

Sentencia C-252/97

CLAUSULA DE LIBERTAD IMPOSITIVA-Tarifa de las tasas y contribuciones/CLAUSULA DE LIBERTAD IMPOSITIVA-Límites de orden formal y material

En materia impositiva la Constitución defiere al legislador una amplia capacidad para establecer los tributos y fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos imponibles, las bases gravables y las tarifas. La cláusula de libertad impositiva, se reitera en el tema de las tarifas de las tasas y contribuciones que las autoridades pueden cobrar a los contribuyentes, a título de recuperación de los costos en razón de los servicios que les presten, en cuyo caso compete a la ley, las ordenanzas o acuerdos, definir el sistema y el método para calcular tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. No obstante, la cláusula de libertad impositiva, como atribución constitucional radicada en los órganos de representación popular, está sujeta a varios límites de orden formal y material. Uno de ellos se deriva de las exigencias que obligan a que el sistema tributario se base en los principios de equidad, eficiencia, progresividad y seguridad (no retroactividad). Las normas tributarias están urgidas de legitimidad formal y sustancial. A la primera responde el procedimiento democrático que debe observarse para la aprobación de los tributos y contribuciones fiscales y parafiscales. La segunda sólo se satisface en la medida en que el deber tributario se enmarque en los conceptos de equidad, justicia y seguridad. De esto último se sigue un claro límite a la función impositiva y la habilitación correlativa a la jurisdicción constitucional para controlar sustancialmente, de conformidad con los señalados criterios, la obra legislativa.

JUSTICIA TRIBUTARIA-Debe consultar capacidad económica de sujetos gravados

PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE NORMAS TRIBUTARIAS-Proyección

La proporcionalidad y la razonabilidad de las normas tributarias, tienen que proyectarse sobre los distintos elementos del tributo, de suerte que el sistema fiscal resultante desde el punto de vista de la justicia y la equidad pueda reclamar el atributo de legitimidad sustancial. La tributación es de suyo la fuente de los deberes tributarios y éstos no pueden superar el umbral de lo que en un momento dado resulta objetivamente razonable exigir de un miembro de la comunidad. En este sentido sería indudablemente expoliatorio el sistema

tributario que expandiera su base de recaudo hasta comprender los recursos que las personas emplean para satisfacer sus necesidades mínimas vitales.

PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONOMICA-Tributos progresivos/PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO-Redistribución de ingresos y riquezas entre población

El principio de capacidad económica no se opone a que el legislador al graduar la carga tributaria y sopesar su incidencia en el patrimonio y rentas de los sujetos gravados, en lugar de establecer impuestos o contribuciones proporcionales, decreta tributos progresivos de modo que a mayor nivel de capacidad económica se incremente más que proporcionalmente la carga tributaria. De hecho la equidad y la progresividad, se han elevado a principios constitucionales del sistema tributario. Junto a la equidad horizontal que se alcanza mediante contribuciones proporcionales a los distintos niveles de bienestar y de riqueza, al sistema tributario se le asigna la misión de avanzar en términos de equidad vertical, lo que se realiza sólo cuando se disponen tratamientos diferenciados para los distintos niveles de renta o de patrimonio, lo que indefectiblemente lleva a romper el principio de universalidad. A través de impuestos y contribuciones fundados en el principio de progresividad se busca que la legislación tributaria contribuya a lograr que el ingreso y la riqueza se redistribuyan de manera más equilibrada entre la población. El Estado apela, en este caso, a la política tributaria para corregir las tendencias de concentración del ingreso y la riqueza que se derivan del libre juego del mercado y de la asignación histórica de la riqueza en la sociedad, todo lo cual explica el carácter necesariamente selectivo de las medidas legales que se dictan con miras a cumplir este objetivo.

PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y EFICIENCIA TRIBUTARIA-Hechos impositivos demostrativos de capacidad económica o riqueza

El principio de capacidad económica tampoco es incompatible con las formulaciones legales que se inspiran en la normalidad de los fenómenos económicos. Al legislador se le debe exigir que los supuestos en los que fundamenta sus hipótesis sean aquéllos que de ordinario están asociados a una mayor probabilidad de ocurrencia. Por el contrario, resulta desproporcionado reclamar que la ley tributaria en todos los eventos sea un fiel retrato de la realidad y que, por lo tanto, incorpore inclusive las situaciones que ocasionalmente se

aparten del curso normal de los acontecimientos. El casuismo que satisfaría esta pretensión, tendría de seguro efectos negativos en lo relativo a la eficiencia tributaria. Tanto la densidad normativa y procedimental, como su administración, tienen un costo que de extremarse puede incluso sacrificar en una medida considerable el producto de lo recaudado. Puede concluirse que la armonización entre los principios de justicia y de eficiencia tributaria, se consigue a través de la formulación legal de los hechos imposables que se apoye en supuestos verosímiles y razonables de la realidad social que como tales sean en abstracto demostrativos de capacidad económica o de riqueza, así ello pueda no acaecer en determinadas situaciones concretas e individuales y siempre que ésto último no sea el trasunto inequívoco de una recurrencia social capaz de anular la generalidad de la inferencia legislativa.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Clasificación de usuarios en categorías/REGIMEN TARIFARIO DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Solidaridad y redistribución de ingresos

La clasificación de los usuarios en categorías, por sí misma, no viola la Constitución, siempre que la clasificación corresponda a niveles distintos de capacidad económica. En efecto se trata de un método que permite distinguir grupos de usuarios y establecer entre éstos aquéllos que pueden, además de asumir los costos de los servicios, colaborar en la financiación de los subsidios que necesitan las personas de menores ingresos para completar el pago de los mismos. Dado que la solidaridad y la redistribución de ingresos, son criterios que debe tomar en cuenta el legislador al establecer el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, no es posible desechar el esquema ideado por el legislador que se revela idóneo para cumplir dicho propósito.

CAPACIDAD ECONOMICA DEL CONTRIBUYENTE-Parámetros indirectos de medición del bienestar económico

La Constitución no exige que la estimación de la capacidad económica de los contribuyentes siempre se determine a través de indicadores directos de renta o de patrimonio. Si bien los indicadores directos tienen la ventaja de probar de manera más segura el potencial de sacrificio fiscal que puede soportar teóricamente una persona, no puede eliminarse la posibilidad de que el legislador, en aras de la justicia y de la eficiencia fiscal, pueda acudir a parámetros indirectos de medición del bienestar económico del contribuyente que pese a ello

puedan ser validados socialmente como indicadores de riqueza. Definitivamente, la Constitución no prohíbe esta última alternativa.

Considerándose por lo menos plausible en abstracto la idea que subyace a la clasificación que ordena el legislador, no puede la Corte desestimar jurídicamente el uso al cual está directamente destinada y que se plasma en un régimen tarifario diferenciado que obliga a los usuarios con mayor capacidad económica a asumir parcialmente la financiación del subsidio que se ofrece a los consumidores de menores ingresos. Si la fórmula diseñada por el legislador para regular la solidaridad tarifaria fuese manifiestamente injusta e inequitativa, la Corte no dudaría en declarar su inexequibilidad. La misma ley contempla recursos administrativos, ejercitables ante el respectivo comité de estratificación y ante la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, por parte del usuario que estime desacertada la decisión de estratificación. De otro lado, como se ha dicho por la Corte en varias oportunidades, las presunciones en las que se fundan los hechos imponderables y la formulación legal de que son objeto, son susceptibles de evolucionar y depurarse con el paso del tiempo y los progresos de la administración. En consecuencia, el examen de constitucionalidad no puede llevar a la Corte hasta el extremo de adelantar un escrutinio riguroso de las mejores alternativas que habría podido tener teóricamente el legislador para cumplir el propósito que tenía en mente.

Referencia: Expediente D-1489

Actor: José Cipriano León Castañeda

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 86 numeral 4º, 87 numeral 3º, 89 numeral 1º, 99 numerales 6º y 7º, 101, 102, 103, 104 de la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., mayo veintiocho (28) de mil novecientos noventa y siete (1997).
Aprobada por acta No. 21

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera

Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 86 numeral 4º, 87 numeral 3º, 89 numeral 1º, 99 numerales 6º y 7º, 101, 102, 103, 104 de la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMAS ACUSADAS

Ley 142 de 1994

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 86. El régimen tarifario. El régimen tarifario en los servicios públicos a los que esta ley se refiere, está compuesto por reglas relativas a:

86.4 Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

(...)

Artículo 87. Criterios para definir el régimen tarifario. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.3 Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

(...)

Artículo 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3. Los concejos municipales están en la obligación de crear “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de ésta ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.1 Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente al 20% del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales. Para todos estos, el factor o factores se determinará en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que con base en ellos

se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta ley.

(...)

Artículo 95. Facultad de exigir aportes de conexión. Los aportes de conexión pueden ser parte de la tarifa; pero podrán pagarse, entre otras formas, adquiriendo acciones para el aumento de capital de las empresas, si los reglamentos de estas lo permiten.

Se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado, solo que se trate de un usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2, 3.

(...)

Artículo 99. Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:

99.6 La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1.

99.7 Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.

CAPITULO IV ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA

Artículo 101. Régimen de estratificación. La estratificación se someterá a las siguientes reglas:

101.1 Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva.

101.2 Los alcaldes pueden contratar las tareas de estratificación con entidades públicas nacionales o locales, o privadas de reconocida capacidad técnica.

101.3 El alcalde adoptará mediante decreto los resultados de las estratificación y los difundirá ampliamente. Posteriormente los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

101.4 En cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales, aplicable a cada uno de los servicios públicos.

101.5 Antes de iniciar los estudios conducentes a la adopción, el alcalde deberá conformar un Comité permanente de estratificación socioeconómica que lo asesore, cuya función principal es velar por la adecuada aplicación de las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación.

101.6 Los alcaldes de los municipios que conforman áreas metropolitanas o aquellas que tengan áreas en situación de conurbación podrán hacer convenios para que las estratificación se haga como un todo.

101.7 La Nación y los departamentos pueden dar asistencia técnica a los municipios para que asuman la responsabilidad de la estratificación; para realizar las estratificaciones, los departamentos pueden dar ayuda financiera a los municipios cuyos ingresos totales sean equivalentes o menores a los gastos de funcionamiento, con base a la ejecución presupuestal del año inmediatamente anterior.

101.8 Las estratificaciones que los municipios y distritos hayan realizado o realicen con el propósito de determinar la tarifa del impuesto predial unificado de que trata la Ley 44/90, serán admisibles para los propósitos de esta ley, siempre y cuando se ajusten a las metodologías de estratificación definidas por el Departamento Nacional de Planeación.

101.9 Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales, la Nación podrá exigir, antes de efectuar los desembolsos, que se consiga certificado de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios, en el sentido de que la estratificación se hizo en forma correcta. Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos departamentales, cada Departamento establecerá sus propias normas.

101.10 El Gobernador del Departamento podrá sancionar disciplinariamente a los alcaldes que por su culpa no hayan realizado la estratificación de los inmuebles residenciales en los plazos establecidos por Planeación Nacional, o no hayan conseguido que se haga y notifique una revisión general de la estratificación municipal cuando la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el plazo previsto lo indique.

101.11 Ante la renuencia de las autoridades municipales, el Gobernador puede tomar las medidas necesarias, y hacer los contratos del caso, para garantizar que las estratificaciones estén hechas acordes con las normas la Nación deberá, en ese evento, descontar de las transferencias que debe realizar al municipio las sumas necesarias y pagarlas al Departamento.

101.12 El Presidente de la República podrá imponer sanción disciplinaria a los Gobernadores que, por su culpa, no tomen las medidas tendientes a suplir la omisión de las autoridades municipales en cuanto a la realización de los actos de estratificación; podrá también tomar las mismas medidas que se autorizan a los gobernadores en el inciso anterior.

101.13 Las sanciones y medidas correctivas que este artículo autoriza podrán aplicarse también cuando no se determine en forma oportuna que la actualización de los estratos debe hacerse para atender los cambios en la metodología de estratificación que se tuvieron en cuenta al realizar la estratificación general de un municipio; o, en general cuando se infrinjan con grave perjuicio para los usuarios, las normas sobre estratificación.

Parágrafo. El plazo para adoptar la estratificación urbana se vence el 31 de diciembre de 1994 y la estratificación rural el 31 de julio de 1995.

Artículo 102. Estratos y metodología. Los inmuebles residenciales a los cuales se provean servicios públicos se clasificarán máximo en seis estratos socioeconómicos así: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio-alto, y 6) alto.

Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de

Planeación, las cuales contendrán las variables, factores, ponderaciones y método estadístico, teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos domiciliarios. Ninguna zona residencial urbana que carezca de la prestación de por lo menos dos servicios públicos básicos podrá ser clasificada en un estrato superior al cuatro (4).

Artículo 103. Unidades especiales de estratificación. La unidad especial de estratificación es el área dotada de características homogéneas de conformidad con los factores de estratificación. Cuando se encuentre viviendas que no tengan las mismas características del conglomerado, se les dará un tratamiento individual.

Artículo 104. Recursos de los usuarios. Toda persona o grupo de personas podrán solicitar revisión del estrato que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por el comité de estratificación en el término de dos meses y las reposiciones por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

(Se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República dictó la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, la cual fue publicada en el Diario Oficial Nº 41.433 de julio 11 de 1994.

2. El ciudadano Carlos Navia Palacios demandó los artículos 86 numeral 4º, 87 numeral 3º, 89 numeral 1º, 99 numerales 6º y 7º, 101, 102, 103, 104 de la Ley 142 de 1994, por considerarlos violatorios del artículo 367 de la Constitución Política.

4. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y el ciudadano Hugo Palacios Mejía, intervinieron para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

III CARGOS E INTERVENCIONES

1. Cargos de la demanda

El demandante considera que el concepto de estratificación que aparece en los artículos acusados, no responde a la idea de redistribución del ingreso a que hace referencia el artículo 367 de la Carta, cuando regula los criterios que deberán tenerse en cuenta a la hora de establecer el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.

Su apreciación se apoya en el contenido del artículo 101 numeral 5 de la Ley 142 de 1994, en el cual se exige a los alcaldes que conformen comités de estratificación socioeconómica, cuya función es la de “velar por la adecuada aplicación de las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación” -DNP-. De conformidad con la metodología suministrada por el DNP, para efectos de la estratificación, se ha de tener en cuenta el entorno y las características del inmueble, que se entiende son indicativos de la calidad de vida de quienes habitan en dichas viviendas. La ley exige considerar, además, la dotación de servicios públicos, para definir la calificación de un inmueble en uno u otro estrato. Esta metodología le permite avanzar la siguiente conclusión:

“... la ESTRATIFICACION se mide la parte física de la vivienda y su entorno, sus servicios y vías, pero LA CAPACIDAD ECONOMICA DE PAGO PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS NO SE TIENE EN CUENTA EN ABIERTA CONTRADICCION DEL SIGNIFICADO DE REDISTRIBUCION DEL INGRESO QUE ENUNCIA EL ARTICULO 367 DE LA CONSTITUCION NACIONAL...” (Subrayado y negrilla en el original).

A su juicio, la redistribución del ingreso, alude a un mecanismo de definición de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, que tiene en cuenta los ingresos salariales y rentas de quienes habitan en un inmueble determinado. De esta manera, las tarifas guardan relación con la capacidad del ingreso familiar.

2. Intervención de la COMISION DE REGULACION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

El jefe de la oficina jurídica de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – en adelante CRAPSB -, intervino para defender las normas acusadas. En su concepto, la Ley 142 de 1994 se limitó a desarrollar las disposiciones constitucionales relativas a los servicios públicos, y, en especial, “todos aquellos aspectos de carácter general que sirven de marco para la elaboración de las reglas tarifarias que cada empresa en su respectivo nivel debe aplicar”. Para realizar este propósito, se han aplicado los principios

señalados por los constituyentes: neutralidad (pago del costo real), eficiencia (las tarifas deben inducir al uso eficiente de los servicios), igualdad (los usuarios de similares características deben pagar la misma tarifa), equidad social (subsidios para clases menos favorecidas), viabilidad financiera (las tarifas deben proveer los recursos para ampliar cobertura y mejorar la calidad del servicio), estabilidad (evitar fluctuaciones bruscas de las tarifas), “y el de sencillez (el sistema de tarifas debe facilitar la medición, cobro y comprensión por parte del usuario)”.

Luego de referirse a la evolución de los mecanismos para la fijación de tarifas, indica que “el propósito final de la política de distribución de ingreso es trasladar, por diversos mecanismos, recursos de aquellos más favorecidos a los más necesitados, medidos los unos y los otros con los parámetros sociales más aceptables en cada tiempo y lugar”.

En la definición de estos mecanismos, el Estado debe tener en cuenta, entre otros factores, los costos que se derivan de la adopción de un mecanismo específico y los beneficios a redistribuir, de manera que se seleccione aquél que logre un equilibrio tal que garantice que en ningún caso el costo del mecanismo supere el costo del beneficio distribuido.

La estratificación corresponde a un criterio de clasificación cuyo costo no sacrifica el beneficio. En efecto, la calidad de la vivienda y su ubicación en la ciudad, “son un reflejo adecuado, aunque no perfecto, de la capacidad económica de las familias”, que aunque no guarda relación directa entre el ingreso familiar, sí mantienen una “estrecha relación con el ingreso que a través de su vida ha recibido (o espera recibir) una familia”.

De otra parte, a diferencia de los inquilinos de una vivienda que gozan de alta movilidad, los servicios son prestados a una vivienda, la cual, por obvias razones, no es móvil. Los habitantes pueden “escoger su lugar de residencia en aquellas zonas que mejor reflejen sus gustos, necesidades y posibilidades, todas ellas combinadas”.

En resumen, “no se encuentra probado que la estratificación socioeconómica no sea un criterio adecuado, útil y de bajo costo para definir el régimen tarifario y claramente no entra en contradicción frente al significado que el espíritu del constituyente quiso dar con la figura de “REDISTRIBUCION DE INGRESOS”. (Cursiva y mayúsculas en el original).

3. Intervención del Ministerio de Comunicaciones

La apoderada del Ministerio de Comunicaciones señala que de la lectura del artículo 367 de la Carta se desprenden dos situaciones a considerar para enfrentar los cargos de la demanda. De una parte, el constituyente confió al legislador la reglamentación de “todo lo relativo a la prestación de los servicios públicos domiciliarios”. De otra, en relación con las tarifas, sujetó dicha competencia a “los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso”.

De lo anterior se desprende que la Constitución dejó en manos del legislador la definición del contenido y alcance del concepto “redistribución de ingresos”. En desarrollo de dicha potestad, el legislador dispuso que el concepto se desarrollaría a través de los fondos de solidaridad y distribución de ingresos, mediante los cuales los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales ayudan a los estratos bajos a pagar las tarifas. Para tal efecto, la estratificación no aparece “como criterio para definir el régimen tarifario, sino como instrumento mediante el cual se hace efectiva la “redistribución de los ingresos” (negrilla en el original).

En cuanto al concepto de redistribución del ingreso, por él se entiende “un mecanismo de ajuste, corrección o cambio que se impone para lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos, por considerarse que esta distribución inicial no es equitativa. Para ello se utilizan diversos instrumentos, especialmente las transferencias directas, los subsidios y los impuestos” (negrilla en el original).

La normatividad impositiva colombiana se caracteriza por la incorporación del principio de progresividad. En virtud de dicho principio, se logra una relación creciente entre la base y la cuota tributaria, de manera que se logra gravar “adecuadamente a personas con diferentes capacidades de pago detrayendo más intensamente de las rentas más altas e incidiendo menos en los más bajos”. Para el caso de las tarifas en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios, la adopción de un sistema de este tipo, que grava de manera distinta a cada tramo, permite alcanzar la equidad vertical. “Es un impuesto de tipo conector de la sociedad dividida en clases, que intenta mejorar el bienestar de los estratos menos favorecidos sin empeorar el de los estratos favorecidos”.

Ahora bien, en torno a la estratificación misma, dos razones explican su relación con la capacidad de pago. De una parte, si se tiene en cuenta que los servicios públicos

domiciliarios son recibidos por inmuebles – residenciales, industriales y comerciales -, “es apenas lógico que la satisfacción de dichas necesidades públicas y sociales exija que sean precisamente, aquellos inmuebles, los que determinen el instrumento a aplicar para hacer efectivo el criterio de redistribución de ingresos, debido a que su entorno mide en forma real y coherente la capacidad de pago de las personas que lo habitan o utilizan comercial o industrialmente” (negrillas en el original).

De otra parte, se advierte que en las economías capitalistas “la propiedad privada refleja la concentración de los beneficios generados por la actividad económica del país, es decir, la concentración de la riqueza y de los ingresos”. De manera que se puede afirmar que la vivienda y su entorno se constituyen en “parámetro serio” para definir el ingreso real.

4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación -DNP-

El DNP, por intermedio de su apoderado, defiende la constitucionalidad de las expresiones “estratos” y “estratificación” dentro de las normas acusadas. A este respecto, manifiesta que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 2° de la Carta, los servicios públicos constituyen el medio para el cumplimiento de los cometidos estatales. En concordancia con tal apreciación, el artículo 365 de la Constitución establece que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”, y el artículo 366 del mismo estatuto señala que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población son finalidades sociales del Estado”. En cuanto al régimen de los servicios públicos, la Carta defiere al legislador su definición. Sin embargo lo sujeta, en materia tarifaria, a la consideración de los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.

La redistribución de los ingresos, uno de los objetivos fundamentales de la hacienda pública moderna, tiene por objeto la búsqueda de una justicia social frente a la desigualdad material. “El hecho que justifica la redistribución de la renta nacional es la desigualdad en el nivel de ingresos monetarios y reales distribuidos por los procesos de la producción económica. En consecuencia, la política fiscal redistributiva es de índole social”. La redistribución de ingresos no supone una mera transferencia de recursos de un grupo hacia otro, “sino del capital al trabajo y de los grupos sociales de más alto nivel de ingresos, a los grupos sociales de más bajo nivel de ingresos o que no obtienen ingreso alguno al encontrarse marginados del proceso productivo”. Así las cosas se pueden identificar tres objetivos de la función

redistributiva: (i) mejor distribución global de la renta nacional, (ii) mayor bienestar relativo para los segmentos más pobres y, (iii) redistribución de los recursos de los grupos más fuertes de la población.

Se busca, en consecuencia, lograr una igualdad de oportunidades para garantizar la participación en el crecimiento económico, de manera que al “asignar una mayor proporción de bienes colectivos a un segmento de la población desvalida (se) maximiza el bienestar del conjunto y (se) establece externalidades positivas para la sociedad”.

Entendida de esta manera la función redistributiva como criterio para efectos del régimen tarifario, aquella no dista del principio de capacidad económica, propia del sistema tributario.

De conformidad con dicho principio, el pago de tributos depende de la existencia de hechos – en sentido amplio – que indiquen la existencia de una capacidad económica. Al legislador corresponde señalar los hechos que se consideran indicativos de capacidad económica – patrimonio, renta, consumo o circulación de riqueza –.

Si bien, para efectos de la distribución de la renta, la capacidad económica se convierte en un principio rector, éste debe ceder “en beneficio de la aplicación de otros principios más eficaces en la obtención de un reparto más justo de la renta y de un crecimiento de ésta”, dentro de una proyección amplia de los diversos instrumentos de política económica.

El demandante considera que la estratificación es un criterio para definir el régimen tarifario.

Dicha apreciación es errónea, ya que “la estratificación es una herramienta que permite hacer operativos los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos en el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios”. Así las cosas, “la estratificación es un estudio técnico orientado a clasificar la población de una localidad, a través de sus viviendas, en grupos socioeconómicos o estratos”.

Cada estrato se compone de grupos de viviendas que comparten ciertos elementos objetivos, como sus características físicas y la de su entorno, de lo cual se desprende la existencia de ciertas condiciones socioeconómicas similares. Es de anotar que tal presunción ha sido corroborada a través de diversos proyectos pilotos adelantados en cerca de 20 municipios del país.

Ahora bien, “lo antes anotado se comprueba fácilmente al observar la realidad circundante;

es así cómo en las zonas urbanas existen viviendas que carecen de servicios públicos, vías, de andenes y están construidas con materiales menos consistentes, y en la zona rural hay viviendas que están construidas con materiales más frágiles y en predios que escasamente contienen una huera, etc; en ellas se alberga la población de más bajos recursos. Por otra parte, en las zonas urbanas también se observan sectores en donde las viviendas cuentan con todos los servicios públicos, amplias avenidas, construcciones lujosas, etc; igualmente, en el campo existen viviendas que se distinguen por los materiales de su construcción, la calidad y extensión de los predios que las contienen y por toda serie de comodidades que solamente pueden pagar quienes tienen suficiente capacidad económica”.

Estos datos arrojan información sobre la “realidad objetiva”, la cual se tiene en cuenta para clasificar los estratos y “asignarles tarifas diferenciales tendiendo a favorecer a los estratos más bajos en cumplimiento de lo principios constitucionales de solidaridad y redistribución de ingresos, puesto que la mencionada clasificación permite conocer quiénes están en la capacidad de subsidiar y quiénes en la necesidad de ser subsidiados”.

En cuanto a la fórmula que propone el demandante – considerar el ingreso de cada grupo familiar -, ésta resulta imposible en la práctica ya que exigiría “un registro exacto del monto de sus ingresos y egresos, lo mismo que de sus variaciones, puesto que sólo así se puede calcular la verdadera capacidad económica”, el cual es imposible de manejar y de llevar, toda vez que tales ingresos están sometidos a innumerables variables y porque “implicaría para el Estado un inmenso aumento en el gasto que finalmente tendrían que pagarlo los usuarios y por consiguiente se encarecería aún más los servicios”.

Finalmente, sobre el factor de dotación se manifiesta que éste constituye un límite para efectos de la estratificación, y mas no así de la tarifa.

5. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos

En primer lugar, la apoderada de la Superintendencia de Servicios Públicos -SSP- señala las deficiencias de la demanda, e indica que no parece claro si el demandante acusa las expresiones estrato y estratificación o el sentido de la palabra estratificación. Así mismo, no existe relación entre los cargos y algunas normas que no hacen alusión a la estratificación, sino que establecen sanciones por no adelantarla.

En cuanto al cargo de la demanda, considera que el demandante ha debido realizar una interpretación integral de la Ley 142 de 1994, para descubrir que la redistribución del ingreso es el factor determinante en la materia. En efecto, el artículo 86 numeral 2 de la ley, señala que a las personas de menores ingresos va dirigido el subsidio, con lo cual se puede apreciar que “se tiene en cuenta los ingresos de las personas, en lo que a tarifas se refiere, puesto que es ese factor el que hace que se beneficien con tales subsidios quienes posean menores ingresos”. Así mismo, el numeral 3 del artículo 87 de la misma ley, dispone que el régimen tarifario deberá tener en consideración la redistribución, vale decir, el sistema de ayuda, financiado por los estratos altos y los sectores industriales y comerciales, en favor de las personas de estratos bajos.

6. Intervención de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones -CRT-

El Coordinador General de la CRT señala que el Estado social de derecho no puede ser ajeno a las condiciones sociales de los sectores más pobres del país, lo que se deriva del contenido del artículo 2° de la Carta. En materia de servicios públicos, la Constitución (C.P. art. 367) dejó en manos del legislador la configuración de las competencias, las responsabilidades, y, en general, de todos aquellos aspectos relevantes para su prestación. En materia de régimen tarifario, sujetó la actividad legislativa a la consideración sobre los costos, solidaridad y redistribución de ingresos.

La ley fijó el alcance de estos dos últimos conceptos, al consagrar que se trataba de poner en práctica medidas destinadas a recaudar recursos para los fondos de solidaridad y redistribución, a fin de que se ayudara a los estratos más bajos a pagar las tarifas. En este sentido, la Ley 142 de 1994 no hace más que desarrollar los preceptos constitucionales.

En lo relativo a la estratificación, su objetivo es “establecer unas categorías que sirvan de sustento para aplicar a cabalidad el principio de solidaridad y redistribución”.

7. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La apoderada del Ministerio de Minas y Energía señala que, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 142 de 1994, el régimen tarifario se compone, entre otros, de un sistema de subsidios, el cual se otorga a las personas de menos ingresos, a fin de que puedan sufragar las tarifas de los servicios públicos. De esta disposición se desprende que la ley en cuestión, en ningún

momento, omitió considerar los conceptos de solidaridad y redistribución. Por otra parte, la misma Carta ha dispuesto que sea el legislador quien defina el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, lo que se ha verificado a través de la Ley 142 de 1994. Así las cosas, “queda claro que el concepto que el actor acomodaticamente le da al criterio de redistribución no consulta la definición legal, vigente sobre él”.

8. Intervención del ciudadano Hugo Palacios Mejía

El ciudadano interviniente señala que la Constitución atribuyó al legislador la función de definir el régimen de tarifas de los servicios públicos (art. 367 de la C.P.). Estableció la Carta que dicho régimen debía tomar en consideración los costos, la solidaridad y la redistribución de ingresos. De conformidad con la Ley 142 de 1994, que desarrolla esta facultad, la “estratificación de las viviendas es uno de los elementos fundamentales para conseguir la redistribución de ingresos”. En efecto, para los estratos 5 y 6 se ha fijado una contribución de naturaleza fiscal cuyo destino es el financiamiento de los fondos, de índole nacional y departamental, administrados por las empresas de servicios públicos, que deberán aportar los subsidios para que los estratos 1, 2 y 3 paguen los servicios básicos.

Por otra parte, indica el interviniente que la estimación de los ingresos de las personas y su capacidad de pago, es una de las tareas más difíciles que se haya encargado a los economistas, quienes han diseñado diversos sistemas, “sin que ninguno sea completamente satisfactorio”.

Ante tales dificultades, “una de las formas más utilizadas, en el mundo occidental, para tratar de medir los ingresos y también la capacidad de pago de las personas es el de los ‘signos visibles’ del ingreso, que examina las propiedades del contribuyente y sus patrones de consumo”. Una de tales formas es, precisamente, la estratificación. La razonabilidad de dicho mecanismo se apoya en que (i) “la extensión, calidad y disposición de los inmuebles, así como el sitio de la ciudad en el que se ubican, reflejan características del ingreso pasado, o esperado, de sus propietarios; (ii) quien alquila inmuebles, “los escoge en función de sus ingresos para atender el alquiler que debe pagar por el uso”, cuyo precio, a su vez, “depende... en forma principal ... del valor del bien que se alquila, el cual, de nuevo, refleja el ingreso del propietario”.

Ahora bien, es probable que en determinado momento puedan no coincidir las características

del bien con los ingresos de quien lo habita o posee. Sin embargo, “se trata de desajustes temporales, que resulta casi imposible para el legislador tomar en cuenta” (Subrayado en el original).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador inicia su concepto señalando que, como se desprende de la Carta, constituye un ámbito de reserva legal la definición del régimen tarifario, el cual debe estar apoyado en “una trilogía de criterios a saber el de los costos, solidaridad y redistribución del ingreso”.

En relación con la redistribución del ingreso, el Procurador pone de presente que constituye uno de los grandes problemas de la hacienda pública moderna. Su objetivo es garantizar que, en cuanto al régimen tarifario y los servicios públicos, todas las personas tengan acceso a dichos servicios, con independencia de su capacidad económica.

Para la aplicación de dicho criterio, “es menester saber cómo está conformada económicamente la sociedad y cuál es el nivel de ingresos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, información que se obtendrá con la metodología que juzgue apropiada el legislador dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad”.

En la Ley 142 de 1994, el legislador adoptó como criterio de redistribución la estratificación, la cual se prefirió al método de establecer la capacidad económica, en razón de la dificultad para establecer a ciencia cierta dicha capacidad. La estratificación se apoya en la existencia de criterios diferenciales, los cuales “resultan razonables en tanto los supuestos de hecho que sirven de base para la medición tarifaria son diferentes. Significa , entonces, que la concepción del aludido mecanismo no infringe per se el principio constitucional de la igualdad”.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda. En relación con el cargo que se predica del numeral 6º del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, dado que sobre el mismo se profirió sentencia de exequibilidad C-566/95, se dispondrá estarse a lo ya resuelto.

El régimen de la estratificación socioeconómica y propósitos que persigue

2. Las disposiciones demandadas de la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, regulan aspectos medulares de la denominada “estratificación socioeconómica”, la que se define como “la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley” (Ley 142 de 1994, art., 14.8). Las reglas relativas a los estratos, contribuyen, junto con otras a determinar el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.

Si bien las tarifas, en atención a los principios de eficiencia económica y de suficiencia financiera, deben reflejar la estructura de los costos y los gastos propios de la operación, la ley ha dispuesto que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los consumidores de los estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas (Ley 142 de 1994. arts. 87-1 y 87-3).

El anterior criterio de “solidaridad y redistribución”, se actualiza con ocasión del pago de los servicios que corresponde hacer a los consumidores de los estratos 5 y 6, a los cuales en las facturas respectivas se les liquida el valor del servicio más un factor adicional, no superior al 20%, que se destina a los “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”. El objetivo de los mencionados fondos, que se crean en cada municipio por parte de los concejos municipales, no es otro que el de financiar en alguna medida los subsidios que absorben parte de la tarifa que deben cancelar los usuarios de los estratos 1,2 y 3.

Cada municipio, de conformidad con las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación – las que teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos, fijan las variables, factores, ponderaciones y método estadístico -, tiene la obligación de clasificar en estratos los inmuebles residenciales que se benefician de los servicios públicos, para lo cual se prevén seis estratos socioeconómicos: 1) bajo-bajo; 2) bajo; 3) medio-bajo; 4) medio; 5) medio-alto y 6) alto.

Según el manual de estratificación adoptado por el Departamento Nacional de Planeación, para definir la estratificación aplicable a una determinada área, se toman en cuenta las características físicas externas de las viviendas y del entorno inmediato (materiales de las fachadas, puertas, ventanas, antejardín, garaje, pisos etc.), lo mismo que ciertos elementos

urbanísticos relevantes que sean útiles para deducir la calidad de vida de los moradores (zona de ubicación, servicios públicos, andenes, vías de acceso etc.).

Los resultados de la estratificación, se establecen y promulgan por el alcalde municipal mediante decreto. Ante el Comité de Estratificación, dentro de los dos meses siguientes, toda persona o grupo de personas, podrá solicitar la revisión del estrato asignado. Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios decidir las reposiciones que a este respecto se eleven contra las decisiones de estratificación.

Las normas demandadas contemplan sanciones disciplinarias para los responsables de ejecutar el régimen de estratificación económica que no cumplan con sus obligaciones. En este sentido se dispone que el Gobernador puede sancionar a los alcaldes y, en caso de no hacerlo, el primero podrá ser sancionado por el Presidente de la República.

Síntesis de la posición del demandante y de los intervinientes

3. El demandante cuestiona la constitucionalidad de las normas demandadas sólo en la medida en que el criterio de estratificación socioeconómica, a su juicio, viola el artículo 367 de la C.P., pues el régimen tarifario debe informarse en los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos, lo que no puede hacerse si éste se establece a partir de las características físicas de las viviendas y de su entorno, que no expresan adecuadamente la verdadera “capacidad de ingreso” de las familias. En efecto, si se deja de lado la enunciada “capacidad de ingreso”, no será posible que opere la redistribución de ingresos que ordena la Carta y se arriesga con gravar a grupos de personas de escasos recursos a través de tarifas excesivas o demasiado onerosas.

A título de corolario de su planteamiento, el demandante estima que viola la Constitución la asignación de competencias sancionatorias que la ley radica en cabeza de los gobernadores y del Presidente para los eventos de violación de los deberes derivados del régimen de estratificación.

Los intervinientes, a su turno, consideran que el Legislador, a tenor del artículo 367 de la C.P., goza de una amplia competencia para regular el régimen tarifario aplicable a los servicios públicos. La solidaridad y la redistribución de ingresos, como criterios que inciden en dicho régimen están adecuadamente desarrollados en las normas demandadas, como

quiera que la estratificación es el instrumento diseñado para lograr la vigencia efectiva de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, lo que se realiza cuando se obliga a los estratos altos a contribuir a financiar los subsidios que se conceden a las personas ubicadas en los estratos más bajos. Se sostiene, de otro lado, que la estratificación, per se, no define el régimen tarifario, sino que es el medio que se ha concebido para hacer operativos los criterios de solidaridad y redistribución del ingreso. Se alega, además, que las características de los inmuebles pueden configurar un indicador razonable de los ingresos de las personas que los poseen o los arriendan. Finalmente, varias normas de la Constitución, concluyen los intervinientes (C.P. arts 150-22, 189-4, 189-22, 293, 303, 367, 370, 304 y 314), ofrecen suficiente justificación a los poderes sancionatorios de orden disciplinario que, en esta precisa materia, se reconocen en la ley a los gobernadores y al Presidente de la República.

4. Se pregunta la Corte si viola la Constitución la ley que con el propósito de regular, por vía general, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, escoge como indicador de capacidad económica del usuario, que lo ubica dentro de una determinada categoría socioeconómica denominada estrato, las características físicas de la vivienda que habita y de su entorno inmediato, de modo que las personas clasificadas en los estratos superiores, además de pagar los costos del servicio, contribuyan en un porcentaje a financiar los subsidios que se conceden a las personas de los estratos inferiores.

La controversia definitivamente se centra en el tipo de indicador que a este respecto ha debido consagrar el legislador. Teniendo en cuenta que el régimen tarifario debe consultar los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos, el demandante considera que el aludido indicador debe basarse en hechos y circunstancias que de manera directa e inconcusa reflejen la capacidad económica del usuario. Por su parte, los intervinientes son de la opinión que en este sentido resultan suficientes hechos o circunstancias que indirectamente expresen la capacidad económica del consumidor, siempre que éstos permitan formular inferencias razonables sobre su capacidad económica, lo que perfectamente se da en el presente caso.

5. No cabe duda de que en materia impositiva la Constitución defiere al legislador una amplia capacidad para establecer los tributos y fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos imponibles, las bases gravables y las tarifas (C.P., arts 150-12 y 338). La cláusula de libertad impositiva, se reitera en el tema de las tarifas de las tasas y contribuciones que las

autoridades pueden cobrar a los contribuyentes, a título de recuperación de los costos en razón de los servicios que les presten, en cuyo caso compete a la ley, las ordenanzas o acuerdos, definir el sistema y el método para calcular tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

No obstante, la cláusula de libertad impositiva, como atribución constitucional radicada en los órganos de representación popular, está sujeta a varios límites de orden formal y material. Uno de ellos se deriva de las exigencias de los artículos 95-9 y 363 de la C.P., que obligan a que el sistema tributario se base en los principios de equidad, eficiencia, progresividad y seguridad (no retroactividad). Las normas tributarias están urgidas de legitimidad formal y sustancial. A la primera responde el procedimiento democrático que debe observarse para la aprobación de los tributos y contribuciones fiscales y parafiscales. La segunda sólo se satisface en la medida en que el deber tributario se enmarque en los conceptos de equidad, justicia y seguridad. De esto último se sigue un claro límite a la función impositiva y la habilitación correlativa a la jurisdicción constitucional para controlar sustancialmente, de conformidad con los señalados criterios, la obra legislativa.

6. Entre los deberes de toda persona y ciudadano se destaca el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. La medida de la contribución, por vía general, la señala la ley. No obstante, si la misma excede la capacidad económica de la persona, esto es, si ella supera de manera manifiesta sus recursos actuales o potenciales con cargo a los cuales pueda efectivamente contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, la norma tributaria estaría consolidando un sistema tributario injusto. De las normas constitucionales citadas se deriva la regla de justicia tributaria consistente en que la carga tributaria debe consultar la capacidad económica de los sujetos gravados.

En la capacidad económica se puede identificar un presupuesto o premisa inicial de la tributación, que no puede faltar, pues, de lo contrario, con grave detrimento para la justicia tributaria, el legislador podría basarse en cualquier hecho, acto, o negocio jurídico, así ellos no fueran indicativos de capacidad económica para imponer de manera irrazonable las cargas impositivas. La proporcionalidad y la razonabilidad de las normas tributarias, tienen que proyectarse sobre los distintos elementos del tributo, de suerte que el sistema fiscal resultante desde el punto de vista de la justicia y la equidad pueda reclamar el atributo de legitimidad sustancial. La tributación es de suyo la fuente de los deberes tributarios y éstos

no pueden superar el umbral de lo que en un momento dado resulta objetivamente razonable exigir de un miembro de la comunidad. En este sentido sería indudablemente expoliatorio el sistema tributario que expandiera su base de recaudo hasta comprender los recursos que las personas emplean para satisfacer sus necesidades mínimas vitales.

7. El principio de capacidad económica no se opone a que el legislador al graduar la carga tributaria y sopesar su incidencia en el patrimonio y rentas de los sujetos gravados, en lugar de establecer impuestos o contribuciones proporcionales, decrete tributos progresivos de modo que a mayor nivel de capacidad económica se incremente más que proporcionalmente la carga tributaria. De hecho la equidad y la progresividad, se han elevado a principios constitucionales del sistema tributario (C.P. art. 363). Junto a la equidad horizontal que se alcanza mediante contribuciones proporcionales a los distintos niveles de bienestar y de riqueza, al sistema tributario se le asigna la misión de avanzar en términos de equidad vertical, lo que se realiza sólo cuando se disponen tratamientos diferenciados para los distintos niveles de renta o de patrimonio, lo que indefectiblemente lleva a romper el principio de universalidad. A través de impuestos y contribuciones fundados en el principio de progresividad se busca que la legislación tributaria contribuya a lograr que el ingreso y la riqueza se redistribuyan de manera más equilibrada entre la población. El Estado apela, en este caso, a la política tributaria para corregir las tendencias de concentración del ingreso y la riqueza que se derivan del libre juego del mercado y de la asignación histórica de la riqueza en la sociedad, todo lo cual explica el carácter necesariamente selectivo de las medidas legales que se dictan con miras a cumplir este objetivo.

8. El principio de capacidad económica, de otro lado, tampoco es incompatible con las formulaciones legales que se inspiran en la normalidad de los fenómenos económicos. Al legislador se le debe exigir que los supuestos en los que fundamenta sus hipótesis sean aquéllos que de ordinario están asociados a una mayor probabilidad de ocurrencia. Por el contrario, resulta desproporcionado reclamar que la ley tributaria en todos los eventos sea un fiel retrato de la realidad y que, por lo tanto, incorpore inclusive las situaciones que ocasionalmente se aparten del curso normal de los acontecimientos.

El casuismo que satisfaría esta pretensión, tendría de seguro efectos negativos en lo relativo a la eficiencia tributaria, que es otro principio constitucional que debe acatar el legislador. Tanto la densidad normativa y procedimental, como su administración, tienen un costo que

de extremarse puede incluso sacrificar en una medida considerable el producto de lo recaudado. Por consiguiente, puede concluirse que la armonización entre los principios de justicia y de eficiencia tributaria, se consigue a través de la formulación legal de los hechos imponibles que se apoye en supuestos verosímiles y razonables de la realidad social que como tales sean en abstracto demostrativos de capacidad económica o de riqueza, así ello pueda no acaecer en determinadas situaciones concretas e individuales y siempre que ésto último no sea el trasunto inequívoco de una recurrencia social capaz de anular la generalidad de la inferencia legislativa.

9. En relación con los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra en la Constitución ninguna indicación precisa sobre la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios derivados de los mismos entre los usuarios (C.P. art. 338) ni sobre el criterio concreto de solidaridad y redistribución de ingresos que debe reflejarse, junto con los costos, en el respectivo régimen tarifario (C.P. art. 367). Se trata de extremos definitivamente librados a la libre configuración normativa del legislador, sujeta desde luego al respeto de los principios materiales de justicia y equidad, en atención a la connotación fiscal de la tarifa y al componente de carga tributaria – que excede el concepto de pago del precio de un servicio – que se expresa en el factor adicional que se cobra a los usuarios de los estratos altos.

La tarifa, en este caso, está vinculada al estrato socioeconómico en el que resulte clasificado el usuario, lo que en últimas dependerá de las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato. La parte de la tarifa que traduce el costo del servicio está determinada por el beneficio que recibe el usuario y a este respecto no cabe, en principio, formular observación alguna.

La discusión se plantea en relación con la parte de la tarifa que se expresa en una facturación mayor para los usuarios de los estratos altos en virtud de la aplicación de un factor adicional y diferenciado. La clasificación de los usuarios en categorías, por sí misma, no viola la Constitución, siempre que la clasificación corresponda a niveles distintos de capacidad económica. En efecto se trata de un método que permite distinguir grupos de usuarios y establecer entre éstos aquéllos que pueden, además de asumir los costos de los servicios, colaborar en la financiación de los subsidios que necesitan las personas de menores ingresos para completar el pago de los mismos. Dado que la solidaridad y la redistribución de ingresos, son criterios que debe tomar en cuenta el legislador al establecer

el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, no es posible desechar el esquema ideado por el legislador que se revela idóneo para cumplir dicho propósito.

Empero, el instrumento legal de la estratificación podría ser declarado inconstitucional, si se probare que es irrazonable o desproporcionado por estar edificado sobre presupuestos falsos en relación con la capacidad económica de los usuarios que han de soportar parcialmente la carga de subsidiar, con su mayor pago, a los consumidores de menores ingresos.

La Constitución no exige que la estimación de la capacidad económica de los contribuyentes siempre se determine a través de indicadores directos de renta o de patrimonio. Si bien los indicadores directos tienen la ventaja de probar de manera más segura el potencial de sacrificio fiscal que puede soportar teóricamente una persona, no puede eliminarse la posibilidad de que el legislador, en aras de la justicia y de la eficiencia fiscal, pueda acudir a parámetros indirectos de medición del bienestar económico del contribuyente que pese a ello puedan ser validados socialmente como indicadores de riqueza. Definitivamente, la Constitución no prohíbe esta última alternativa.

El legislador se ha basado en un supuesto fáctico al cual normalmente se asocia un determinado nivel de bienestar económico. El costo y calidad de las viviendas, deducibles de los materiales de que son hechas y de su dotación y ubicación urbanísticas, son elementos susceptibles de observación empírica sobre parámetros objetivos, los cuales organizados debidamente sobre una matriz estadística pueden arrojar datos relevantes sobre la capacidad económica mayor o menor de sus moradores. Es posible que en algunos casos la capacidad económica no corresponda al tipo de vivienda del usuario, pero esto no desmiente la presunción social sobre la que descansa el esquema legal general y que consiste en que a mayor lujo y mejor dotación material de la vivienda, mayor será la capacidad económica de su morador.

Considerándose por lo menos plausible en abstracto la idea que subyace a la clasificación que ordena el legislador, no puede la Corte desestimar jurídicamente el uso al cual está directamente destinada y que se plasma en un régimen tarifario diferenciado que obliga a los usuarios con mayor capacidad económica a asumir parcialmente la financiación del subsidio que se ofrece a los consumidores de menores ingresos. Si la fórmula diseñada por el legislador para regular la solidaridad tarifaria fuese manifiestamente injusta e inequitativa, la

Corte no dudaría en declarar su inexequibilidad. En el caso presente, ello sin embargo no ocurre.

Para llegar a esta conclusión, la Corte también ha tenido en consideración que no obstante el carácter mediato o indirecto del indicador de capacidad económica escogido por el legislador, éste en su individualización concreta no puede ser arbitrario, pues la misma ley contempla recursos administrativos, ejercitables ante el respectivo comité de estratificación y ante la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, por parte del usuario que estime desacertada la decisión de estratificación. De otro lado, como se ha dicho por la Corte en varias oportunidades, las presunciones en las que se fundan los hechos imponderables y la formulación legal de que son objeto, son susceptibles de evolucionar y depurarse con el paso del tiempo y los progresos de la administración. En consecuencia, el examen de constitucionalidad no puede llevar a la Corte hasta el extremo de adelantar un escrutinio riguroso de las mejores alternativas que habría podido tener teóricamente el legislador para cumplir el propósito que tenía en mente.

10. Las disposiciones demandadas que se refieren a las sanciones disciplinarias que los gobernadores pueden imponer a los alcaldes y, en subsidio, el Presidente de la República a los gobernadores que sean renuentes en exigir el cumplimiento del régimen de estratificación socioeconómica, no son objeto de un cargo especial por parte del demandante, distinto del genérico que no está llamado a prosperar.

Los argumentos expuestos son suficientes para declarar la exequibilidad de las normas legales demandadas, pero advirtiéndole que los efectos de la cosa juzgada constitucional se circunscriben al examen que se ha efectuado en relación con el criterio de estratificación en que tales disposiciones se informan.

VII. DECISION

R E S U E L V E

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 86 numeral 4º, 87 numeral 3º, 89 numeral 1º, 99 numeral 7º, 101, 102, 103 y 104 de la Ley 142 de 1994. Los efectos de la exequibilidad se limitan al cargo resuelto en la presente sentencia y a las normas de la Constitución Política que han sido expresamente analizadas.

Segundo.- Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-566 de 1995 en la que se declaró EXEQUIBLE el numeral 6º del artículo 99 de la Ley 142 de 1994.

Tercero.- Inhibirse de fallar en relación con las facultades sancionatorias previstas en los numerales 10 a 13 del artículo 101, por ausencia de cargo.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General