contribución parafiscal y ello guarda estrecha relación con el objetivo de la ley, que consiste, entre otras cosas, en expedir normas en materia tributaria. Así se infiere no solo de la naturaleza del tributo concebido sino también de la exposición de motivos del proyecto originario, exposición en la que se previó la necesidad de implementar una reforma tributaria de largo plazo que contribuya a equilibrar las finanzas públicas. Por ello no se ha vulnerado el principio de unidad de materia pues existe una relación objetiva y razonable entre la norma demandada y la materia general de la ley.

I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Problemas jurídicos

De acuerdo con la demanda instaurada, dos cuestionamientos ocupan la atención de la Corte:

1. ¿El pago de un peso por cada kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, realizado por los agentes generadores de energía y recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas, dispuesto en el artículo 81 de la Ley 633 de 2000, vulnera los derechos de igualdad, justicia y equidad?

1. ¿El pago de un peso por cada kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, realizado por los agentes generadores de energía y recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales con destino al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas, dispuesto en el artículo 81 de la Ley 633 de 2000, vulnera el principio de unidad de materia legislativa?

B. Respuesta a los problemas jurídicos planteados

1. Dos argumentos esgrime la actora para cuestionar la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley 633 de 2000. De acuerdo con el primero, el tributo consagrado en esa norma, independientemente de su naturaleza de impuesto, tasa o contribución parafiscal, viola la Carta porque contraría los derechos de igualdad, justicia y equidad. De acuerdo con el segundo, se trata de una norma que no tiene relación alguna con las materias que han sido reguladas en esa ley y que por ello resulta violatoria del principio constitucional de igualdad de materia.

El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Procurador General de la Nación intervienen en el debate constitucional planteado y lo hacen defendiendo, con distintos argumentos, la exequibilidad de la norma acusada. En esa dirección, se afirma que se trata de una renta nacional con destinación específica que busca lograr el acceso de los habitantes de las zonas no interconectadas a los servicios de energía indispensables para suplir sus necesidades básicas; que la duda que pueda existir en relación con la naturaleza del tributo implementado no implica su contrariedad con la Carta o que se trata de una contribución parafiscal implementada para todos los generadores de energía y que por tanto no resulta contraria al Texto Fundamental.

En ese marco argumental le corresponde a la Corte determinar si la norma cuestionada es o no contraria a la Carta Política. Para cumplir esa tarea a continuación se considera cada uno de los cargos formulados por la actora.

2. A la hacienda pública le corresponde facilitar a la comunidad aquellos bienes de naturaleza colectiva que resultarían difícilmente accesibles ateniéndose a una lógica simplemente mercantilista pues para su provisión deben consultarse las necesidades sociales y no ánimos lucrativos. No obstante, ese enfoque inicial que durante mucho tiempo determinó el ámbito de acción de la hacienda pública, ha sido complementado haciendo que mediante ella se procure la racionalización de las rentas y los gastos de tal manera que su manejo se oriente también a la redistribución de la riqueza con miras al mejoramiento de las condiciones de vida, fundamentalmente de los sectores poblacionales más vulnerables; al fomento de la estabilidad mediante la regulación de la actividad económica y el comportamiento de los agentes de esa naturaleza y a la promoción del desarrollo mediante obras de infraestructura e inversión social.

Ese viraje en la concepción de la racionalidad propia de las rentas y de los gastos públicos explica la dinámica con que los Estados modernos promueven la consecución de los recursos necesarios para la realización de sus fines, dinámica que los ha llevado a implementar unas cargas tributarias que resultaban ajenas a la limitada órbita funcional del Estado liberal pues éste no atendía frentes institucionales tan amplios como aquellos que están a cargo del Estado social. De ese modo, es la urgencia de atender esos nuevos frentes de financiación la que conduce a ampliar el marco de las rentas públicas para incluir en él, al lado de los impuestos y de las tasas, instituciones como las contribuciones parafiscales.

3. Las contribuciones parafiscales tienen en Colombia una reconocida tradición doctrinal y jurisprudencial que avala la decisión del constituyente de 1991 de regularlas expresamente en el Texto Fundamental pues ellas resultan compatibles con el contenido social del modelo estatal por el que se optó en ese momento originario. Esta Corporación ya ha tenido oportunidad de contextualizar el tema de la parafiscalidad en la hacienda pública colombiana y de desarrollar temas como la facultad del Congreso de la República para imponerlas¹, su naturaleza jurídica², los límites a que se encuentran sometidas³ y el carácter parafiscal de las contribuciones de seguridad social⁴, entre otros puntos. En ese sentido, por ejemplo, en la Sentencia C-040 de 1993, se precisó la índole de las contribuciones parafiscales y se

delinearon sus diferencias con los impuestos y las tasas:

“Las rentas parafiscales, según todo lo expuesto, tienen como característica esencial la destinación específica; no entran a engrosar el monto global del presupuesto nacional y, como se verá más adelante, se diferencian claramente de los impuestos y tasas.

Como es bien sabido, en hacienda pública se denomina “tasa” a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;
- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.
- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.
- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.
- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).
- Ejemplo típico: Los precios de los servicios públicos urbanos (energía, aseo, acueducto).

Como se dijo anteriormente, las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado.

De otro lado, será un “impuesto”, siempre que cumpla con las siguientes condiciones básicas:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.

- Una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.

Queda, pues, claro que las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación”.⁵

Esa caracterización es coherente con la definición que de las contribuciones parafiscales hizo luego el artículo 2° de la Ley 225 de 1995, que modificó el artículo 3° de la Ley 179 de 1994, y según el cual:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de

destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.

Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico.

4. En ese marco, si se examina el gravamen consagrado en el Artículo 81 de la Ley 633 de 2000 se advierte que él tiene las siguientes características:

1. Su sujeto pasivo son los generadores de energía.

1. Su sujeto activo es el Fondo de Apoyo Financiero para la energización de zonas no interconectadas.

1. Su agente recaudador es el administrador del sistema de intercambios comerciales.

1. Su hecho generador es la venta de kilovatios hora en la Bolsa de Energía Mayorista.

1. Su base gravable es la unidad del bien comercializado.

1. Su tarifa es un peso por cada kilovatio hora despachado anualmente e indexado con el índice de precios al productor.

Luego, se comprende que el gravamen consagrado en el artículo 81 de la Ley 633 de 2000 no constituye ni un impuesto ni una tasa y si una contribución parafiscal.

No se trata de un impuesto porque no se cobra a todos los ciudadanos sino a un grupo económico determinado, en este caso a los generadores de energía eléctrica y porque tiene como destinación específica al Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las zonas no interconectadas. Estas circunstancias se oponen a la naturaleza de los impuestos pues éstos, entre otras cosas, se destacan por su universalidad y por su destinación a las arcas generales del Estado.

Tampoco se trata de una tasa pues no se está ante una contraprestación de los ciudadanos por un servicio que presta el Estado, ni el pago que realizan los generadores de energía guarda relación inescindible con los beneficios recibidos en razón de tal bien o servicio, ni puede decirse que ese pago no cubre el valor total del servicio prestado. Estos parámetros son contrarios a las tasas como especies de los tributos pues éstas se caracterizan fundamentalmente por constituir una contraprestación a cargo de los usuarios de un servicio público que presta el Estado, esto es, por su bilateralidad por oposición a la unilateralidad que identifica a los impuestos.

En realidad se trata de una contribución parafiscal pues es un gravamen obligatorio que sólo afecta a los generadores de energía eléctrica y tiene una especial afectación en cuanto, según los disponen los artículos 82 y 83 de la Ley 633, se destina a un fondo cuenta especial de manejo de recursos públicos y privados, sin personería jurídica y sujeto a las normas y procedimientos fijados en la Carta Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. A ese fondo pueden ingresar recursos procedentes del presupuesto y también los que canalice el Gobierno Nacional de fuentes públicas y privadas y se utiliza para financiar planes,

programas y proyectos de inversión destinados a la construcción e instalación de la infraestructura eléctrica que permitan la ampliación de la cobertura y la satisfacción de la demanda de energía en las zonas no interconectadas.

Es cierto que originariamente las contribuciones parafiscales fueron una consecuencia de la realización de la faceta social del Estado de derecho que se explicaba por la necesidad de acceder a los recursos necesarios para financiar renglones económicos agrícolas y ganaderos pero ello no se opone a que unos nuevos sectores económicos sean incorporados al concepto tributario de parafiscalidad con la finalidad de imponerles cargas que sean administradas por esos sectores y que redunden en su beneficio. Mucho más si la estructura de los Estados modernos se orienta prioritariamente a garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales para dotar a la vida en comunidad de unos estándares mínimos de calidad.

5. En este orden de ideas, un cargo de inconstitucionalidad contra una norma que consagre una contribución parafiscal debe tener en cuenta la naturaleza de ese gravamen y resaltar la contrariedad existente entre ella y el Texto Fundamental pues no es de recibo que, distorsionando la naturaleza de tal gravamen, se planteen vulneraciones a principios y derechos constitucionales que se infieren de una indebida lectura de esa institución.

Carece de lógica que se le atribuya a una contribución parafiscal la naturaleza de un impuesto o de una tasa para, a renglón seguido, afirmar que la norma que la consagra es inconstitucional porque no se atuvo a los límites que el constituyente le impuso al legislador en materia impositiva. Así, no tiene sentido que se afirme que el artículo demandado es inconstitucional por no portar la generalidad que caracteriza a todo impuesto, desconociendo que se trata de una contribución parafiscal que tiene, como elemento consustancial a su naturaleza, su carácter sectorial. Tampoco tiene sentido atribuirle al gravamen allí consagrado la índole de una tasa para luego reprochar que no concurre en ella la prestación correlativa a cargo del Estado pues bien se sabe que una contribución parafiscal no implica contraprestación por servicio alguno.

Por lo expuesto, las presuntas vulneraciones de los derechos de igualdad, equidad y justicia no concurren pues ellas se infieren únicamente de la indebida lectura que la demandante realiza de la norma que cuestiona. Así, el legislador no ha establecido un impuesto con vulneración del principio de generalidad en cuanto sólo debe ser pagado por un determinado

grupo de contribuyentes sino que ha consagrado una contribución parafiscal a cargo de los generadores de energía eléctrica. Tal alcance de la contribución dispuesta es compatible con su naturaleza pues por esencia la parafiscalidad afecta y beneficia a sectores económicos determinados y no a todos los ciudadanos de manera indiscriminada. Entonces, no se advierte que la norma demandada haya realizado discriminaciones injustificadas como para inferir la vulneración de esos derechos fundamentales y de las normas superiores que los consagran.

6. Puestas así las cosas, la Corte encuentra que el único argumento de la actora que respeta la verdadera naturaleza del gravamen consagrado en la norma demandada es el que destaca la ausencia de beneficios para las empresas generadoras de energía que tienen a su cargo el pago de ese gravamen. No obstante, este argumento es infundado pues desconoce que el beneficio que reportan las contribuciones parafiscales no redunde a favor del contribuyente individualmente considerado sino a favor del sector económico al que se encuentra vinculado y por el cual tributa. Es por ello que se dice, con razón, que las contribuciones parafiscales tienen una destinación sectorial y no individual pues no es que cada contribuyente, individualmente considerado, reporte beneficios directos en razón del gravamen sino que esos beneficios son recibidos por el renglón económico del que hace parte y, sólo en esa medida, también por cada contribuyente.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que por expresa previsión legal, los generadores hacen parte del sector eléctrico pues, según el artículo 1° de la Ley 143 de 1994, él está configurado por las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad. De igual manera, debe considerarse que las zonas no interconectadas son aquellas en las que no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional. Luego, en ese contexto, se advierte que la contribución parafiscal implementada por la norma demandada, con cargo a los generadores de energía, al destinarse a la energización de zonas no interconectadas, redunde en beneficio del propio sector en tanto se orienta a la ampliación de su cobertura. Con ello es evidente que le genera posibilidades de desarrollo pues lo proyecta a ámbitos geográficos y sociales excluidos de su actual cobertura.

Por otra parte, desde la óptica de las empresas generadoras de energía, es claro que si la energización de las zonas no interconectadas tiene como consecuencia la ampliación de la

cobertura del servicio de energía eléctrica, es evidente que en el mediano plazo ese sector deberá satisfacer la nueva demanda generada, con el consecuente incremento de su actividad comercial. Carecería de sentido que los generadores de energía eléctrica se desentiendan de las cargas implícitas en la energización de las zonas no interconectadas y que sólo se vinculen a la prestación del servicio público en el momento de atender la demanda que genera.

Además, no debe perderse de vista que es el constituyente el que ha dispuesto que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que por ello se encuentra en el deber de asegurar su prestación a todos los habitantes del territorio nacional (Artículo 365 de la Carta). En ese marco, la contribución consagrada en la norma demandada constituye un desarrollo legítimo que el legislador ha hecho del contenido social del Estado constitucional. Es esa faceta social la que legitima al legislador para que ejerza su capacidad de configuración normativa estableciendo, con los límites fijados en la Carta, los impuestos, tasas y contribuciones necesarios para su realización.

En el caso de la norma demandada, el ejercicio racional de esa capacidad se infiere de la naturaleza que el legislador le atribuyó al tributo establecido pues gravó con él a las empresas generadoras de energía eléctrica y lo hizo para suministrarle al Fondo de Apoyo Financiero los recursos necesarios para la energización de las zonas no interconectadas.

Adviértase cómo la contribución parafiscal diseñada se orienta a la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica, ampliación que involucra el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de esas zonas.

7. La actora también plantea que la norma demanda vulnera el principio de unidad de materia en cuanto no guarda una relación objetiva y razonable con las distintas materias reguladas por la ley de la cual hace parte. En ese sentido afirma que tal disposición no guarda relación alguna con la materia tributaria, o con los fondos obligatorios para vivienda de interés social o con el fortalecimiento de las finanzas de la rama judicial o con temas que resulten conexos con tales materias.

En cuanto a este cargo, lo primero que advierte la Corte es que resulta contradictorio con el inicialmente formulado pues mientras a la norma cuestionada se le reprochaba el haber implementado un tributo con vulneración de los artículos 13 y 95.9 de la Carta, en el cargo

ahora desarrollado se le reprocha el no regular la materia tributaria ni ninguna otra de las abordadas en el proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley 633. Luego, es un contrasentido que para afianzar el primer cargo se afirme lo que se niega para sostener el segundo cargo.

No obstante, en cuanto las contradicciones en que incurra el actor no tornen inepta la demanda, esta Corporación debe considerar los cargos formulados pues ello se acompasa bien con el carácter público e informal de la acción pública de inconstitucionalidad y con su profunda vocación democrática.

8. En un reciente pronunciamiento, la Corte tuvo oportunidad de ocuparse sobre las materias desarrolladas por la Ley 633 de 2000 al considerar la violación del principio de unidad de materia por un artículo diferente al que aquí se somete a examen. En esa oportunidad se hicieron varias consideraciones relacionadas con el contenido de esa ley y con las materias por ella reguladas. En cuanto al contenido de las disposiciones que la integran se expuso:

“...el Capítulo I adiciona al Estatuto Tributario un nuevo libro, el Sexto, en el que se regula el gravamen a los movimientos financieros indicando el hecho generador, la tarifa, su causación, la base gravable, los sujetos pasivos, los agentes de retención y su administración, entre otros aspectos.

El Capítulo II regula el impuesto sobre la renta estableciendo un beneficio especial de auditoría y adicionando y modificando disposiciones del Estatuto Tributario.

El Capítulo III regula el impuesto sobre las ventas modificando y adicionando múltiples disposiciones del Estatuto Tributario y consagrado un plazo máximo para remarcar precios como consecuencia de la nueva tarifa fijada para ese impuesto.

El Capítulo IV consagra normas de procedimiento y control; introduce varias modificaciones y adiciones a disposiciones del Estatuto Tributario; autoriza a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a determinar los valores de las operaciones que deben ser objeto de información y unifica el régimen de la exoneración de responsabilidad penal de los agentes retenedores o responsables del impuesto sobre las ventas.

El Capítulo V es el más extenso de la ley. En él, entre otras cosas, se incluyen modificaciones y adiciones al Estatuto Tributario, se crea la Policía Fiscal Aduanera y la tasa especial por los servicios aduaneros, se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial y se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social”.

“...Ya en dos oportunidades la Corte ha abordado las materias desarrolladas por la Ley 633 de 2000. Así, en la Sentencia C-809 de 2001 indicó que de los antecedentes legislativos, de la exposición de motivos y del título de la Ley se infería que ellas giraban en torno a la necesidad de equilibrar las finanzas públicas dada su incidencia en el deterioro de las condiciones económicas y a la urgencia de propiciar un plan de ajuste fiscal que permitiera estabilizar el nivel de la deuda pública y propiciar el crecimiento económico del país⁶. Y en la sentencia C-714 de 2001 indicó que el contenido esencial de esa Ley se centraba en la regulación de materias tributarias pues giraba en torno a las fuentes generadoras de los ingresos requeridos para atender los gastos del Estado, los mecanismos de recaudo y control y el empleo de esos recursos⁷.

Como puede advertirse, entonces, la Ley 633 de 2000 desarrolla materias orientadas a propiciar la reactivación económica del país y en esa dirección implementó una reforma tributaria, reguló los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y fortaleció las finanzas de la rama judicial”.

De este modo, si esas son las materias reguladas por la Ley 633 de 2000, esto es, la reactivación económica del país y la implementación de una reforma tributaria, es claro que el artículo 81 constituye un desarrollo legítimo de esas materias pues la materia tributaria no comprende sólo la regulación de impuestos sino también tasas y contribuciones ya que éstas igual son expresión del poder que tiene el Estado de establecer exacciones a cargo de los gobernados. Así lo ha establecido la Corte en múltiples pronunciamientos y lo reitera ahora⁸. Por ello, si la norma demandada configura una contribución parafiscal y si éstas, al lado de las contribuciones especiales y de las tasas y los impuestos, integran la materia tributaria, no hay argumentos para afirmar la vulneración del principio de unidad de materia.

En suma, tampoco advierte la Corte que el artículo 81 de la Ley 633 vulnere el principio de

unidad de materia, motivo por el cual se declarará su exequibilidad.

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:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 81 de la Ley 633 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Entre otras, Sentencias C-547, C-597 y C-925 de 2000.

2 Pueden consultarse las sentencias C-040, C-465, C-490 y C-533 de 1993; C-183 y C-253 de 1997 y C-495 de 1998.

3 Sentencia C-465 de 1993.

4 Este punto ha sido uno de los más desarrollados por la doctrina de esta Corporación. Pueden consultarse los siguientes pronunciamientos: C-575 de 1992; C-376 y C-577 de 1995; C.-179 de 1997; C-177, C-378 y C-444 de 1998.

5 Magistrado Ponente, Dr. Ciro Angarita Barón.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-809 de 2001.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2001.

8 Entre otras, Sentencia C-303 de 1999.