

Sentencia C-390/96

IMPUESTO-Facultad del Congreso para fijar elementos

En lo referente a impuestos, no cabe duda de que la opción de transferir competencia a las autoridades administrativas para fijar cualquiera de los elementos tributarios no existe. Ella únicamente ha sido contemplada para tasas y contribuciones. De tal suerte que, cuando de impuestos se trata, si son de carácter nacional, es el Congreso, en la ley respectiva -o el Gobierno en el decreto legislativo correspondiente, en tiempos que no sean de paz- el único titular de la facultad -que es simultáneamente obligación, una vez se ha resuelto establecer el tributo- de señalar con claridad y precisión los componentes esenciales de la obligación que, a partir de la norma, será exigible a los contribuyentes. Si la norma que crea el impuesto carece de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida, toda ella es inconstitucional.

IMPUESTO A LAS ARMAS DE FUEGO-Naturaleza

En el “impuesto social a las armas de fuego”, el sujeto activo no es otro que la Nación, ya que es ella la que habrá de adelantar, por conducto del Ministerio de Salud y demás organismos nacionales competentes, los programas relativos a la seguridad social. Se trata, entonces, de una renta nacional de destinación específica, de aquellas que permite el artículo 359, numeral 1, de la Constitución, ya que las actividades del Fondo encuadran sin duda en el rango de la inversión social.

IMPUESTO A MUNICIONES Y EXPLOSIVOS/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Este tributo tiene en común con el establecido sobre las armas el sujeto activo -que, a todas luces, es la Nación- y la destinación, que “igualmente”, como reza el texto, es la del Fondo de Solidaridad. Los sujetos pasivos del impuesto son, al tenor de la norma, los tenedores de municiones y explosivos, distintos de los expresamente exceptuados, que lo son las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado. Puesto que se trata de un impuesto “ad valorem”, la base gravable está constituida por el valor económico de la cantidad de elementos gravados que se porten, es decir, las municiones y explosivos en

poder del contribuyente, a quien le corresponderá pagar como tarifa una tasa del 5% sobre la indicada base. En cuanto al objeto del tributo, la Corte encuentra que su base constitucional es el principio de solidaridad, proclamado desde el artículo 1º de la Carta y desarrollado por el 95 Ibídem, cuyo numeral 9 obliga a las personas a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

LEY-Unidad de materia/LEY-Título

Es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí. Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL-Creación de tributo/FONDO DE SOLIDARIDAD

Si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentístico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan, una de las cuales son los tributos objeto de demanda.

LEY-Unidad de materia fundada en razones objetivas

La unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones objetivas y, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son transgredidas cuando la relación

entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados “micos” o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación.

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 224 de la Ley 100 de 1993.

Actor: Juan Carlos Gloria de Vivo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintidós (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JUAN CARLOS GLORIA DE VIVO, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 224 de la Ley 100 de 1993.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

“LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

PARAGRAFO.- Se exceptúan de este impuesto las armas de fuego y municiones y explosivos que posean las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado".

III. LA DEMANDA

El demandante sostiene que con la norma acusada se vulnera el artículo 338, inciso 2º, de la Constitución Política.

En efecto -dice-, la norma constitucional que se estima violada ordena que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben necesariamente precisar, en forma directa, los elementos fundamentales de todo tributo, esto es el sujeto activo, el sujeto pasivo, los hechos gravables, las bases gravables y las tarifas.

Según el demandante, la norma acusada no cumple tal condición, por cuanto omite señalar con la precisión y claridad debida los elementos fundamentales de los impuestos creados.

En la primera parte del artículo 224 atacado, se crea el impuesto social a las armas de fuego, señalando que el mismo será pagado por quienes las porten (sujetos pasivos) y que tendrá un monto del 10% (tarifa) de un salario mínimo mensual (base gravable). Así pues, para el actor, en el precepto se pueden establecer estos tres elementos del tributo, resultando que no aparecen señalados expresamente los restantes, es decir, el hecho generador y el sujeto activo.

Manifiesta que, si bien aparentemente el hecho generador podría ser el porte de las armas de fuego, ello no resulta claro, pues la norma también dice que el impuesto será cobrado con la expedición o renovación del respectivo permiso, lo cual también permitiría entender que el hecho generador es entonces la expedición o la renovación del permiso.

Ahora bien -asevera- en cuanto al elemento "sujeto activo", guarda silencio total la norma demandada, por lo cual el contribuyente no sabe quién es el titular de la obligación tributaria

ni, en consecuencia, ante quién debe pagarla.

A juicio del actor, el sujeto activo no puede ser el Fondo de Solidaridad previsto en el artículo 221 de la misma Ley 100, en primer lugar porque una cosa es la finalidad en que se podrán gastar los recaudos del impuesto y otra muy distinta la entidad titular del tributo; y, en segundo lugar, porque el Fondo es simplemente una cuenta adscrita al Ministerio de Salud, sin personería jurídica, y mal podría ser sujeto activo de un impuesto una simple cuenta carente de personalidad.

Se refiere después a la segunda parte de la norma, afirmando que en ella, en lo que atañe a la creación del impuesto social a las municiones y explosivos, sólo se puede establecer con claridad uno solo de los cinco elementos sustanciales del tributo, cual es la tarifa, determinada en el 5%.

Con respecto a la referencia que hace la norma acusada al impuesto ad valorem, a juicio del demandante, el impuesto social a las municiones y explosivos se cobrará con arreglo a su valor, lo cual a lo sumo indicaría que la base gravable del impuesto deberá ser el valor de la munición o del explosivo. A esta conclusión se llega -dice- después de un proceso de análisis e interpretación de lo que quiso decir el legislador, no prima facie, como debiera ser.

En su sentir, aun asumiendo que la norma acusada por lo menos señala claramente el elemento "tarifa" y suponiendo que da a entender con algún grado de claridad que la base gravable del impuesto social a las municiones y explosivos es el valor de tales bienes, resultaría de todas formas incompleta la creación del tributo ante la omisión o imprecisión de los elementos restantes, es decir, el sujeto activo, el hecho generador y el sujeto pasivo, razón por la cual afirma que la norma acusada infringe el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución.

Por otra parte -agrega-, debe también considerarse que la norma acusada no está autorizando la creación de los tributos a las entidades territoriales, "caso especialísimo en el cual la jurisprudencia constitucional ha señalado que la ley podría ser general y delegar en tales entes la determinación precisa de los elementos sustanciales de la obligación tributaria, sino que, por el contrario, se trata en este caso de una ley que está creando directamente tales tributos, razón por la cual no puede ser general ni imprecisa en la definición de tales elementos".

Finalmente aduce que, como consecuencia de la declaración de inexequibilidad que solicita, el Gobierno Nacional debería restituir a los contribuyentes que hubiesen cancelado tales tributos el importe de las sumas pagadas, pues sería esa la única forma de mantener la prevalencia del Derecho sustancial del contribuyente y evitar un enriquecimiento sin causa legal para el Estado.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano JORGE ZARATE SOTO, en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Para el ciudadano interveniente, el impuesto objeto de análisis encuentra fundamento, en primer término, en el artículo 150-12 de la Carta, que faculta al Congreso de la República para establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

En su opinión, la facultad impositiva no tiene límite en cuanto a los sujetos de la obligación, o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables, para la realización de los fines propios del Estado, de su subsistencia, o de la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad.

En cuanto al cargo alegado por el demandante expresa que la norma acusada cumple cabalmente con los elementos mínimos exigidos para la imposición del tributo.

Específicamente sobre el hecho generador expresa que el elemento objetivo está dado por la solicitud de expedición o renovación del permiso, mientras que el pago del impuesto por quien porta el arma viene a ser el elemento personal del hecho generador que es objeto del gravamen.

Se trata, en consecuencia, según afirma, de dos elementos del hecho generador que no se pueden confundir, como pretende el demandante, pues uno se refiere al aspecto objetivo y el otro al factor personal del hecho.

En cuanto al sujeto activo, considera que es precisamente la destinación específica que la Ley 100 le imprime al impuesto social a las armas lo que permite deducir lógicamente que su

titularidad está en cabeza de la Nación, toda vez que, al estar el Fondo de Solidaridad y Garantía adscrito al Ministerio de Salud, se deduce que los recursos los percibe la Nación a través de una cuenta que se encuentra adscrita a un organismo de carácter nacional.

Señala que el hecho de que no se determine la entidad que se responsabiliza del recaudo del impuesto no significa que el sujeto activo no se encuentre determinado.

Agrega que la no determinación en la Ley 100 de la entidad encargada de efectuar el recaudo no es motivo para decretar la inconformidad de la norma con la Constitución, dado que este aspecto no lo exige el artículo 338 como elemento que deba fijar directamente el legislador.

De la segunda parte de la norma asevera que, como el parágrafo determina que se exceptúan de los impuestos que se crean las armas de fuego, municiones y explosivos que posean las fuerzas armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado, por el contrario debe entenderse que están gravadas con este impuesto las demás personas que posean tal clase de elementos.

También interviene, para defender la constitucionalidad de la norma demandada, el ciudadano MANUEL DUGLAS AVILA OLARTE, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para quien los elementos del impuesto social a las armas están perfectamente definidos en la norma, siendo el hecho generador el porte de armas en el territorio nacional y el sujeto pasivo la Nación, en la medida en que se trata de una renta nacional de destinación específica prevista para inversión social.

En lo que tiene que ver con el impuesto social a las municiones y explosivos, considera que tampoco hay imprecisión.

Sostiene que el hecho gravable lo constituye la tenencia de municiones y explosivos; el sujeto pasivo, los tenedores de los mismos y el sujeto activo, la Nación, lo que está determinado por el texto legal que se acusa.

V. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte aceptar su impedimento para conceptuar en el presente proceso, dado que durante la tramitación del proyecto

correspondiente, era Senador de la República.

Aceptado el impedimento, mediante auto del 22 de febrero de 1996, pasó el asunto al despacho del Viceprocurador General de la Nación, quien rindió el concepto de rigor el 19 de abril, haciendo saber a la Corte que, a su juicio, la normatividad acusada no se opone a la Constitución.

Dice que el sujeto pasivo está constituido por las personas que poseen armas de fuego dentro del territorio colombiano, exceptuándose las de las fuerzas armadas y de policía y las que usan las entidades de seguridad del Estado.

El hecho generador o hecho imponible lo deduce de la frase “el porte de armas”, lo que no puede confundirse con el recaudo del impuesto que “será cobrado con la renovación o expedición del respectivo permiso y por el término de éste”.

Ese cobro, según el Viceprocurador, permite la ejecución del impuesto por parte de la administración (recaudo) y el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes, pero no se constituye en uno de los elementos fundamentales del tributo, que se encuentran determinados en el artículo 338 de la Constitución Política.

El sujeto activo -sostiene el concepto- siempre será la Nación, como titular del impuesto, en la medida en que se trata de una renta nacional de destinación específica, en este caso orientada a la inversión social.

Finalmente, en relación con el segundo impuesto creado por la norma bajo examen, tampoco encuentra ese Despacho ninguna dificultad para distinguir los elementos esenciales de dicha obligación tributaria, aunque ellos en su mayoría no se encuentran expresamente definidos en el contenido de la disposición que lo contempla.

En su criterio, la frase “igualmente se crea el impuesto social a las armas y municiones” remite inmediatamente a la primera parte del artículo, para seguir su misma secuencia lógica, a fin de determinar los elementos que conforman el impuesto a las municiones y explosivos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

2. La indicación exacta de los elementos tributarios por parte del Congreso en los gravámenes del orden nacional

Muy exigente ha sido la jurisprudencia de esta Corte en lo relativo al principio de representación como esencial para la imposición de tributos.

Se trata -como lo indica el artículo 338 de la Constitución- de asegurar que sean los órganos colegiados de elección popular -Congreso, asambleas y concejos- los que resuelvan en tiempo de paz si establecen, aumentan, modifican o suprimen impuestos, tasas o contribuciones, bajo el entendido de que, si bien tales gravámenes son indispensables para el sostenimiento del Estado y para el cumplimiento de sus fines, los gobernados tienen derecho a que sus más auténticos representantes, en guarda del interés colectivo, impidan las exacciones injustas o desproporcionadas, reservándose la competencia para impartir aprobación a las medidas que en tal sentido se adopten.

En ese orden de ideas, la Constitución ha llegado inclusive a prohibir, y de manera total, el otorgamiento de facultades extraordinarias en el campo tributario (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-246 del 1 de junio de 1995) y ha optado por exigir, enunciando los componentes esenciales de la obligación tributaria, que ellos sean determinados de modo directo y específico por el órgano competente -Congreso, Asamblea o Concejo- en el mismo acto -Ley, Ordenanza o Acuerdo-, según se trate de tributos del orden nacional, departamental, municipal o distrital (artículo 338 C.P.).

Sobre el tema, a propósito de la posibilidad allí mismo prevista, de que las leyes, ordenanzas o acuerdos faculten a las autoridades, cuando se trate de tasas y contribuciones, para señalar las tarifas tributarias, lo cual resulta excepcional y de interpretación estricta frente al principio general consagrado en la norma, esta Corte ha tenido ocasión de manifestar:

“Excepcionalmente, la Constitución ha previsto que la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

Tal posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales.

Repárese, ante todo, en que el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución únicamente es aplicable a las tasas y contribuciones, de lo cual se concluye que el Constituyente ha querido excluir a los impuestos de toda posible delegación de la potestad exclusivamente radicada en los aludidos órganos representativos.

Pero, además, aun tratándose de tasas y contribuciones, la oportunidad legal de autoridades distintas está limitada única y exclusivamente a la fijación de las tarifas de aquéllas. Está eliminada de plano toda posibilidad de que dichas autoridades puedan establecer los demás elementos tributarios, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables.

Por otra parte, las autoridades que sean facultadas por ley, ordenanza o acuerdo para fijar las tarifas de tasas y contribuciones tan sólo pueden hacerlo con el objeto de recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes o de obtener retribución por los beneficios que les proporcionen.

Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994).

En lo referente a impuestos, no cabe duda de que la opción de transferir competencia a las autoridades administrativas para fijar cualquiera de los elementos tributarios no existe. Ella únicamente ha sido contemplada para tasas y contribuciones.

De tal suerte que, cuando de impuestos se trata, si son de carácter nacional, es el Congreso, en la ley respectiva -o el Gobierno en el decreto legislativo correspondiente, en tiempos que no sean de paz- el único titular de la facultad -que es simultáneamente obligación, una vez se ha resuelto establecer el tributo- de señalar con claridad y precisión los componentes esenciales de la obligación que, a partir de la norma, será exigible a los contribuyentes: "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos" (artículo 338 C.P.).

Es justamente el cumplimiento de esta perentoria obligación el que preserva, como lo ha subrayado la jurisprudencia, la seguridad jurídica de los gobernados, la certidumbre del recaudador y la idoneidad del sistema jurídico para evitar los abusos de autoridades administrativas en el ámbito tributario.

Si la norma que crea el impuesto carece de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida, toda ella es inconstitucional.

Por el contrario, en cuanto al aspecto del que se viene tratando, no hay motivo para declarar la inexequibilidad de la norma tributaria si ella presenta con suficiente exactitud y determinación los puntos indicados en la norma constitucional, que, integrados, configuran el gravamen.

El actor ha sostenido en este proceso que el Congreso, al expedir el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, vulneró el 338 de la Carta Política, toda vez que eludió el deber del que se viene hablando.

En efecto, si se repara en el contenido de la norma demandada, puede apreciarse que ella establece dos modalidades del tributo: una, bajo la denominación de "impuesto social a las armas de fuego", que habrá de cobrarse a sus portadores dentro del territorio nacional, en el momento en que se les expida o renueve el respectivo permiso, durante el término de éste, con destino al Fondo de Solidaridad previsto en el artículo 221 de la Ley y cuya tarifa se estipula en un monto equivalente al 10% de un salario mínimo mensual; otra, también encasillada dentro del "impuesto social", que habrá de recaer sobre quienes porten municiones y explosivos, y que se cobrará ad valorem con una tasa del 5%, del cual están exceptuadas las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado.

Los dos tributos presentan como denominador común el propósito social de su establecimiento y, por tanto, tienen elementos comunes, como el sujeto activo y la destinación de los recursos que se capten.

El cotejo entre la norma tributaria en cita y la Constitución permite definir los elementos tributarios así:

1) En cuanto al “impuesto social a las armas de fuego”, el sujeto activo no es otro que la Nación, ya que es ella la que habrá de adelantar, por conducto del Ministerio de Salud y demás organismos nacionales competentes, los programas relativos a la seguridad social.

Conviene recordar el texto del artículo 218 de la Ley 100 de 1993:

“ARTICULO 218. Creación y Operación del Fondo. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinará los criterios de utilización y distribución de sus recursos”.

Se trata, entonces, de una renta nacional de destinación específica, de aquellas que permite el artículo 359, numeral 1, de la Constitución, ya que las actividades del Fondo encuadran sin duda en el rango de la inversión social.

Los sujetos pasivos del impuesto están nítidamente definidos en el artículo impugnado: lo son las personas que porten armas de fuego dentro del territorio nacional, con las excepciones dichas, que el propio precepto señala con precisión en su párrafo.

El hecho gravable lo constituye el porte de armas de fuego y la base gravable se conforma por la referencia a un salario mínimo mensual, sobre el cual se aplicará la tarifa, también definida expresamente en el 10%.

Claro está -debe observarse- si una persona es portadora de dos o más armas de fuego, estará obligada a pagar dicho porcentaje por cada una de ellas, lo que en la norma queda

asegurado al ordenar que el cobro tenga lugar en el momento de la expedición o renovación del permiso respectivo.

2) En cuanto al “impuesto social a las municiones y explosivos”, puede procederse a la verificación de los requisitos constitucionales mediante un análisis de la norma legal en su conjunto, cuyo claro sentido no deja dudas.

Como ya se dijo, este tributo tiene en común con el establecido sobre las armas el sujeto activo -que, a todas luces, es la Nación- y la destinación, que “igualmente”, como reza el texto, es la del Fondo de Solidaridad.

Los sujetos pasivos del impuesto son, al tenor de la norma, los tenedores de municiones y explosivos, distintos de los expresamente exceptuados, que lo son las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado.

Puesto que se trata de un impuesto “ad valorem”, la base gravable está constituida por el valor económico de la cantidad de elementos gravados que se porten, es decir, las municiones y explosivos en poder del contribuyente, a quien le corresponderá pagar como tarifa una tasa del 5% sobre la indicada base.

Desde luego, al igual que en el gravamen ya examinado, se parte del supuesto de que el portador de las municiones y los explosivos obtendrá el permiso de la autoridad competente, pues el cobro del impuesto se concreta al expedirlo o renovarlo.

Al respecto, no se olvide que, de conformidad con el monopolio establecido por el artículo 223 de la Carta Política, sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos y “nadie podrá portarlos sin permiso de la autoridad competente”, el cual, en todo caso, “no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas”.

A todo lo anterior debe agregarse que el artículo atacado señala expresamente la fecha a partir de la cual principiarán a cobrarse los tributos (1 de enero de 1996), posterior a la entrada en vigencia de la Ley, como lo preceptúa el artículo 338 de la Constitución.

Además, no se trata de impuestos retroactivos, expresamente prohibidos por el artículo 363

del Estatuto Fundamental, pues la Ley 100 fue expedida el 23 de diciembre de 1993 y promulgada el 23 de diciembre del mismo año (Diario Oficial No. 41148).

En cuanto al objeto del tributo, la Corte encuentra que su base constitucional es el principio de solidaridad, proclamado desde el artículo 1º de la Carta y desarrollado por el 95 Ibídem, cuyo numeral 9 obliga a las personas a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

3. La unidad de materia

Aunque en este sentido el actor no formula cargos, debe la Corte dilucidar si se rompe la unidad de materia por la circunstancia de que se haya creado un tributo en una ley de seguridad social.

Toda ley del Congreso está sometida a las disposiciones constitucionales relativas a su expedición y contenido, por lo cual, no obstante gozar el Congreso de facultad o competencia para legislar en determinada materia, resulta inconstitucional la normatividad que expida si, al hacerlo, desconoce o inaplica los preceptos generales que la Constitución consagra.

Dos preceptos superiores buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.

Es claro que esos perentorios mandatos del Constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido” (subraya la Corte).

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y

simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado.

Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte.

Empero, no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.

Esto resulta particularmente cierto ante las responsabilidades que asume el Congreso como parte vital del Estado Social de Derecho, el cual, por fuerza, para alcanzar las metas a él inherentes, debe consultar elementos en principio distintos y ajenos, pero concatenados entre sí por multitud de circunstancias de la vida real, convertidas en factor condicionante de su tarea.

A nadie se oculta, entonces, que si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral

cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentístico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan, una de las cuales son los tributos objeto de demanda.

No sobra advertir que la unión sustancial que puede establecer el legislador, cobijando elementos aparentemente diversos en un solo conjunto legislativo, debe fundarse en razones objetivas y que, por tanto, las reglas constitucionales sobre unidad de materia no son transgredidas cuando la relación entre los varios asuntos tratados en la ley puede ser establecida de manera fehaciente y clara, como a todas luces se muestra en este caso. Los mandatos constitucionales al respecto son vulnerados, en cambio, cuando el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados “micos” o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación.

La Corte declarará exequible, también por este aspecto, la disposición tributaria sobre la cual recae la demanda.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General