

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

A la luz de la jurisprudencia constitucional referenciada, los actos de introducción en el proceso de constitucionalidad no comportan un prejuzgamiento de la cuestión sometida a trámite y, por tanto, hasta que se emita la sentencia que pone fin al proceso, la Sala Plena conserva su competencia para que en función de la ilustración que aporta la participación ciudadana, eventualmente varíe la valoración acerca del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad.

Referencia: Expediente D-13719

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”.

Demandante:

Edgardo Ignacio Torres Sáenz

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los y las magistradas Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Edgardo Ignacio Torres Sáenz formuló demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 Todos por un nuevo país”, por considerar que es contrario a los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución.

1. Por Auto del 26 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda con fundamento en el incumplimiento de los presupuestos de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia sistematizados por la jurisprudencia constitucional.

3. Presentada la corrección de la demanda, en proveído del 16 de junio de 2020, el magistrado sustanciador la rechazó, con fundamento en que se reiteraron los argumentos expuestos en el escrito inicial y, por consiguiente, consideró que persistía el incumplimiento de las condiciones jurisprudenciales anotadas.

4. Al presentarse recurso de súplica contra la decisión que desestimó la subsanación de la demanda, por Auto 275 del 6 de agosto de 2020, la Sala Plena revocó el Auto del 30 de junio de 2020 y, en su lugar, ordenó admitir la demanda bajo la conducción del magistrado sustanciador inicial, en los términos del artículo 50 del Acuerdo 2 de 2015.

5. En cumplimiento de lo anterior, por Auto del 9 de diciembre de 2020 el Despacho sustanciador admitió la demanda formulada por el ciudadano Edgardo Ignacio Torres Sáenz contra el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por la presunta vulneración del artículo 150 numeral 12 y el artículo 338 Superior.

En la misma providencia se comunicó la iniciación de este proceso al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, de Ciencia y Tecnología, de Hacienda y Crédito Público, así como a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por

medio de apoderado, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la disposici3n demandada.

Del mismo modo, se invit3 a participar a la Unidad Administrativa Especial de Servicios P3blicos -UAESP-, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-, al Observatorio Ambiental de Bogot3, a la Asociaci3n Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-, a la Asociaci3n Colombiana de Ciudades Capitales, a la Superintendencia Nacional de Servicios P3blicos Domiciliarios, al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, a la Federaci3n Colombiana de Municipios, a la Asociaci3n Nacional de Recicladores, as3 como a las Facultades de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Pontificia Universidad Javeriana, ICESI y Universidad Libre de Colombia.

1. NORMA DEMANDADA

A continuaci3n, se transcribe la norma parcialmente demandada, de acuerdo con su publicaci3n en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015. Se subraya y resalta en negrilla el aparte demandado:

âœLEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

CONGRESO DE LA REP3BLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 âœTodos por un nuevo pa3sâœ.

(â€!)

ART3CULO 88. EFICIENCIA EN EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS S3LIDOS. Modif3quese el art3culo 251 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedar3 as3:

âœArt3culo 251. Eficiencia en el manejo integral de residuos s3lidos. Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podr3n imponer restricciones

sin justificaci3n t3cnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Cr3ase un incentivo al aprovechamiento de residuos s3lidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gest3n Integral de Residuos S3lidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables. El valor por suscriptor de dicho incentivo, se calcular3 sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio p3blico de aseo, como un valor adicional al costo de disposici3n final de estos residuos. El Gobierno Nacional reglamentar3 la materia y su implementaci3n podr3 ser de forma gradual.

Los recursos provenientes del incentivo ser3n destinados a la actividad de aprovechamiento del servicio p3blico de aseo para el desarrollo de infraestructura, separaci3n en la fuente, recolecci3n, transporte, recepci3n, pesaje, clasificaci3n y otras formas de aprovechamiento; desarrolladas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalizaci3n e inclusi3n social. Dichos recursos tambi3n se emplear3n en la elaboraci3n de estudios de pre-factibilidad y factibilidad que permitan la implementaci3n de formas alternativas de aprovechamiento de residuos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energ3tico y las plantas de tratamiento integral de residuos s3lidos, entre otros.

Cons3rvase el incentivo para la ubicaci3n de estaciones de transferencia de residuos s3lidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de car3cter regional. El valor de ese incentivo ser3 pagado al municipio donde se ubique la estaci3n de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuar3 entre 0,0125% y 0,023% del smmlv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentaci3n que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Los anteriores incentivos deber3n ser destinados a la financiaci3n de proyectos de agua potable y saneamiento b3sico.

PAR3GRAFO 1o. La Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico definir3 el mecanismo de inclusi3n del pago de los incentivos mencionados en el presente art3culo, en la tarifa del usuario final del servicio de aseo; salvo aquellos usuarios ubicados

en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia, para los incentivos relacionados con dicha infraestructura.

Igualmente, en la metodología tarifaria se establecerá un incentivo a los usuarios para promover la separación en la fuente de los residuos.

PARA GRAFO 2o. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo.

2. LA DEMANDA

El demandante sostiene que el legislador a través del contenido normativo parcialmente acusado creó una contribución denominada incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos, sin fijar la totalidad de los elementos del tributo. En particular, explica que no se definió la tarifa o en su defecto el método o sistema, por lo que se delegó en el ejecutivo la determinación de dicho elemento.

En sustento de la acusación, en primer término, caracteriza la norma descartando que el incentivo sea un impuesto o una tasa. En ese sentido, explica que no se trata de un impuesto porque el cobro del incentivo no se hace de manera general a todos los ciudadanos y los recursos obtenidos no están destinados a financiar el funcionamiento del Estado. Tampoco estima que sea una tasa, toda vez que no se paga como contraprestación a un servicio y se cobra a todos los suscriptores del servicio de aseo, quienes no asumen voluntariamente la obligación de pagar.

De este modo, a partir de un criterio residual concluye que se trata de una contribución, lo que se refuerza aún más si se tiene en cuenta que los recursos obtenidos se destinarán a financiar el desarrollo de infraestructura para la prestación de la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos y que los suscriptores del servicio de aseo no tienen la opción de negarse a efectuar dicha inversión.

En segundo lugar, se refiere a la tarifa señalando que el legislador no estableció dicho elemento del tributo y que brilla por su ausencia en la norma demandada la

determinación de los métodos y sistemas, aspecto que por expreso mandato de lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política debió ser fijado por el legislador. Sobre este último aspecto, agrega que «no es posible evaluar siquiera si determinados modelos o pautas contenidas en la norma se ajustan al modelo flexible del sistema y método que ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como quiera que (i) no se estableció el más mínimo criterio, pauta o regla alguna para que el Gobierno Nacional fijara la tarifa y «etampoco se fijó criterio alguno sobre la forma en que debían repartirse los beneficios».

Con base en lo anterior, solicita la declaratoria de inexecutable de la disposición parcialmente demandada del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015.

II. INTERVENCIONES

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General de la Corte Constitucional, dentro del término de fijación en lista, el cual venció el 27 de enero de 2021, se recibieron un total siete (7) escritos de intervención. En tres de los escritos allegados al trámite se solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, esto corresponde a las intervenciones presentadas por (i) la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-; (ii) la Federación Colombiana de Municipios, y; (iii) el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

La Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico UAE-CRA, la Dirección Técnica de Gestión de Aseo -DTGA- de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitan declarar la executable de la norma parcialmente demandada.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- pide a la Corte declarar la inexecutable del aparte demandado.

A continuación se resumen las intervenciones:

1. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 27 de enero de 2021, Everaldo Lamprea Montealegre, obrando como Director Jurídico de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-, solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada, como consecuencia de la ineptitud sustantiva de la demanda derivada del incumplimiento del requisito de certeza.

En criterio del interviniente la ineptitud sustantiva obedece a que el demandante sustenta la acusación en una interpretación errónea de la norma acusada al considerar que el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de los Recursos Sólidos (IAT) es una contribución. Sobre la naturaleza jurídica de la medida indica que, contrario al entendimiento del demandante, se trata una compensación que paga el suscriptor por la prestación del servicio público de aseo como parte de la tarifa. Como consecuencia de lo anterior, al carecer de naturaleza de tributo, no es predicable una vulneración del principio de legalidad tributaria en los términos de los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política.

El interviniente explica, de una parte, que dicho incentivo no cumple con los requisitos esenciales para considerarse un impuesto, una tasa o una contribución; y, de otra, que no puede considerarse un precio público debido a que no cumple con los requisitos que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido a ese respecto. Sobre el particular, sostiene que la naturaleza del incentivo no recae sobre un tributo, en la medida que aun cuando se puede considerar como una prestación unilateral creada por el Legislador y el hecho generador refleja a su vez la capacidad del contribuyente para el pago de dicho incentivo, este no es cobrado a toda la ciudadanía por lo que su pago no se torna en obligatorio.

En esa misma orientación, explica que el IAT no tiene la naturaleza de una tasa, toda vez que en esta última el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización de este, por lo cual ostenta una naturaleza retributiva, es decir, compensa el gasto en que incurre el Estado para prestar un servicio. Por el contrario, en este caso no se vislumbra una retribución, pues aunque el IAT se genere por la prestación de un servicio, este no contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que asume el Estado sino que cumple con otras finalidades consagradas en la ley que termina beneficiando

indirectamente a los contribuyentes como lo es el desarrollo de infraestructura, la formalización de las personas dedicadas al reciclaje, entre otras.

De ese modo, explica que es claro que no se está generando un beneficio directo a quien paga, es decir, al suscriptor del servicio público de aseo. Por el contrario, afirma que la disposición acusada tiene el objetivo de controlar o disminuir una externalidad negativa consistente en la producción de desechos, que en su gran mayoría terminan en rellenos sanitarios sin ser aprovechados ni tratados³, con consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y para la salud de las personas y los seres vivos.

Concluye la intervención precisando que (i) con los recursos recaudados no se beneficiará de manera directa a los suscriptores que realicen el pago, como ocurriría si se tratara de una contribución, sino que se financiarán proyectos para mejorar las actividades de aprovechamiento de los recursos sólidos; y, (ii) el funcionamiento en la práctica del recaudo y asignación de los recursos del IAT da lugar a que sean clasificados dentro de los presupuestos municipales como ingresos no tributarios a título de transferencias.

1. Federación Colombiana de Municipios

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 25 de enero de 2021, Gilberto Toro Giraldo, obrando como Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, solicita a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, y en subsidio pide se declare la constitucionalidad del aparte acusado.

La Federación pone de presente que al ser la demanda única y exclusivamente contra un aparte del artículo 88 de la Ley 1753, se genera dificultad para su interpretación. Es decir, de la lectura aislada del texto que se demanda no se advierte que en él se cree un impuesto, tasa o contribución sino que se limita a señalar la destinación específica de los recursos contemplados en el párrafo primero, por lo cual no tiene sentido pronunciarse respecto a la violación del principio de legalidad tributaria.

A partir de lo anterior, la Federación estima que en el texto del primer inciso demandado, se evidencia la ausencia de los sujetos activo y pasivo, a la vez explica que la palabra incentivo

no determina una carga de naturaleza tributaria lo que hace imposible detectar la creación de un impuesto, tasa o contribución en la norma demandada.

Con base en lo anterior, la Federación Colombiana de Municipios concluye que en el presente caso la Corte no debe ir más allá del escenario que propone la demanda para ver si en el resto del articulado se encuentran elementos que permitan determinar la naturaleza tributaria del denominado incentivo, toda vez que el demandante creyó encontrar que la norma acusada contenía elementos de un tributo y que la falta de otros viciaba la norma, cuando lo cierto es que el aparte objeto de demanda no permite identificar la existencia de un impuesto, contribución o tasa, ni revela que la norma se haya expedido como ejercicio de la potestad tributaria del Congreso.

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Por escrito radicado en la Secretaría General el 27 de enero de 2021, Juan Carlos Covilla Martínez, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, y de manera subsidiaria en caso de que la Corte determine que sí existe cargo pide declarar la constitucionalidad de la norma cuestionada.

En primer término, considera la cartera ministerial que la demanda no cumple con los requisitos mínimos para ser objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, toda vez que se dirige a cuestionar la disposición legal parcialmente acusada por supuestamente no definir la tarifa del incentivo, ni determinar el sistema o el método para que el Gobierno Nacional lo defina, inobservando que el segmento demandado no es una disposición aislada y que en la integralidad de la misma se encuentran los otros elementos.

Explica que Colombia como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, en el marco de las recomendaciones efectuadas por esa organización al país en los aspectos ambientales, requiere de instrumentos económicos para promover la reducción de residuos sólidos, así como aquellos orientados al aumento en las tasas de reciclaje y aprovechamiento. En ese contexto, explica que el incentivo al aprovechamiento

responde a una estrategia de política pública orientada a fortalecer la separación en la fuente de residuos con potencial de aprovechamiento y, en particular, a promover la reducción de las toneladas de este tipo de residuos en rellenos sanitarios.

En segundo lugar, en caso de que la Corte decida pronunciarse de fondo, invoca la sentencia C-248 de 2019, con fundamento en la cual concluye que el IAT es un tributo que reúne las condiciones de una "tasa", toda vez que configura una retribución equitativa de un gasto público que se encuentra a cargo de las entidades territoriales, las cuales deben garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos en sus respectivos territorios.

De manera puntual, el Ministerio señala que el incentivo al aprovechamiento reúne las características de una tasa en tanto: (i) tiene creación legal a través de la Ley 1753 de 2015; (ii) surge como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar las actividades de aprovechamiento y tratamiento de residuos en el marco del servicio público de aseo; (iii) la retribución pagada por el usuario guarda relación directa con los beneficios derivados del servicio ofrecido y las inversiones realizadas con estos recursos; (iv) los valores de la tasa no comprenden utilidad alguna del servicio; (v) su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente en su calidad de usuario del servicio público de aseo; y, (vi) el pago atiende a criterios distributivos.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Vivienda solicita a la Corte declare la exequibilidad del aparte demandado.

1. Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico UAE-CRA

Mediante escrito radicado en la Secretaría General el 27 de enero de 2021, Diego Felipe Polanco Chacón, actuando en calidad de Director Ejecutivo de la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico UAE-CRA, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del aparte demandado del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015.

En primer término, sostiene que el incentivo acusado tiene elementos objetivos que permiten determinar o fijar la tarifa, por lo que en modo alguno desconoce el principio de legalidad tributaria.

En segundo lugar, indica que no puede desconocerse que el incentivo que se estudia contribuye directa y específicamente a garantizar la estabilidad económica en la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo para el desarrollo de infraestructura, separación en la fuente, recolección, transporte, recepción, pesaje, clasificación y otras formas de aprovechamiento, desarrolladas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalización e inclusión social. En ese sentido, afirma que el accionante desconoce que los incentivos económicos son instrumentos diseñados para favorecer actividades que producen beneficios positivos o desincentivan actividades que produzcan efectos adversos. De manera puntual, precisa que el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento IAT busca generar beneficios sociales estimulando, por un lado, la reducción en la cantidad de residuos sólidos que se disponen en los rellenos sanitarios mediante la correcta separación en la fuente y, por otro lado, incentivar el desarrollo de infraestructura para la ejecución de la actividad de aprovechamiento y la elaboración de estudios de prefactibilidad y factibilidad.

Precisados estos aspectos, sostiene que no existe vulneración alguna a los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, ya que el incentivo permite desarrollar acciones afirmativas en materia del servicio público complementario de aprovechamiento en cabeza de sus destinatarios naturales, esto es, los recicladores.

Al respecto, refiere que en la Gaceta del Congreso de la República 242 del 7 de abril de 2015 contentiva de la exposición de motivos de la Ley 1753 de 2015, el legislador justifica la necesidad de efectuar ajustes encaminados a precisar que el incentivo al aprovechamiento creado debe ser destinado a la actividad de aprovechamiento que desarrollen los prestadores de dicha actividad, dentro de los que se encuentran los recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994.

Con base en los anterior, la UAE-CRA concluye que: (i) el incentivo es un instrumento encaminado a la formalización de los recicladores; (ii) existe la necesidad de mantener en el

ordenamiento jurídico la norma demandada, toda vez que esta permite ejecutar acciones afirmativas dirigidas a la mejora del servicio público de aseo, especialmente a la actividad de aprovechamiento de residuos; y, (iii) el demandante efectúa manifestaciones de inconformidad con el aparte demandado, que además de ser argumentaciones individuales y abstractas, no pueden ser el fundamento para declarar la inexecutable de la norma, puesto que el incentivo fue creado como un mecanismo de regulación de la economía en materia de servicios públicos y la supuesta discrecionalidad en la fijación de la tarifa se desvirtúa con la lectura integral del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, puesto que la norma dispone que el valor por suscriptor de dicho incentivo se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos.

1. Dirección Técnica de Gestión de Aseo -DTGA- de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Mediante concepto técnico radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 27 de enero de 2021, Natasha Avendaño García, actuando en calidad de Representante Legal de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, allega concepto técnico en virtud del cual no se determina si el aparte demandado es executable, inexecutable o si la Corte se debe inhibir de emitir un pronunciamiento de fondo.

Sostiene que la disposición demandada se ajusta a los objetivos de política pública orientados, de un lado, a mejorar la calidad de vida de la población recicladora de oficio, y de otro, a modernizar la actividad de aprovechamiento bajo principios de economía circular, mediante la implementación de formas alternativas de aprovechamiento de residuos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos.

Preliminarmente, hace referencia a los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la norma enfatizando la importancia que hoy en día tiene el aprovechamiento de residuos en el marco de las actividades complementarias del servicio público domiciliario de aseo. Para tal efecto, explica que desde la expedición de la Ley 142 de 1994 la actividad de aprovechamiento es considerada como complementaria⁵ del servicio público domiciliario de

aseo. Sin embargo, las especiales condiciones de su prestación han requerido la expedición de políticas públicas sobre la gestión integral de residuos sólidos, que sólo vino a tener un impacto importante a raíz de los distintos fallos de tutela de la Corte Constitucional a favor de la población recicladora⁶.

Precisa que en virtud de la norma demandada y las regulaciones complementarias se garantiza un esquema de prestación de actividad de aprovechamiento en condiciones adecuadas de cobertura, calidad y continuidad, que se traduce en un buen manejo y/o gestión de los residuos sólidos, que supone la estructuración de políticas públicas integrales que involucren no sólo la prestación del servicio público domiciliario de aseo, sino también un enfoque ambiental. En ese sentido, cita el documento CONPES 3874 relativo a la necesidad de buscar, a través de la gestión integral de residuos sólidos, la transición de un modelo lineal hacia una economía circular, que implica reducir la generación de residuos y optimizar el uso de los recursos para que los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico, así como para aprovechar su potencial energético.

Con fundamento en lo anterior, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios concluye que el incentivo previsto en la norma parcialmente acusada constituye un instrumento compatible con los objetivos contenidos en las políticas nacionales orientadas a mejorar la gestión de residuos sólidos, los cuales incluyen reducir la presión que soportan los rellenos sanitarios.

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mediante escrito presentado por Juan de Jesús Arcevalo Briceño en calidad de apoderado judicial, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015.

Indica que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos es un instrumento creado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para asignar recursos que permitan financiar la gestión integral de residuos sólidos, lo cual genera beneficios ambientales, sociales y económicos.

A partir de lo anterior, explica que el incentivo al aprovechamiento de residuos sÃ3lidos atiende a la implementaciÃ3n de una polÃtica pÃblica nacional que propende por fomentar el desarrollo sostenible y mitigar el cambio climÃtico, a la vez que responde al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la OrganizaciÃ3n para la CooperaciÃ3n y el Desarrollo EconÃmico â€“OCDE- con el objetivo de fortalecer los mecanismos para una mejor gestiÃ3n de residuos sÃ3lidos.

1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-

Por escrito radicado en la SecretarÃa General el 25 de enero de 2021, el Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Juan de Dios Bravo GonzÃlez, solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del aparte demandado del artÃculo 88 de la Ley 1753 de 2015.

En sustento de esta postura, seÃ±ala que dicha norma viola el principio de legalidad tributaria, toda vez que al configurarse un tributo es necesario que el legislador establezca un mÃtodo, de manera que se materialice la exigencia de representaciÃ3n popular y se garantice la seguridad jurÃdica a los receptores del mismo. En ese sentido explica que la Corte Constitucional en mÃltiples ocasiones ha seÃ±alado la posibilidad de autorizar a una entidad administrativa para que determine la tarifa de las contribuciones o tasas. No obstante, dicha habilitaciÃ3n se ajusta a la ConstituciÃ3n en la medida en que concurra la previsiÃ3n legislativa expresa respecto al mÃtodo y sistema para su cÃlculo. De ese modo, la determinaciÃ3n del sistema y del mÃtodo constituye una exigencia ineludible cuando se delega la fijaciÃ3n de la tarifa de tasas y contribuciones a las autoridades que la ley autorice, la cual debe establecer con suficiente claridad y precisiÃ3n los parÃmetros que delimitan tal competencia9.

Sobre este aspecto, el Instituto cita la sentencia C-402 de 2010 para seÃ±alar que la obligaciÃ3n tributaria debe tener en la norma que crea la contribuciÃ3n su fuente sustancial, cumpliendo los requisitos del artÃculo 338 Superior. Por lo anterior, es inconstitucional una tasa o contribuciÃ3n en la que el Congreso de la RepÃblica no haya establecido algÃn criterio que permita identificar el sistema y el mÃtodo, que den lugar a determinar los costos y beneficios que permitan establecer la tarifa, asÃ como la forma especÃfica de

medici3n econ3mica, de valoraci3n y ponderaci3n.

Como consecuencia de lo anterior, el Instituto concluye que (i) para que una tasa o contribuci3n se ajuste al principio de legalidad tributaria, el Legislador est3 en la obligaci3n de definir todos los elementos del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, y tarifa; (ii) en el caso de la tarifa, si bien Constituci3n permite que el Legislador delegue en las autoridades la fijaci3n de este elemento, cuando se trata de tasas y contribuciones, siempre y cuando la Ley contenga la fijaci3n de criterios objetivos, como lo son el sistema y m3todo; (iii) no existen f3rmulas 3nicas para la fijaci3n del sistema y el m3todo, pero la definici3n legal no puede ser vaga o insuficiente; (iv) si bien la jurisprudencia constitucional ha se3alado que la determinaci3n del m3todo y el sistema de las tarifas responde a un modelo flexible, en cuanto a la posibilidad de âœcompartirâ€ la responsabilidad de fijar la tarifa, esta posibilidad puede adoptarse en aquellos casos en que la autoridad que resulte encargada de agotar los pasos faltantes para determinar la tarifa, el m3todo y/o el sistema, en virtud de la ley que los crea, sea tambi3n un 3rgano representativo y de votaci3n popular; y, (v), es indiscutible que el m3todo y el sistema deben existir, sobre todo, cuando se trate de delegar a una autoridad administrativa que no sea un 3rgano de votaci3n popular para que fije la tarifa.

En suma, el ICDT considera que el aparte de la norma demandada es insuficiente para determinar los costos y beneficios del tributo y, si en gracia de discusi3n, se tomara como suficiente, no existe parte alguna en la misma que permita fijar el monto de la tarifa. Es decir, la disposici3n acusada es inconstitucional al no brindar certeza y seguridad jur3dica al contribuyente porque no alcanza a cumplir con los criterios de determinaci3n de sistema y m3todo que deben estar contemplados en ella. Y, en todo caso, la autoridad administrativa encargada de regular la norma demandada es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia y no un 3rgano de representaci3n popular, que hubiese aplicado el referido modelo flexible sistematizado por la jurisprudencia constitucional.

III. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACI3N

De acuerdo con lo dispuesto en los art3culos 242 y 278 de la Constituci3n Pol3tica, la se3ora Procuradora General de la Naci3n, Margarita Cabello Blanco, rindi3 Concepto N3mero 6924 del 24 de febrero del 2021, a trav3s del cual solicita a la Corte

Constitucional declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda interpuesta contra el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015.

Sobre este aspecto, explica que el demandante al manifestar que el mencionado incentivo es una contribución porque "no puede enmarcarse como una tasa, en tanto que el pago que realizan los suscriptores no constituye una contraprestación a un servicio que les sea prestado y se cobra a todos los suscriptores, sin que sea una situación en la que los obligados al pago se hayan puesto por su propia voluntad", realiza una aproximación incorrecta porque el valor que se cobra a título de incentivo está orientado a cubrir los costos asociados a la prestación del servicio de aseo, conforme se desprende de los literales a y b del artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015.

De lo anterior se desprende que la imposibilidad del suscriptor de escoger si paga el incentivo no se debe a la naturaleza del tributo, sino al hecho de que el mismo está ligado al servicio público de aseo, frente al cual, en virtud de "los principios de solidaridad y redistribución", "no existiría exoneración en su pago" a fin de evitar que se desfinancie el sistema y se origine una emergencia sanitaria.

En tal sentido, sostiene que el error del demandante consistente en determinar que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos es una contribución, tiene repercusiones en la certeza de la argumentación del escrito de la demanda, toda vez que lo lleva a cuestionar que el Legislador no fijó el método y el sistema para determinar la tarifa, siendo que lo eventualmente cuestionable es que este no se basó en los parámetros para definir el costo del servicio prestado, tratándose de una tasa.

Como consecuencia de lo anterior, precisa que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos al ser una tasa, es suficiente para fijar la tarifa del tributo la expresión del Legislador consistente en que "el valor por suscriptor de dicho incentivo, se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de los residuos", puesto que el mismo Congreso de la República refirió conceptos técnicos propios de la gestión especializada del servicio público de aseo, lo cual impide que la determinación de la tarifa esté sujeta a la discrecionalidad de la administración.

Finalmente, la señora Procuradora General de la Nación advierte que una demanda que

pretenda cuestionar con suficiencia la constitucionalidad del incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos por supuestamente desconocer el principio de legalidad tributaria, debe señalar las razones por las cuales los conceptos técnicos propios de la gestión del servicio público de aseo señalados por el Legislador en el artículo demandado, no son aptos para determinar los costos del servicio que se presta, los cuales se fijan la tarifa de una tasa. Al respecto, precisa que dicho análisis no es realizado por el accionante, en gran medida, porque parte de una premisa errada, según la cual, la disposición acusada consagra una contribución.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa (aptitud sustantiva)

Previo a la formulación de un problema jurídico y la presentación del correspondiente esquema de resolución, la Sala Plena debe pronunciarse en relación con la aptitud sustancial de la demanda. Esto obedece a que la mayoría de los intervinientes¹⁰, así como la señora Procuradora General de la Nación solicitan a la Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo como consecuencia del incumplimiento de los presupuestos jurisprudenciales de admisibilidad sistematizados por la jurisprudencia constitucional a partir de la Sentencia C-1052 de 2001.

Para tal efecto, cabe recordar que el artículo 40.6 de la Carta Política dispone que todo ciudadano tiene derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. En consonancia con lo anterior, los numerales 1, 4 y 5 del artículo 241, disponen que la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones presentadas por los ciudadanos contra los actos de reforma constitucional, las leyes y los decretos con fuerza de ley. De manera complementaria, el artículo 242, numeral 1, dispone que «cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente».

En desarrollo de las precitadas disposiciones constitucionales, el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que cuando los ciudadanos interponen la acción pública de inconstitucionalidad deben señalar: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el límite impuesto por la Carta Política para la expedición del acto demandado, así como la forma en que fue quebrantado, y, (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Los numerales 1 y 3 de la mencionada normatividad disponen que para que se estructure un cargo se requiere el señalamiento de las normas demandadas, así como las razones por las cuales la Constitución se estima infringida (concepto de la violación).

La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre estos presupuestos de admisibilidad precisando que, si bien la acción de inconstitucionalidad no se caracteriza por exigir excesivos requisitos y, por consiguiente, en su límite prevalece la informalidad, hay contenidos mínimos que se solicitan de la demanda, los cuales son indispensables para que se pueda suscitar una controversia constitucional.

De este modo, la Corte al interpretar los presupuestos que deben acreditarse en la presentación de demanda, ha señalado que los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

En suma, al tenor de los precitados presupuestos jurisprudenciales la demanda requiere: (i) ser comprensible para el operador constitucional (claridad¹¹), (ii) debe recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre una inferencia de quien demanda o sobre otra disposición que no es objeto de la censura (certeza¹²), (iii) exige precisar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad¹³), (iv) proporcionar razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia¹⁴), todo lo cual redundará en (v) suscitar una mínima duda sobre la validez de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia¹⁵).

Pues bien, como líneas atrás se indicó³, varios¹⁶ de los intervinientes que participaron en el límite de constitucionalidad, así como la Procuraduría General de la Nación coinciden en señalar que el demandante realizó una lectura incierta del artículo 88 de la Ley 1753

de 2015, por lo que al despojar a la norma de su verdadero alcance resulta imposible estructurar un cargo de constitucionalidad.

En ese sentido, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, la Federación Colombiana de Municipios y el Ministerio de Vivienda explican que la demanda es incierta e insuficiente porque el tributo regulado en el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 no es una contribución como erradamente lo sostiene el demandante. En ese sentido sostienen que a partir de un errado criterio residual, el actor, en primer término, soporta la acusación en que no se trata de un impuesto, porque el cobro del incentivo no se hace de manera general a toda la ciudadanía, a la vez que los recursos obtenidos no están destinados a financiar el funcionamiento del Estado. Tampoco lo considera una tasa, en tanto que no se paga como contraprestación de un servicio y se cobra a todos los suscriptores del servicio de aseo que no asumen voluntariamente la obligación de pagar.

En orientación semejante, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio explican que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos, desde una perspectiva tributaria debe catalogarse como una tasa, ya que el mismo busca atender de forma parcial e indirecta los costos relacionados con el aprovechamiento de los residuos sólidos, como un componente del servicio de aseo, así como fortalecer la infraestructura para su operación. A partir de lo anterior, este grupo participantes considera que el error en la calificación de la tipología del tributo acusado tiene repercusiones en la certeza de la argumentación consignada en el escrito de la demanda, así como en su corrección. Lo anterior, debido a que lo lleva a cuestionar que la disposición acusada, supuestamente no fija la tarifa o el monto y el sistema para determinar la tarifa en relación con los beneficios que proporciona el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos.

En síntesis, este grupo de intervinientes considera que el incentivo al aprovechamiento reúne las características de una tasa porque: (i) tiene origen legal a través de la Ley 1753 de 2015; (ii) nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar las actividades de aprovechamiento y tratamiento de residuos en el marco del servicio público de aseo; (iii) la retribución pagada por el usuario guarda relación directa con los beneficios derivados del servicio ofrecido y las inversiones realizadas con estos recursos; (iv) los valores de la tasa no comprenden utilidad alguna del servicio; (v) su

reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente en su calidad de usuario del servicio público de aseo; (vi) el pago atiende a criterios distributivos, y; (vii) se trata de una acción afirmativa que beneficia a los recicladores organizados como prestadores de la actividad, quienes al llevarlos a centros de acopio para ser pesados, reciben además del precio por la venta de sus productos una remuneración posterior procedente de las tarifas.

Como consecuencia lógica de tal caracterización tributaria los intervinientes concluyen que si se parte del supuesto, según el cual el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos no es una contribución, como erróneamente lo entiende el actor, sino una tasa, prima facie, es suficiente para efectos de fijar la tarifa del tributo la expresión contenida en el inciso tercero del artículo 88 de la Ley 1753 al establecer que: “El valor por suscriptor de dicho incentivo, se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos.” En particular, porque a través de la expresión transcrita el Congreso de la República supeditó la tasa a criterios técnicos propios de la gestión especializada del servicio público de aseo, los cuales impiden que la determinación de la tarifa del tributo quede sujeta a la discrecionalidad de la administración.

Para Asocapitales, en cambio, el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de los Residuos Sólidos no tiene naturaleza tributaria ni de precio público debido a que no cumple con los requisitos que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido a ese respecto. En ese sentido, dicha Asociación sostiene que el incentivo contenido en la expresión demandada es una compensación que deben pagar los suscriptores del servicio público de aseo para disminuir una externalidad negativa consistente en la producción de determinada cantidad de residuos sólidos no aprovechables. De tal suerte que al no predicarse del incentivo las características propias de un tributo, no es posible entrar a evaluar una violación del principio de legalidad tributaria. Por esta razón concluye que al proponer el demandante una interpretación del artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 que no se corresponde con el contenido normativo definido por el Legislador, la acción pública de inconstitucionalidad versa sobre una comprensión subjetiva que no hace parte realmente del ordenamiento jurídico, lo que supone el incumplimiento del requisito de la certeza y, por tanto, conduce a la ineptitud sustantiva de la demanda.

Ahora bien, al margen de la discusión relacionada con la naturaleza de la medida, la mayoría de intervinientes coincide en que el análisis desagregado de la norma tiene repercusiones en el presupuesto de certeza. Sobre este aspecto indican que los apartes demandados (incisos 3 y 4 del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015) forman parte de una disposición conformada por siete incisos y dos párrafos en los cuales se encuentra la regulación de la cual el accionante se queja de otorgar un amplio margen de discrecionalidad al Gobierno Nacional para definir los elementos esenciales del tributo. Al respecto, explican que al demandarse únicamente y exclusivamente un segmento del artículo 88 de la Ley 1753, no es procedente realizar un juicio de constitucionalidad por violación del principio de legalidad tributaria, ya que de la lectura aislada y descontextualizada de la disposición normativa parcialmente acusada no se advierte que en esta se configure un impuesto, tasa o contribución como tal.

Resumido lo anterior, procede la Sala Plena a pronunciarse sobre la aptitud de la demanda en atención a los elementos de juicio aportados por los intervinientes y la señora Procuradora General de la Nación.

Los apartes objeto de demanda revelan tres contenidos normativos relacionados con (i) la creación de un incentivo en materia de residuos sólidos; (ii) su destinación específica; y, (iii) la definición de aspectos de orden técnico sobre el mismo.

De dichos contenidos, así como de una lectura sistemática del ordenamiento jurídico (Ley 142 de 1994 y normas complementarias), la Sala Plena encuentra que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos, es un componente adicional del precio que paga el suscriptor final por la prestación de un servicio, concretamente por la actividad de aseo público domiciliario que no tiene naturaleza tributaria.

En efecto, el artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994 al definir el servicio público de aseo establece que además de la recolección de los residuos, «las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. // Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento».

Nótese entonces que de conformidad con el precitado artículo 14.24 las actividades

complementarias de un servicio público hacen parte del servicio.

En desarrollo de este precepto legal, las Resoluciones 720 de 2015¹⁷ y 832 de 2018 de la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Ambiental, los municipios o distritos que prestan la actividad de aprovechamiento, deben incrementar en un 30% el precio techo límite fijado para el servicio de aseo. Esto implica que dentro de la factura final recibida por el suscriptor del servicio de aseo, se adicionan costos variables en relación con el incentivo por aprovechamiento de residuos.

Por consiguiente, al tratarse de un componente adicionado a la tarifa que paga el usuario de los servicios de aseo, este hace parte del precio por el goce del servicio, cuestión que desvirtúa su naturaleza tributaria.

Así las cosas, una lectura armónica de la Ley 142 de 1994 permite colegir que las actividades de aprovechamiento son actividades complementarias a las del servicio público domiciliario de aseo y, por ende, son consideradas también un servicio público, a la vez que los recicladores de oficio organizados (quienes se mencionan dentro de la norma acusada) son prestadores del servicio público de aseo en su actividad complementaria de aprovechamiento de residuos.

En conclusión, la Sala Plena encuentra que el incentivo es un componente adicional del precio que paga el suscriptor final del servicio de aseo por la propia actividad de aseo público domiciliario y su actividad complementaria de aprovechamiento de residuos. En consecuencia, se trata de una medida tarifaria originada en el cobro por la prestación de un servicio público que no tiene naturaleza tributaria, como erradamente lo expone el actor y lo explica Asocapitales en su intervención.

La comprensión del demandante sobre el alcance tributario de la disposición parcialmente acusada prescinde de su verdadera naturaleza tarifaria, cuestión que fuerza a la Corte a no poder confrontarla con el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 338 de la Constitución y, a partir de ello, realizar un pronunciamiento de mérito. En otras palabras, la acusación del actor se basa en una interpretación subjetiva del artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 que no se corresponde con el contenido normativo definido por el legislador, lo que conlleva al incumplimiento de los requisitos de certeza y pertinencia.

Ahora bien, pese a que en el presente caso la Sala Plena al resolver el recurso de súplica impetrado por el actor orden  admitir la demanda a trámite de constitucionalidad, aún así con posterioridad la Corporación puede inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito.

Sobre este aspecto procedimental, es preciso reiterar que el auto admisorio no constituye prejuzgamiento y entre lo resuelto en dicha providencia y lo discutido al momento de proferir la sentencia que pone fin al proceso, pueden presentarse circunstancias que incidan en el examen sobre la aptitud de la demanda. Al respecto, esta Corporación en Sentencia C-841 de 2010 se pronunció en los siguientes términos:

  Ha explicado esta Corporación que aun cuando en principio la oportunidad para definir si la demanda se ajusta a los requerimientos de ley es la etapa de admisión, a través del respectivo auto admisorio, ese primer análisis que responde a una valoración apenas sumaria de la acusación, llevada a cabo por cuenta del Magistrado Ponente, no puede comprometer ni limitar la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley, siendo así la Corte en pleno, al momento de proferir sentencia, la capacitada para establecer si la demanda fue presentada en legal forma, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad, de lo que depende su competencia para emitir pronunciamiento de fondo.  

En reiteradas ocasiones tras admitir a trámite un proceso de constitucionalidad como resultado de una valoración previa efectuada en sede del recurso de súplica, posteriormente la Corte se ha abstenido de realizar un pronunciamiento de fondo.

Un referente jurisprudencial sobre esta espec fica materia se encuentra en la Sentencia C-1406 del año 200018, en la que la acción p blica de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 104 del Decreto Ley 0609 de 1977 fue rechazada. No obstante, a través del recurso de súplica la Sala Plena dispuso su admisión. En dicha oportunidad, preliminarmente la Corte consideró que la norma demandada, pese a que fue derogada, podría seguir produciendo efectos jurídicos que, eventualmente podrían transgredir la Constitución Política. Con base en lo anterior, la demanda fue admitida a trámite, pero, posteriormente la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por

carencia de objeto.

De manera análoga, en Sentencia C-626 de 2010¹⁹, al decidir sobre la admisión de la demanda propuesta contra el artículo 387 del Estatuto Tributario, el magistrado sustanciador consideró que no cumplía los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y, subsiguientemente, fue rechazada con fundamento en que los yerros no habían sido subsanados en el escrito de corrección. Al desatarse el recurso de súplica, la Sala Plena dispuso admitir la demanda con respecto a uno de los cargos formulados. Sin embargo, en atención a los elementos de juicio proporcionados por los intervinientes, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo. En dicha oportunidad esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“Se trata ahora de determinar, con la mayor ilustración proveniente del concepto del procurador general y de las intervenciones, si la acusación del actor contra las expresiones provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, laborales y asalariados, alcanza a configurar cargos de inconstitucionalidad, que conduzcan a decidir si efectivamente el legislador desconoció el derecho a la igualdad.”

(!)

“Esto significa que aun cuando posteriormente haya sido admitida, la demanda estudiada en esta providencia, incluida su corrección, no alcanza en realidad a cumplir los requisitos exigidos, por lo cual la única determinación que desafortunadamente puede tomarse es la inhibición, por ineptitud sustancial, tal como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.”

En esa misma orientación, en Sentencia C-752 de 2015²⁰, durante los actos de introducción al proceso la demanda formulada contra la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 fue inadmitida y rechazada a trámite y, por consiguiente, la admisión también se realizó a instancias de la Sala Plena, como consecuencia del recurso de súplica interpuesto por el demandante. No obstante, la Corte decidió inhibirse, al concluir que la demanda no cumplía los requisitos que permiten estructurar un cargo de inconstitucionalidad:

“La Corte debe también resaltar que la decisión inhibitoria en el presente caso

procede incluso ante la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte a través de Auto 111 del 7 de abril de 2015, en el que resolvió favorablemente el recurso de súplica formulado por el actor frente a la decisión de rechazo de la demanda, ordenándose así la admisión del libelo.

En efecto, conforme lo previsto en el inciso final del artículo 6º del Decreto Ley 2067 de 1991, las decisiones sobre el rechazo de la demanda también podrán adoptarse en la sentencia correspondiente. Igualmente, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que dicha sentencia resulta ilustrada por las consideraciones plasmadas en la demanda, las diferentes intervenciones y el concepto de la Procuraduría General. En el caso analizado tales actuaciones previas a la sentencia sirvieron de soporte a la Corte para demostrar que la regla de derecho que funda la demanda, esto es, la existencia de un mandato legal de aplicación obligatoria y general de la vacuna contra el VPH, al margen del consentimiento de las mujeres, es inexistente. En tal sentido, aunque en un primer momento del trámite la Sala consideró que la demanda cumplía con las condiciones mínimas para ser tramitada de fondo, remitidos los conceptos e intervenciones mencionadas y en el marco del proceso participativo y democrático en que tales documentos son remitidos, la Corte arriba a una conclusión diferente y fundada en un análisis exhaustivo de los diferentes puntos de vista y elementos de juicio pertinentes. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Recientemente, en Sentencia C-039 de 2021, la Corte conoció la demanda interpuesta contra los artículos 6 y 15 (parciales) de la Ley 397 de 1997, la cual fue admitida a trámite como consecuencia de la decisión adoptada por la Sala Plena al desatar el recurso de súplica impetrado por el actor. La admisión de la demanda se fundamentó en el principio pro actione que exige resolver toda duda relacionada con el cumplimiento de los requisitos en favor del demandante. Con todo, posteriormente, la Corte determinó que ante la ineptitud sustantiva de la demanda era forzoso inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito. En dicha oportunidad, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“La Sala advierte, al respecto, que la demanda fue admitida en aplicación del principio pro actione con base en el cual, cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante de manera que, en análisis posterior, se decida sobre la satisfacción de los mismos. Y lo fue por la aparente vulneración del artículo 58 de la Carta con el argumento de haber

desconocido el régimen constitucional de protección a la propiedad privada.

No obstante, la Corte advierte que existe ineptitud sustantiva de la demanda por lo que se declara inadmisible; inhibida pues, aunque el accionante expuso argumentos que resultan claros en tanto siguen un curso de exposición comprensible, incumplen los requisitos de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, necesarios para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los términos que lo ha exigido esta Corporación.

A la luz de la jurisprudencia constitucional referenciada, los actos de introducción en el proceso de constitucionalidad no comportan un prejuzgamiento de la cuestión sometida a trámite y, por tanto, hasta que se emita la sentencia que pone fin al proceso, la Sala Plena conserva su competencia para que en función de la ilustración que aporta la participación ciudadana, eventualmente varíe la valoración acerca del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad.

En efecto, dicha regla jurisprudencial fue consignada por la Sala Plena en el Auto 275 de 2020 mediante el cual se resolvió la súplica en el presente proceso al indicar que «En todo caso, la Sala aclara que los efectos de esta decisión se circunscriben estrictamente al ámbito de la admisibilidad de la demanda, sin perjuicio de la decisión que esta Corte adopte en la sentencia que resuelva el presente asunto.»

Como consecuencia lógica de estos razonamientos, en el presente caso la Sala Plena se abstendrá de emitir un pronunciamiento de mérito por ineptitud sustantiva de la demanda derivada del incumplimiento de los presupuestos de certeza y pertinencia.

V. SÍNTESIS

En el presente trámite, la Sala Plena conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos previsto en el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 Todos por un nuevo país», por la presunta vulneración del principio de legalidad tributaria que se desprende de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución.

Teniendo en cuenta que varios intervinientes²², así como la Procuraduría solicitaron a la

Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento de mérito, previo a la formulación del problema jurídico, la Sala Plena se pronunció en torno a la aptitud sustancial de la demanda. En términos generales, los intervinientes que pidieron a la Corte inhibirse sostuvieron que el demandante a partir de un errado criterio residual, realizó una lectura incierta del texto normativo demandado atribuyéndole la categoría de contribución especial.

Debido a lo anterior, la Corte en aplicación de la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias C-1406 de 2000, C-626 de 2010, C-752 de 2015 y C-039 de 2020 reiteró que los actos de introducción al proceso de constitucionalidad no comportan un prejuzgamiento de la cuestión sometida a trámite y, por tal razón, hasta que se emita la sentencia que pone fin al proceso, la Sala Plena conserva su competencia para que en función de la ilustración que ofrece la participación ciudadana y el concepto del Ministerio Público, pueda variar la valoración acerca del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad.

A partir de lo anterior, la Sala Plena determinó que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos, en los términos de la Ley 142 de 1994, es un componente adicional del precio que paga el suscriptor final del servicio de aseo por la propia actividad de aseo público domiciliario, la cual no tiene naturaleza tributaria. En ese sentido, los argumentos del demandante acerca del contenido tributario de la medida acusada prescindieron por completo de la verdadera naturaleza tarifaria de la misma, razón por la cual no es posible confrontarla con el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución.

Como consecuencia lógica de lo anterior, la Corte determinó que la acusación formulada por el actor se basó en una interpretación del artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 que no se corresponde con el contenido normativo definido por el Legislador, lo que condujo al incumplimiento de los requisitos de certeza y pertinencia y, por consiguiente, a que la Corte se abstuviera de emitir un pronunciamiento de mérito.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de mérito en relación con el cargo formulado contra el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 Todos por un nuevo país, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cùmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

(Con aclaración de voto)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

(Impedimento)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁNCHEZ MENDOZA

Secretaria General

1 En palabras del actor: “no podrán ser delegados al Ejecutivo, sino que tampoco incluye referencia o criterio alguno sobre el sistema y método que deba emplear el Gobierno para la fijación de la tarifa”.

2 La Universidad Nacional mediante escrito del 26 de enero de 2021 informó que no le fue posible designar un docente para realizar el concepto solicitado por la Corte, al no contar con la persona idónea para la expedición del mismo.

3 Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para el 2018 cerca del 8,3% de los desechos producidos a nivel nacional eran reciclados, y únicamente el 1% de los residuos orgánicos eran debidamente tratados.

4 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

5 Núm. 14.24, art. 14, Ley 142 de 1994.

6 En especial, de la sentencia T- 724 de 2003, así como con la expedición de los Autos 183 y 275 de 2011 de la misma Corporación.

7 “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo al esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio

para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.â€

8 â€œPor la cual se reglamentan los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y del régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio acorde con lo establecido en el Capítulo 5 del Título 2 de la parte 3 del Decreto número 1077 de 2015 adicionado por el Decreto número 596 del 11 de abril de 2016.â€

9 Corte Constitucional, Sentencia C 950 de 2007. MP. Manuel José Cepeda Espinoza.

10 Federación Colombiana de Municipios, Asociación Colombiana de ciudades Capitales y el Ministerio de Vivienda.

11 Sentencia C-189 de 2017: Los cargos son claros cuando permiten al lector comprender el concepto de la violación que se pretende alegar. Para que dicha compresión sea posible, no solo la argumentación debe tener un hilo conductor, sino que quien la lee â€“en este caso el juez constitucionalâ€” entienda con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente perceptibles.

12 Sentencia C-035 de 2020: En cuanto a la certeza, este presupuesto se cumple cuando los argumentos recaen sobre una proposición jur dica presente en el ordenamiento jurídico y se orienten a cuestionar la norma acusada y no otra que no hubiese sido mencionada en la demanda. En ese sentido, no es dable inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de éstas efectos que no contemplan objetivamente. Son ciertos los cargos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo. Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no son admisibles a trámite de constitucionalidad.

14 Sentencia C-044 de 2021: La pertinencia alude a que los razonamientos efectivamente tengan una naturaleza constitucional, de tal manera que se contrapongan normas de inferior categoría con los par metros constitucionales. Sobre este aspecto, no pueden admitirse argumentaciones simplemente legales o doctrinarias. Tampoco aprestan pertinencia los argumentos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada con fundamento en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias,

sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicÃ³ o serÃ­a aplicada la norma demandada.

15 Sentencia C-035 de 2020: La suficiencia en palabras de esta CorporaciÃ³n consiste en que â€œdespierten una duda mÃ¡xima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunciÃ³n de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.â€

16 (i) la AsociaciÃ³n Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-; (ii) la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios, y; (iii) el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

17 El artÃ­culo 13 de la ResoluciÃ³n 720 de 2015 dispone que â€œLos costos generados por los incentivos econÃ³micos creados con ocasiÃ³n de desarrollos normativos del orden nacional, se incluirÃ¡n como un valor en las unidades que correspondan al costo afectado.â€

18 Magistrado Ponente Ãlvaro Tafur Galvis.

19 Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla.

20 Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

21 Magistrado Ponente Antonio JosÃ© Lizarazo Ocampo.

22 De acuerdo con la constancia expedida por la SecretarÃ­a General de la Corte Constitucional, dentro del tÃ©rmino de fijaciÃ³n en lista se recibieron siete escritos de intervenciÃ³n. En tres de ellos, la AsociaciÃ³n Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-, la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios, y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio solicitaron a esta CorporaciÃ³n inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. La Unidad Administrativa Especial ComisiÃ³n de RegulaciÃ³n de Agua Potable y Saneamiento BÃ¡sico UAE-CRA, la DirecciÃ³n TÃ©cnica de GestiÃ³n de Aseo DTGA de la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitaron declarar la exequibilidad de la norma parcialmente demandada. Por el contrario, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- pidiÃ³ a la Corte declarar la inexequibilidad del aparte demandado.

