

Sentencia C-1378/00

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia para excluir de regulación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre aplicación y efectos de norma

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No protección de intereses económicos particulares

Referencia: expediente D-2921

Normas Acusadas:

Acción de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 259 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).

Demandante:

Guillermo Francisco Reyes González.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Bogotá, D. C., once (11) de octubre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Guillermo Francisco Reyes González demandó, los artículos 195, 196 197, 198, 199, 200 y 259 del Código de Régimen Municipal (Decreto Ley 1333 de 1986).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, procede la Corte a decidir sobre la demanda en referencia.

II. NORMAS ACUSADAS.

DECRETO LEY 1333 DE 1986

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Capítulo XIV

Procedimiento ordinario

ARTICULO 195. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. (Ley 14/83, art. 32).

ARTICULO 196. El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: devoluciones -ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones -recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites:

Del dos al siete por mil (2-7/00) mensual para actividades industriales.

Del 2 al 10 por mil (2-10/00) para actividades comerciales y de servicios.

PARAGRO 1o Las agencias de publicidad, administradoras y correctoras de bienes inmuebles y corredores de seguros, pagarán el impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendidos como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

PARAGRAFO 2º Los distribuidores derivados del petróleo pagarán el impuesto de que trata el presente artículo sobre el margen bruto fijado por el gobierno para la comercialización de los combustibles (Ley 14/83 art. 33).

ARTICULO 197. Para los fines aquí previstos se consideran actividades industriales, las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes (Ley 14/83 art. 34).

ARTICULO 198. Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo código o por este decreto, como actividades industriales o de servicios (Ley 14/83 art. 35).

ARTICULO 199. Son actividades de servicio las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas o comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casa de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y

televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automovilarios y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho (Ley 14/83 art. 36).

ARTICULO 200. El impuesto de avisos y tableros, autorizados por la Ley 97 de 1913 y la ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los concejos municipales (Ley 14/83 art. 37).

ARTICULO 259. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes:

Las obligaciones contraídas por el gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que hayan celebrado o celebre en el futuro, y las contraídas por la nación, los departamentos o los municipios mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

Las Prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904, además, subsisten para los departamentos, municipios las siguientes prohibiciones:

La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea;

La de gravar los artículos de producción nacional destinados a la explotación;

La de gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales a los que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio;

La de gravar con el impuesto de industria y comercio los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud, salvo lo dispuesto en el artículo 201 de éste Código;

La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que ésta sea, y

La de gravar las actividades del Instituto de Mercadeo Agropecuario; IDEMA (Ley 14/83, art. 39).

III. LA DEMANDA.

Pretende el actor, que se declare la inconstitucionalidad parcial, mediante sentencia condicionada, de los textos acusados, en cuanto ellos afectan la destinación específica de los recursos de la seguridad social en salud, contraviniendo la previsión contenida en el art. 48 de la Constitución.

En consecuencia, solicita a la Corte declarar que el Seguro Social y demás E.P.S. públicas y privadas, “no debían realizar en el pasado ni deben realizar en el futuro, el giro correspondiente de los recursos por concepto de impuesto de industria y comercio, así como todo el sector hospitalario del país, que no ha venido cancelando este impuesto amparados en el artículo 48 de la Constitución”.

Así mismo, pretende el actor que, “en la medida en que resulte improcedente este giro por parte del Instituto y efectivamente no se le conmine a hacerlo, considero que la sentencia para respetar el principio de igualdad, debe precisar el efecto retroactivo, para que de esta forma no se permita a quien no pagó y se castigue a quien si pagó, de forma tal que se le reintegre a las Entidades que pertenecen al Sistema de Seguridad Social y administran sus recursos, aquéllos giros que hicieron impropia e inconstitucionalmente”.

Las normas acusadas vulneran el principio de equidad tributaria, consagrado en el artículo 363 superior, en cuanto se dedican recursos provenientes de una contribución parafiscal, destinada a garantizar la seguridad social en salud, para financiar actividades extrañas a ésta.

Las disposiciones demandadas violan el artículo 48 de la Constitución, en razón de que se obliga a restringir la cobertura y eventualmente los beneficios en materia de salud y la expansión del régimen subsidiado, pues al destinar recursos para atender al pago de las referidas obligaciones tributarias, se limita el acceso a los servicios de salud a la población más pobre y vulnerable, en cuanto se reducen los recursos del fondo de solidaridad.

Se afecta ostensiblemente la unidad de pago por capitación, debido a que el 85% del monto de ésta se debe destinar a la atención en servicios en salud dentro del régimen subsidiado. En tal virtud, no se justifica constitucionalmente que los recursos de la salud resulten gravados.

Se afecta sensiblemente la integridad patrimonial de las entidades de naturaleza pública que prestan el servicio público de la seguridad social, porque la mayoría de ellas se encuentran dando perdidas, y con el desembolso de dineros que implica el pago de tributos, se afectaría en forma aún mas drástica el funcionamiento del sector hospitalario; lo que de paso origina una clara presión para aumentar las tarifas de los hospitales públicos y privados integrados al Sistema de Seguridad Social.

Debe tenerse en cuenta que los recursos para la salud que reciben las entidades promotoras no son de carácter oneroso, ya que la función de dichos organismos es la de administrar los recursos provenientes de la seguridad social en salud, como delegatarios del Estado; por ello, tienen derecho a recibir un porcentaje de los gastos de administración, en caso de que logren un resultado positivo.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio de Salud.

Luis Carlos SÁCHICA Aponte, en su condición de apoderado del referido Ministerio, intervino para sustentar la defensa de las normas acusadas, y solicitó a la Corte declararlas exequibles. Su participación se puede resumir así:

Las normas demandadas no son inconstitucionales por omisión, en razón de que esta sólo se presenta frente a un ordenamiento constitucional expreso e ineludible que imponga una obligación de hacer para una autoridad estatal, situación que en el presente caso no se presenta.

La destinación exclusiva de los recursos de seguridad social está referida a su administración, dentro del marco constitucional y legal común, del que forma parte el régimen tributario general, al que no puede sustraerse ninguna persona natural o jurídica.

El artículo 362 de la Constitución, en correspondencia con los principios de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales, establece que los bienes y rentas tributarias o no tributarias de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, y en consecuencia, las leyes sólo pueden afectarlos en caso de guerra exterior.

El actor no tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución, el cual dispone que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

A los concejos municipales les corresponde de acuerdo con el numeral 4 del artículo 213, votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y los gastos locales, norma que resultaría vulnerada si se accediera a las peticiones del actor.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Manuel Avila Olarte, en su condición de apoderado del citado Ministerio, intervino para solicitarle a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, de acuerdo con los siguientes planteamientos:

Dentro de las prescripciones demandadas no existe proposición jurídica, en razón de que en éstas no se encuentra el establecimiento del impuesto de industria y comercio sobre los recursos parafiscales de la seguridad social, en razón de que en las disposiciones acusadas no se regula un sobreimpuesto a las contribuciones parafiscales de la seguridad social en salud.

La protección contenida en el artículo 48 Superior no implica que las entidades, que integran el servicio público de la seguridad social no puedan ser objeto de la potestad tributaria estatal.

La sujeción de los sujetos económicos integrantes del sector de la seguridad social al sistema tributario, es una opción deducida de razones de conveniencia que deben ser evaluadas por el órgano de representación popular respectivo, de conformidad con las competencias reconocidas a los mismos constitucionalmente.

La solicitud del demandante de solicitar devoluciones tributarias no debe ser concedida, ya que tal controversia no depende de las disposiciones jurídicas en si mismas consideradas, por lo cual, la procedencia o no de tales devoluciones debe ser analizada de manera concreta, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, al rendir el concepto de su competencia, solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse respecto a la exequibilidad de las normas acusadas, con arreglo a las siguientes consideraciones:

Los artículos demandados no violan las normas constitucionales invocadas por el actor, porque es al Congreso a quien que corresponde establecer las contribuciones fiscales y parafiscales, y a las asambleas y concejos decretar de conformidad con la ley los tributos necesarios para el funcionamiento de las entidades territoriales.

La acusación presentada por el actor surge de una proposición jurídica ideal, no contenida en la norma, toda vez que en ninguno de los artículos demandados se dispone que las empresas promotoras de salud y las administradoras de riesgo profesionales son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, pues lo que se regula en las normas acusadas es simplemente lo relativo al hecho generador del referido impuesto.

El asunto planteado en esta demanda no corresponde a un análisis de constitucionalidad del precepto sino a su aplicación por parte de los concejos municipales, situación que sólo puede dirimir la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya que si la Corte establece prohibiciones para imponer gravámenes del orden territorial estaría invadiendo la órbita legislativa del Congreso de la República, y la órbita funcional de los concejos distritales y municipales, decretando exenciones a favor de las empresas promotoras de salud y las administradoras de riesgos profesionales, como se desprende de la sentencia C-220 del 16 de mayo de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. El problema jurídico planteado.

De conformidad con los antecedentes relacionados, las intervenciones registradas y el concepto del Procurador General de la Nación el problema jurídico planteado se contrae a determinar, en primer término, si las pretensiones de la demanda, en la forma como se encuentran formuladas, que buscan eximir de los tributos municipales de industria y comercio y avisos y tableros a las empresas y entidades encargadas de prestar el servicio de la seguridad social en salud, se adecuan a las exigencias y finalidades propias de la acción de inconstitucionalidad; y si a través de esta acción, es viable obtener una especie o forma de restablecimiento de un derecho presuntamente lesionado. Y, en segundo lugar, si las normas acusadas, que establecen los impuestos municipales de industria y comercio y avisos y tableros, resultan violatorias de las normas constitucionales invocadas por el actor, en cuanto gravan a las empresas promotoras de salud y las administradoras de riesgos profesionales, afectando con ello los recursos de la seguridad social y, por contera, los servicios que dichas entidades ofrecen a sus usuarios.

2. Solución al problema planteado.

2.1. Las disposiciones acusadas del Decreto-Ley 373 de 1986, que fueron expedidas antes de la Constitución de 1991, regulan dos tributos municipales específicos: el impuesto de industria y comercio (arts. 195, 196, 197, 198 y 199) y el de avisos y tableros (art. 200).

El actor centra su acusación sobre la pretendida violación del inciso 5 del artículo 48 de la C.P., por considerar que la carga tributaria referida, afecta los recursos que administran las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Riesgos Profesionales, e igualmente a los destinatarios de la seguridad social en salud, en la medida en que destinar dineros provenientes de dichos recursos al pago de los referidos impuestos conlleva a limitar la cobertura de los servicios que tales empresas y entidades prestan.

2.2. Del examen objetivo de las normas impugnadas se infiere que en ninguna de ellas se hace alusión expresamente ni directa ni indirectamente, a la imposición de los tributos que ellas regulan a las Empresas Promotoras de Salud o a las Administradoras de Riesgos Profesionales.

En efecto, el artículo 195 del Decreto 1333/86 señala el hecho tributario, vale decir, las actividades que son objeto de la imposición; el artículo 196 establece la base de la liquidación; el 198 define el concepto de actividad comercial y el 199 las actividades de servicio.

El artículo 200 del mencionado decreto ley se refiere a la forma como se debe liquidar y cobrar el impuesto de avisos y tableros autorizados por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915, tributo que la norma considera como complementario del impuesto de industria y comercio, y en relación con el cual establece una tarifa del 15% sobre el valor de éste, que deben fijar los concejos municipales.

2.3. Ciertamente, en la forma que esta concebida la demanda, se descubre que el actor dirige sus reparos contra las disposiciones acusadas, con miras a excluir de su regulación, a las empresas y entidades encargadas de prestar el servicio de la seguridad social en salud, misión que no le corresponde a la Corte, a través del control constitucional, sino al legislador.

Pero igualmente si lo que el actor pretende con su demanda es que los distritos y los municipios no apliquen las referidas disposiciones y, en consecuencia, no graven con los mencionados impuestos a las referidas empresas y entidades, encuentra la Corte que tampoco las normas que rigen su competencia le permiten inmiscuirse en problemas o cuestiones que tienen que ver con la aplicación de la ley y los efectos que de ella se derivan.

Las posibles violaciones a la Constitución, por consiguiente, no se presentan por lo que objetivamente dichas normas establecen, sino eventualmente por su aplicación a las EPS y las ARP, como entidades que realizan actividades comerciales.

2.4. Considera la Corte que la demanda, en los términos en que aparece formulada, adolece de una ineptitud sustantiva. En efecto, no permite, como antes se expresó, la confrontación

objetiva de los preceptos acusados con la Constitución, ni mucho menos entrar a estimar o a desestimar sus pretensiones, en razón de que ellas no se dirigen a pedir una declaración concreta de inexecutable, sino a obtener un pronunciamiento de la Corte, en el sentido de excluir a la citadas empresas y entidades de los mencionados gravámenes.

Lo anterior, se deduce claramente de la simple lectura de las peticiones del actor, quien pretende convertir la acción de inexecutable en algo parecido a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter contencioso administrativo. No otra cosa puede deducirse del hecho de buscar expulsar del mundo jurídico las normas acusadas, en cuanto su contenido normativo cobije a las referidas empresas y entidades de la seguridad social en salud, con efecto de retroactivo, y adicionalmente, con determinados condicionamientos y declaraciones relativos a la no obligación de pagar las obligaciones tributarias ya exigidas.

La formulación de una demanda en los indicados términos no se adecua a la naturaleza y finalidades propia de la acción de inconstitucionalidad. Adolece, por lo tanto de una ineptitud sustantiva que le impide a la Corte hacer un pronunciamiento de mérito.

En varias ocasiones la Corte se ha referido a la ineptitud sustancial de las demandas de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

En la Sentencia C-357/971, dijo en lo pertinente:

“La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales”.

“El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga, menos todavía cuando la impugnación parte de suposiciones o hipótesis que no se sabe si irán a cristalizarse en hechos”.

(...)

“Desde luego, si un ciudadano solicita la declaración de inconstitucionalidad, total o parcial, de cualquiera de esos preceptos -como aquí ocurre-, debe indicar los motivos por los cuales ellos son, a su juicio, inconstitucionales (artículo 2 del Decreto 2067 de 1991), con prescindencia de su aplicación en el caso de una de las empresas de servicios públicos y de una específica comisión de regulación”.

“De lo contrario, no puede la Corte entrar en el examen material de los preceptos atacados, con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución, ya que, estando fundados los cargos en posibles violaciones, producidas, no por las normas acusadas en sí mismas -que son generales-, sino por la peculiar situación generada en el caso concreto de uno de los sujetos regulados por ellas, la sentencia, en el evento de prosperar las pretensiones del actor, resultaría atribuyendo a tales normas vicios ajenos a su contenido. Y si, por el contrario, se llegara a declarar su constitucionalidad en relación con las glosas que formula el demandante, estaría la Corte deduciendo la validez constitucional a partir de un

conocimiento suyo particularizado y por ende incompleto de la disposición”.

“Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos.”

Igualmente en la Sentencia C-353/982 expresó la Corte:

“La argumentación en que funda el demandante los motivos de inconstitucionalidad de las normas acusadas no esta dirigida a confrontar directamente éstas con las disposiciones constitucionales que invoca, para de allí deducir su violación, sino a lanzar hipótesis o a suponer que la aplicación concreta de las normas impugnadas puede desconocer derechos constitucionales subjetivos de los estudiantes y funcionarios, como son los relativos a la libertad de aprendizaje, al trabajo, al conocimiento, a la educación y la cultura”.

“En las anteriores circunstancias, es claro que el ataque contra las disposiciones enjuiciadas se construye sobre motivos de conveniencia y oportunidad, esto es, sobre los efectos culturales, sociales y económicos que se derivan de la aplicación de dichas normas en la comunidad de estudiantes o a los trabajadores del Instituto Electrónico de Idiomas, pues, a juicio del actor, las referidas normas constitucionales resultan vulneradas, porque al disponerse la fusión de este organismo a la Universidad Nacional seguramente se encarecen los derechos de matrícula, se van a desconocer las limitaciones que los estudiantes tienen para acudir a las aulas en razón de que trabajan, y se van a despedir a muchos funcionarios, por razón de la reorganización que posiblemente la Universidad le imprimirá al Instituto, con violación del derecho al trabajo. En fin, la aplicación práctica de la preceptiva impugnada generará, a no dudarlo, el desconocimiento de prerrogativas y derechos de estudiantes y servidores de la institución”.

“Todo ello lo infiere el demandante dentro de un esquema de hipótesis, porque ciertamente el decreto apenas señala unas atribuciones generales que se le otorgan a la Universidad en el proceso de fusión, pero jamás establece puntualmente las medidas específicas a tomar, las cuales sólo podrán concretarse una vez se examine y evalúe la situación organizacional y funcional del organismo fusionado. Cuando este proceso se haya cumplido es que se pueden adoptar las estrategias y soluciones que el buen servicio administrativo y académico demanden”.

“El juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la Constitución Política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido”.

“Así lo ha señalado la Corte en numerosas decisiones, entre otras, la contenida en la sentencia C-236/97, en la cual dijo la Corte³:

“Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia”.

“En consecuencia, no es posible ni deducir violaciones, con base en suposiciones del demandante sobre el contenido normativo y el alcance interpretativo de las normas acusadas, ni mucho menos sobre supuestas violaciones de derechos que se puedan dar con la aplicación práctica por los distintos operadores jurídicos”.

En la sentencia C-113/20004, en la cual se ocupó la Corte de la demanda formulada contra el art. 21 de la ley 14 de 1991, se refirió extensamente a la imposibilidad de convertir la acción de inconstitucionalidad, que persigue la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, y que satisface el derecho político del ciudadano y actúa, no en interés individual, sino del público o social de toda la colectividad, en una acción encaminada a proteger concretos intereses económicos particulares. En dicha sentencia señaló la Corte:

“En el presente caso, la demanda, según resulta de su propio texto, se endereza de modo exclusivo a la defensa de los intereses pecuniarios de TELECOM respecto de la destinación periódica de recursos prevista por la norma acusada, cuando es fácil advertir que ésta no grava con nombre propio a entidad alguna sino que, con carácter general, cobija a todos los organismos descentralizados”.

“El actor busca que la Corte Constitucional dirima un conflicto cuya resolución corresponde exclusivamente al Congreso”.

“De acuerdo con lo expuesto en la demanda, la disposición legislativa ha debido aplicar a dicho ente una regla distinta a la consagrada para el género de los organismos descentralizados, teniendo en consideración su naturaleza de empresa oficial de servicios públicos. Y quiere el actor que la Corte entre a establecer la distinción que, en su criterio, omitió el legislador, excluyendo de modo expreso a TELECOM de la obligación impuesta a todos los organismos descentralizados”.

“Como se observa, aunque el ataque del accionante se dirige contra la norma, su propósito real es el de que se modifique el texto de la misma para sustraer a TELECOM del conjunto de sujetos pasivos de su mandato”.

“Dicho de otro modo, ya que el legislador no excluyó a esa entidad del ámbito personal previsto en la norma, se busca que sea esta Corte la que, mediante sentencia, plasmando

distinciones que no surgen del texto examinado, disponga la exención buscada”.

“Definitivamente no coincide tal pretensión con el genuino objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y, por supuesto, excede los términos de la competencia de la Corte en su tarea de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.

(.....)

“Ahora bien, la inconstitucionalidad que alega el demandante reside en que la norma acusada no haya excluido a TELECOM de la mencionada regla. Es decir, se deriva la posible contradicción con la Carta de un elemento totalmente ajeno al texto normativo examinado”.

2.5 Si bien los impuestos no pueden ser creados por las asambleas departamentales o los concejos municipales, estos organismos tienen una amplia capacidad de maniobra de dichos tributos, especialmente en el manejo de la tarifa aplicable a los sujetos gravados, y en buena medida, en la determinación de dichos sujetos.

Por lo mismo, la vía conducente para conseguir que no se apliquen los impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros a las entidades del sector de la seguridad social en salud, por considerar que éstos desconocen principios constitucionales, es diferente a la de la acción de inconstitucionalidad. En efecto, en la sentencia C-220/965 se pronunció la Corte de la siguiente manera:

“Ahora bien: si las autoridades administrativas al aplicar la norma incurren en arbitrariedades, sus actos son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa previa la interposición de los recursos de la vía gubernativa; pero para evitar sus excesos no puede exigirse al legislador que prevea taxativamente todas las actividades que cumplen el supuesto normativo, ni que limite la imposición del tributo sólo a las enunciadas expresamente, cuando la misma ley está señalando que se aplica a “todas” las actividades de servicios que se ejerzan o realicen dentro de las respectivas jurisdicciones municipales; por tanto, los vicios en que pueda incurrir el ejecutor de la norma no son causal de inconstitucionalidad.”

También en la sentencia C-353/986, sobre el punto se expresó:

“Las violaciones que se puedan dar en la aplicación de la ley son controlables por canales diferentes al de la acción de inconstitucionalidad, que han sido establecidos en diferentes estatutos jurídicos. Escapa, por consiguiente, al control constitucional las posibles o supuestas violaciones que se puedan presentar en la aplicación de la ley.”

3. Con base en las consideraciones precedentes, la Corte concluye que la demanda con la cual se inició el presente proceso adolece de ineptitud sustantiva, en virtud de haberse acusado unas normas con fundamento en cargos que no se compadecen con su contenido objetivo, y formulado pretensiones que no se adecuan a los objetivos y finalidades de la acción pública de inconstitucionalidad. En consecuencia, el fallo será inhibitorio.

VII. DECISION.

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:

Declárase INHIBIDA para decidir de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 195, 196, 197, 198, 199, 200 y 259 del Decreto 1333 de 1986.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA. SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell

3 Sentencia C-236/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Ibídem