Sentencia C-134-09

(Bogotá DC, febrero 25)

Referencia: Expediente No. D-7371

Demanda de inconstitucionalidad: de los artículos 87 (parcial) y 111 (parcial) del Decreto-ley 356 de 1994 "por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada".

Demandante: Miguel Andrés Ariza Abril.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

1. Norma demandada.

El demandante solicita la inexequilidad de las siguientes normas1 (los apartes demandados, subrayados):

DECRETO 356 DE 1994

(febrero 11)

"Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada".

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, y oído el concepto de la Comisión Parlamentaria de que trata el artículo 2º de la misma Ley,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 87. CREDENCIAL DE IDENTIFICACIÓN. El personal de los servicios de vigilancia y seguridad privada, portará para su identificación personal una credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, cuyo valor y especificaciones será determinado por esa entidad y se expedirá por el término de un (1) año.

Dicha credencial será solicitada por cada servicio de vigilancia y seguridad privada para el personal directivo vigilante, escolta y tripulante.

La solicitud de credencial de identificación implica que el respectivo servicio de vigilancia y seguridad privada, ha verificado la idoneidad del personal para desempeñar las funciones para la cual solicita la credencial.

Para obtener la credencial el representante legal deberá enviar solicitud escrita a la

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, adjuntando el certificado de capacitación respectivo según la modalidad en la que se desempeñará y de idoneidad para el manejo y uso de armas.

PARÁGRAFO 1o. En caso de pérdida de la credencial imputable al personal de vigilancia su costo será asumido por éste.

PARÁGRAFO 2o. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada exigirá el certificado de capacitación y el de idoneidad para el manejo y uso de armas, sesenta (60) días después de la expedición de este Decreto, al personal que solicite o renueve credencial.

(…)

ARTICULO 111. PAGOS. Las sumas por concepto de credenciales, licencias y multas serán establecidas por resolución por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y depositadas por los servicios de vigilancia y seguridad privada en la Dirección General del Tesoro.

2. Demanda.

El demandante basa la inexequibilidad de las disposiciones demandadas de los artículos 87 -parcial- y 111 -parcial- del Decreto Ley 356 de 1994, en la vulneración de los artículos 150.10 y 338 de la Constitución Política.

2.1. Violación del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

Los temas contenidos en las normas demandadas hacen referencia a los elementos del impuesto (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho y base gravable, tarifa) y no son susceptibles de regulación por vía de facultades extraordinarias, pues la Constitución Política – el artículo 150, numeral 10 – prohíbe conferirlas para “decretar impuestos”. Por tanto, al exceder el alcance constitucional de las facultades extraordinarias, son inconstitucionales.

2.2. Violación del artículo 338 de la Constitución Política

Aun si se admitiera estar en presencia de una contribución legalmente decretada, las expresiones demandadas serían inconstitucionales al no fijar en la norma con fuerza de ley los sujetos activos y pasivos, así como los hechos y bases gravables y los métodos y sistemas para determinar las tarifas por parte de las autoridades respectivas – atendiendo a los costos de prestación de los servicios o a los beneficios para los contribuyentes, y la forma legal de distribuirlos -, como lo ordena el articulo 338 Superior. Las normas impugnadas no prevén estos elementos: los hechos gravables y materia imponible son de tal vaguedad, que no pueden considerarse que estén determinados; y de las normas acusadas no se colige criterio objetivo alguno de fijación de las tarifas.

El Presidente de la República no puede delegar lo delegado por el Congreso de la República, y menos aún encomendarlo a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sin señalarle algún tipo de sistema y método para definir los costos por la expedición de las credenciales, licencias y multas ni la manera de hacer su reparto.

3. Intervenciones.

3.1. Ministerio de Defensa Nacional.

La apoderada del Ministerio de Defensa Nacional intervino en el presente proceso, solicitando a la Corte no acceder a las pretensiones del actor y declarar la exequibilidad de los artículos 87 (parcial) y 111 (parcial) del Decreto-ley 356 de 1994.

Inicia el análisis comentando los antecedentes del mismo, en especial la ley de facultades No. 61 de 1993, la que otorgó al Presidente de la República la atribución de regular una materia como la vigilancia y la seguridad privada, tal y como lo hizo a través del decreto 356 de 1994, y al expedir la norma habilitante el legislador se ajustó a los requisitos da temporalidad y precisión exigidos por el artículo 150-10 de la Carta.

Manifiesta que al expedir el decreto 356 de 1994, el Presidente de la República se ajustó al marco de las facultades señaladas en la ley 61 de 1993, que le autorizaba para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privada, sin que al hacerlo invadiera órbitas que le están constitucionalmente vedadas.

Recuerda que esta Corporación se ha pronunciado de fondo respecto de algunas disposiciones del Decreto Ley 356 de 1994, mencionando entre ella las sentencias C-572 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez donde la Corte declaró la exequibilidad del numeral 4 del artículo 4o, y los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46, también en dicha providencia se declaró exequible el artículo 39 del mencionado decreto, salvo el parágrafo del mismo artículo, que se declaró inexequible; C-199 de 2001 M.P. Gil la Corte que declaró exequibles los artículos 67, 68, 69. 70, 71 y 72 del 356 da 1994 por los cargos formulados en la demanda; C-760 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, que declaró exequible el artículo 82 del Decreto Ley 356 de 1994, que se refiere a las tarifas que se establezcan para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada y la sentencia C -186 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández que declaró exequibles el literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993, y del Decreto Ley 356 de 1994, sólo en relación con el cargo global analizado en esa providencia consistente en acusar al legislativo de conferir al ejecutivo facultades para expedir un código, naturaleza que no correspondía a las normas expedidas mediante el Decreto Ley citado.

Precisa que el valor de las credenciales es una tasa y que no se opone a la Constitución que la tarifa de la misma sea fijada por la administración como lo pretende el demandante, pues la exigencia de fijar métodos y sistemas se refiere es a los impuestos y resalta que los cobros exigidos en los artículos 87 y 111 del Decreto 356 de 1994 “no son ingresos tributarios”.

Concluye que no se observa contradicción alguna entre las normas atacadas y los artículos 150-10 y 338 de la Carta Política.

3.2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El concepto presentado por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que las normas demandadas son inexequibles.

Para fundamentar su criterio, empieza por establecer que el punto en discusión es si el monto o valor que debe pagarse por la expedición de credenciales por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada constituye una tasa, que podía crearse en ejercicio de facultades extraordinarias y si, además, es posible que se atribuyera a dicha entidad la facultad de señalar la tarifa de la misma.

Descarta que se trate de un impuesto o contribución, pues se trata del valor que debe pagar un particular que solicita la expedición de la credencial que identifica al personal que presta servicios de vigilancia y seguridad privada.

Precisa que el artículo 338 de la Constitución Política, admite que las autoridades fijen las tarifas de las tasas que se cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, pero exige que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, determinen el sistema y método para establecer tanto los costos y beneficios, como la forma de hacer su reparto.

Siguiendo el análisis, estima que conferir a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la facultad de determinar el valor de las credenciales, señalando directamente el método y el sistema que le permita determinar los costos de expedición de las mismas y la forma de hacer su reparto, corresponde a una ley expedida por el Congreso y no a un decreto proferido en uso de facultades extraordinarias.

Concluye que "En ausencia de una ley que creara la tasa y autorizara su cobro de acuerdo con un método y un sistema señalado por la propia ley, las normas demandadas resultan inconstitucionales por violación del artículo 338 de la Constitución Política".

4. Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, en concepto número 4617 del 22 de septiembre de 2008, solicita a la Corte Constitucional declarar INEXEQUIBLES las palabras "valor" y "credenciales" contenidas en los artículos 87 y 111 del Decreto Ley No. 356 de 1994.

Estima la vista fiscal que , si bien en ocasiones se confunden los conceptos de impuesto y tasa, es evidente que el tributo a que se refieren los artículos 87 y 111 del Decreto-Ley 356 de 1994, "es una tasa", pues reviste las características propias de esta modalidad tributaria, en tanto quienes deben sufragarla son los particulares que solicitan al Estado la expedición de credenciales para el personal vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada.

Establece que, en tanto“las disposiciones acusadas establecen una tasa que debe sufragarse por los particulares, para la cual el establecimiento de la tarifa y la forma de reparto fue delegada por el legislador extraordinario a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, es pertinente seguir el criterio jurisprudencial, según el cual, en virtud de los principios de reserva legal para el establecimiento de los tributos y de la separación de los poderes públicos, es el legislador quien debe fijar el sistema a través del cual se establece su régimen tarifario y el método y forma para su reparto, en consideración a los beneficios que reciben los particulares a quienes la norma tiene como destinatarios, ello a efecto de que dicha función y cobro no queden al arbitrio de la autoridad pública, con la consecuente desnaturalización o desconocimiento de los referidos principios (artículo 338 de la Constitución Política)”

Recuerda que sobre este aspecto, en la Sentencia C-1371 de 20002 la Corte Constitucional señaló que la facultad impositiva del legislador “comprende, igualmente, la materia de las tarifas de las tasas y contribuciones que las autoridades cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o como participación en los beneficios que les proporcionen. En este caso, corresponde al legislador, a las asambleas o a los concejos, según sea el caso, fijar el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto (C.P., art. 338)”.

Estima además que la argumentación del cargo se halla referida sólo a las tarifas relacionadas con las credenciales expedidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, y no a las licencias y multas a que se refiere el aparte acusado del artículo 111, en cuanto: “(I) tales –licencias y multas- no hacen parte del género de los tributos; y, (II) su fijación se regula por ordenamientos especiales, el cargo propuesto no puede hacerse extensivo a la totalidad del segmento acusado”. Manifiesta al respecto que, como lo expuso en una ocasión anterior “las licencias de funcionamiento y el régimen de sanciones dependen de las funciones públicas de inspección, vigilancia y control, que se apoyan a su vez en normas administrativas que tienen su base en el código de la materia”

Igualmente señala que no se observa que la expresión “especificaciones” del artículo 87, demandado, vulnere el Ordenamiento Superior al otorgar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la facultad para fijar las especificaciones de la credencial, porque se trata de un aspecto técnico que puede ser delimitado por la autoridad administrativa.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una normatividad con fuerza de ley, corresponde a la Corte Constitucional decidir su constitucionalidad (el artículo 241-53, Constitución Política).

2. Cuestión de constitucionalidad.

2.1. La demanda en cuestión sugiere dos problemas de constitucionalidad: (i) puede el legislador extraordinario (Decreto Ley 365/94, art 87) establecer el cobro de credenciales, licencias y multas a los servicios de vigilancia y seguridad privada? (ii) Puede el legislador extraordinario facultar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para determinar el valor y las sumas por concepto de tales credenciales, licencias y multas (Decreto Ley 365/94, arts 87 y 111)?

2.2. Para decidir lo anterior, la Corte analizará: (i) la naturaleza tributaria o no tributaria del valor de la credenciales, licencias y multas en cuestión; (ii) la titularidad del poder tributario de la Nación; (iii) el principio de legalidad de los tributos y la fijación de las tarifas de tasas y contribuciones. Finalmente, concluirá respecto de la demanda planteada.

3. Naturaleza jurídica de los cobros por concepto de "credenciales", "licencias" y "multas".

3.1. El Estado exige cargas económicas a los particulares en función de la realización de sus cometidos y, específicamente, prestaciones avaluables en dinero como medio financiero de la actividad estatal. Así, en términos generales, son tributos las prestaciones pecuniarias establecidas por la autoridad estatal, en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos consisten en impuestos, contribuciones y tasas (como se desprende del artículo 338 de la Constitución Política), según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad.

3.2. La doctrina ha fijado los elementos que deben concurrir en un tributo para ser definido como tasa, así: (i) prestación tributaria establecida por norma legal o con fundamento en ella; (ii) titularidad del Estado, directa o indirecta; (iii) cuantificación referenciada al costo del servicio o del bien de que se trate; (iv) relación directa del contribuyente con una actividad de interés público o un bien de dominio público, a través de su solicitud4.

3.3. En Sentencia C-475 de 20045 la Corte señaló algunos criterios relativos a las tasas: (i) el Estado puede trasladar a los ciudadanos el costo de prestar determinados servicios mediante la fijación de tasas; (ii) el establecimiento de tasas que no consultan la capacidad económica de los contribuyentes contradice la Carta Fundamental; (iii) las autoridades administrativas pueden fijar las tarifas de tasas y contribuciones, a través de métodos y sistemas claros y precisos. Y en el fallo C-1171 de 20056, la Corte refiere a las tasas con las siguientes características: "constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio (…).

3.4. Con base en los conceptos doctrinarias y jurisprudenciales, es preciso concluir que el valor por concepto de licencias y credenciales expedidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, previsto en el Decreto Ley 365 de 1994 (arts. 87 y 111)

corresponde a una tasa. En efecto, (i) se trata de una prestación pecuniaria exigida por la ley o con fundamento en ella, pues en las normas demandadas se alude al pago de las "las sumas" por dichos conceptos; (ii) se halla establecido a favor de la Nación, como se desprende de la obligación de depósito del pago "en la Dirección General del Tesoro" fijada en el artículo 111 del Decreto Ley mencionado; (iii) corresponde su pago a las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privadas, interesadas en desarrollar este tipo de actividades de interés público, para cuya operación deben obtener la correspondiente licencia y, consecuencialmente, las credenciales respectivas; (iv) la obligación de asumir el valor de estas licencias y credenciales surge de la decisión de los servicios de vigilancia y seguridad, a partir de la solicitud de los mismos interesados; (v) las sumas definidas por estos conceptos deben tener una relación costo beneficio con los bienes que se retribuyen al contribuyente. En suma, el cobro de las credenciales de identificación y las licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia y seguridad privada, corresponde al concepto de tasa, como modalidad de tributo.

3.5. La multa, en cambio, no participa de los elementos de un tributo. En lo relativo a su naturaleza, el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 – normas orgánicas de presupuesto – prescribe que se trata de un ingreso no tributario. Así lo ha contemplado también la jurisprudencia de la Corte al precisar que "(…) Las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable, mientras que una contribución es un medio para financiar los gastos del Estado".7

4. La potestad tributaria: titularidad.

4.1. La Constitución Política radica la potestad tributaria en los cuerpos representativos de elección popular: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales (…)" (Constitución Política, art. 338, inciso 1). Tratándose de tributos del orden nacional, corresponde al Congreso de la República "establecer contribuciones fiscales, y excepcionalmente, contribuciones parafiscales (…)" (Constitución Política, art. 150, numeral 12).

4.2. La expresión "contribuciones fiscales" ha de entenderse en un sentido lato, como sinónimo del concepto genérico de tributo, fuente de los denominados ingresos tributarios; lo mismo, tratándose la voz impuesto, cuyo alcance corresponde a la noción de tributo. En ambos casos, la Carta Política incurre en la impropiedad de confundir el género y la especie. Pero una interpretación sistemática de la Constitución, fundada en los principios de legalidad y representación (nullum tributum sine legge), conduce a concluir que sólo a través de ley pueden establecerse impuestos, tasas y contribuciones.

4.3. En situaciones extraordinarias, el Gobierno Nacional tiene facultad para fijar

tributos a través de decretos legislativos: bajo Estado de Conmoción Interior, puede imponer contribuciones fiscales o parafiscales (Constitución Política, art 213; Ley 137 de 1994, art. 38, literal l); y en Estado de Emergencia, establecer o modificar tributos (Constitución Política, art. 215). Así, durante los estados de excepción, el Gobierno Nacional es titular del poder impositivo que, ordinariamente, corresponde al Congreso de la República.

4.4. No ocurre igual con la habilitación legislativa de que puede ser objeto el Ejecutivo nacional por el órgano Legislativo. Según la Constitución Política, el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de facultades precisas y temporales – hasta por seis meses – para expedir normas con fuerza de ley, mas no "para decretar impuestos" (Constitución Política, art. artículo 150, numeral 10, inciso final). Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional, en sentencias 1040 de 1993 y C-1067 de 20028:

" (…) Este artículo, encuentra su fundamento en el principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual no hay gravamen sin representación. Por esta razón y en consonancia con los mandatos del artículo 338 de la Carta, el concepto 'impuestos' es utilizado en sentido amplio, vale decir, involucra tasas y contribuciones, pues no tendría sentido alguno que se impidiera el traspaso de la facultad legislativa de imponer impuestos y se dejare abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones". (C 40/93, MP Ciro Angarita barón)

" (…) El Congreso no puede delegar en el Gobierno la facultad para establecer gravámenes; la excepción a la regla general de la determinación de la tarifa por la ley, consistente en la posibilidad de que la autoridad pueda fijarla, es de aplicación restrictiva y sólo se predica respecto de las tasas y de las contribuciones; y en estos eventos la ley, las ordenanzas o los acuerdos deben fijar en forma clara el método y el sistema para su determinación. (…)". (C 1067/02, MP Jaime Córdoba)

4.5. Así, la norma constitucional prohíbe al Legislador investir de poder tributario al Ejecutivo, mediante una ley de facultades extraordinarias. En consecuencia, no puede el Gobierno Nacional decretar impuestos, tasas o contribuciones a través del Decreto-Ley.

4.6. En el caso concreto, la ley de facultades extraordinarias (Ley 61 de 1993) no estableció las tasas por concepto de credenciales y licencias, imponibles a las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privadas. Aludió a la constitución, a las licencias de funcionamiento y renovación, y en general al régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada, sin especificar los sujetos activos y pasivos, ni el hecho y las bases gravables, ni los parámetros para determinar las tarifas9. Fue el Decreto Ley 356 de 1994, en sus artículos 87 y 111, la norma que previó la existencia de dichas tasas, lo que conduce a la inexequibilidad del cobro autorizado a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, por contravenir el artículo 150.10 de la Constitución Política que prohíbe decretar tributos por la vía de la habilitación legislativa, esto es, a través de decretos-leyes.

5. El principio de legalidad de los tributos.

5.1. El artículo 338 de la Constitución Política afirma el principio de legalidad de los tributos al expresar, en el inciso primero: (…) "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos (…)". Como se expresó atrás (punto 4.2. de 'Consideraciones'), esta regla de legalidad de los elementos del tributo se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones.

5.2. Por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento "tarifa" de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa. El inciso 2 del artículo 338 dice que "La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden 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 (…)".

5.3. En gracia de discusión, aún si la ley habilitante – y no el Decreto Ley -hubiera establecido las tasas por concepto de licencias y credenciales, la autorización a la Superintendencia contenida en los artículos 87 y 111 del Decreto 356 de 1994 para cuantificarlos, estaría viciada de inconstitucionalidad, al omitir "el sistema" y "el método" de cálculo de la tarifa. Y esto, porque la Constitución faculta al Legislador para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, pero le exige reglar esa atribución, so pena de inconstitucionalidad.

6. Las multas.

6.1. Visto que las multas no son tributos ni los recursos percibidos con ellas se consideran recursos tributarios de la Nación, no le son aplicables las restricciones constitucionales previstas en los artículos 150.10 y 338 de la Constitución, en cuya vulneración se basa la demanda.

6.2. Las sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), entre otras muchas, puntualizan lo que ha entenderse por razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes"10 así: (i) Claras, cuando son comprensibles y siguen un hilo conductor argumental, que permite al lector entender el contenido de la demanda y las justificaciones que esgrime el ciudadano en contra de la norma que acusa. (ii) Ciertas, si recaen indudablemente sobre una proposición jurídica real y existente; es decir, se refieren verdaderamente al contenido de la disposición acusada, y no hacen alusión a otras normas vigentes que no son objeto de la demanda o a otras normas simplemente deducidas por el actor. (iii) Específicas, es decir, que reflejan de forma concreta la manera como la disposición acusada vulnera la Carta, a fin de evidenciar la oposición objetiva que se alega entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución. En ese orden de ideas, los argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"11 que no se relacionan de manera concreta con las disposiciones que se acusan, resultan inadmisibles, porque impiden la confrontación propia del juicio de constitucionalidad. Además, la especificidad de los motivos de la violación exige "la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto"12, en contra de una norma demandada. (iv) Pertinentes, lo que supone que las razones que se

formulan en contra de una norma acusada, deben ser de naturaleza constitucional, esto es, fundadas en la apreciación y comparación del contenido de la norma Superior con el precepto demandado, y no en argumentos simplemente legales, doctrinarios, subjetivos o fundados en consideraciones de conveniencia que son ajenas a un debate constitucional. Y finalmente, (v) Suficientes, es decir, aquellas razones que incluyen todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche y que despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada13.

6.3. En materia de multas encuentra la Corte que la demanda no desarrolla los cargos con el alcance exigido en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y de la jurisprudencia de esta Corporación. Las razones en ella expuestas carecen de especificidad, pertinencia y suficiencia, por cuanto en el libelo no se exponen claramente las razones por las que la norma atacada es inconstitucional, al limitarse a hacer afirmaciones generales sobre el contenido de la misma. Los argumentos planteados, en relación con la presunta trasgresión de normas superiores, se refieren a las características de los tributos, y las multas no hacen parte de esta categoría. En consecuencia los argumentos planteados no revisten un carácter constitucional, de manera que la ineptitud de los cargos formulados impide a la Corte pronunciarse de fondo sobre ellos, ante lo cual se declarará inhibida.

En este punto la Corte observa que desde el punto de vista de las facultades extraordinarias era exequible (art. 1°, literal j), Ley 61 de 1993), pero no respecto del método y criterios para establecer su valor. No obstante, el actor no ha formulado materialmente un cargo, vale decir, una acusación de inexequibilidad susceptible de ser analizada y evaluada en el ejercicio del control de constitucionalidad.

7. Conclusión.

7.1. El Decreto Ley 356 de 1994 establece la obligación de obtener licencias de funcionamiento y renovación -artículo 3- para quienes pretendan desarrollar acciones relacionadas con la vigilancia y seguridad privada; también prevé el porte de credenciales de identificación del personal de las empresas. En sus artículos 87 y 111, faculta a la Superintendencia del ramo para determinar el valor o las sumas de tales credenciales y licencias, como por concepto de multas.

7.2. Al expedir el Decreto Ley 356 de 1994, el Gobierno carecía de potestad para imponer pagos por concepto de credenciales y licencias de funcionamiento, esto es, de decretar tasas o tributos, por doble razón: (i) porque la ley habilitante de facultades legislativas no lo autorizó para establecerlas – Ley 61, artículo 1, literal j -, excediendo con ello las facultades legislativas otorgadas; (ii) y sobre todo, porque la Constitución Política – artículo 150.10 – prohíbe al Legislador delegar la potestad tributaria, por la vía de las facultades extraordinarias, en el Ejecutivo. Sólo durante los estados de excepción, puede el Gobierno Nacional decretar tributos.

7.3. También amerita reproche de constitucionalidad el que la autorización dada a la autoridad administrativa en las normas demandadas, para señalar el valor y las sumas por concepto de credenciales y licencias, carezca del marco legal que debe acompañar

la fijación de las tarifas de las tasas y las contribuciones por la Administración. Así, al ejercicio inconstitucional de la potestad tributaria, a través de un Decreto-Ley, se suma la omisión en el señalamiento del "sistema", el "método" y la "forma" de cuantificación de las tarifas en función de sus costos y beneficios y del reparto de las mismas, con desconocimiento del artículo 338 de la Constitución Política.

7.5. Adicionalmente, acogiendo el criterio del Procurador General de la Nación, la expresión "especificaciones" contenida en el aparte atacado del artículo 87 del Decreto ley 356 de 1994 no merece objeción constitucional, por referirse a un aspecto técnico que se entiende incluido en las facultades conferidas por la ley habilitante.

7.6. Por consiguiente, se declararán inexequibles las expresiones "valor" contenida en el artículo 87 del Decreto Ley 356 de 1994, y "licencias" y "credenciales" contenidas en el artículo 111 demandado, por violar los artículos 150, numerales 10 y 12, y 338 de la Constitución.

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. Declarar EXEQUIBLE el artículo 87 del Decreto Ley 356 de 1994 por los cargos formulados por violación a los artículos 150-10 y 338 de la Constitución Política, con excepción de la expresión "valor" que se declara inexequible.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 111 del Decreto Ley 356 de 1994 por los cargos formulados por violación a los artículos 150-10 y 338 de la Constitución Política, con excepción de las expresiones "licencias" y "credenciales" que se declaran inexequibles.

Tercero. Declararse INHIBIDA en relación con las multas, por cuanto no se ha planteado un cargo de constitucionalidad contra dicha expresión.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Con Aclaración de Voto

CLARA ELENA REALES GUTIERREZ

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No 41.220 de 1994

3 "ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(…)

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación".

4 Ver "Derecho de la Hacienda Pública y el Derecho tributario", de Mauricio Plazas Vega (edit Temis, Bogotá, segunda edición, 2005).

5 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

7 Sentencias C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-495 de 1998 M.P. Alejandro Barrera Carbonell.

8 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

9 Mediante el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, el Congreso concedió al ejecutivo facultades extraordinarias por el término de seis meses para: "Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente sobre los siguientes aspectos:

– principios generales,

– constitución,

– licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad,

– régimen laboral;

– régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada y control de las empresas;

– seguros, garantías del servicio de la vigilancia privada;

– reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento;

– reglamento de uniformes;

– regulación sobre equipos electrónicos para vigilancia y seguridad privada y equipos de comunicaciones y transporte;

– mecanismos de inspección y control a la industria de la vigilancia privada; protección, seguridad y vigilancia no armada, asesorías, consultorías en seguridad privada e investigación privada;

– colaboración de la vigilancia y seguridad privada con las autoridades;

– régimen de sanciones,

– regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada".

10 Cfr., entre varios, el Auto de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dicha oportunidad la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores correspondientes a ese caso, confirmó las razones del rechazo de la demanda por no presentar razones "específicas, claras, pertinentes y suficientes".

11Cfr. los autos 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre varios pronunciamientos.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

13 Ver Sentencia C-618 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo.