Sentencia C-433/00

CADUCIDAD DE LA ACCION POR VICIOS DE FORMA-Operancia

SISTEMA TRIBUTARIO-Principios de equidad, eficiencia y progresividad

TRIBUTO-Competencia para creación no es absoluta/TRIBUTO-Principios que debe atender la consagración

En criterio de esta Corte, la competencia de los entes autorizados por la Constitución para crear tributos no es absoluta, y que las disposiciones que los consagren deben consultar forzosamente la justicia, la equidad, la igualdad, la razonabilidad y la proporcionalidad del gravamen, a propósito de cada uno de los elementos que lo configuran.

TRIBUTO-Definición de elementos por asambleas y concejos sujeto a pautas y criterios del legislador/ASAMBLEA DEPARTAMENTAL Y CONCEJO MUNICIPAL-Sujeción a pautas y criterios del legislador en definición de elementos tributarios

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en establecimiento de tributos

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Decreto, de conformidad con la ley, de tributos y contribuciones

CONCEJO MUNICIPAL-Voto, de conformidad con la Constitución y la ley, de tributos

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES Y PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACION-Límites al legislador en introducción y regulación de tributos/TRIBUTO POR ENTIDADES TERRITORIALES-Legislador no puede copar íntegramente atribución estatal de introducción y regulación/TRIBUTO POR ENTIDADES TERRITORIALES-Margen de apreciación y decisión por corporaciones al establecer elementos

Correlativamente, el principio de descentralización y el carácter autónomo que la Constitución otorga a las entidades territoriales evitan que el legislador pueda copar íntegramente la atribución estatal de introducir y regular los tributos que nutren las arcas de dichos entes, vaciando de contenido la función constitucional que a ellos corresponde. Su función consiste apenas en trazar las pautas generales que en concreto, en la esfera de sus

propias competencias, deben desarrollar las asambleas y los concejos. Por ello, no se avendría a la Constitución una norma legal que desplazara por completo el margen de apreciación y decisión de dichas corporaciones, para establecer en forma absoluta todos los elementos de los tributos seccionales y locales.

TRIBUTO POR CORPORACIONES TERRITORIALES-Competencia directa y particularizada para estatuir cuantías, proporción y características

Cuando se confieren autorizaciones por el legislador a las corporaciones territoriales para establecer tributos y se les indican las pautas dentro de las cuales pueden hacerlo, el interés primordial en la definición de los correspondientes gravámenes y su destinación -no nacional- obligan, dentro del esquema concebido en la Carta, a una necesaria participación de cada entidad en la adopción de las políticas económicas internas, según sus necesidades, prioridades y recursos. A ellas compete, por tanto, estatuir, de modo directo y particularizado, las cuantías, proporción y características del tributo que han de recaudar y utilizar según el derecho que implica su autonomía fiscal, garantizada en la Constitución.

ORDENANZA Y ACUERDO-Imposición de contribuciones fiscales o parafiscales

TRIBUTO POR ASAMBLEA DEPARTAMENTAL Y CONCEJO MUNICIPAL-Ley no especifica elementos en nivel seccional y local

TRIBUTO POR CONCEJO MUNICIPAL Y DISTRITAL-Establecimiento de sobretasas o recargos para financiar actividad bomberil

SISTEMA NACIONAL DE BOMBEROS-Financiamiento de actividad a través de sobretasas o recargos a impuestos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por nexo entre autorización tributaria con actividad bomberil

Referencia: expediente D-2594

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 2 de la Ley 322 de 1996

Actora: Silvia Isabel Reyes Cepeda

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del doce (12) de abril de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó la ciudadana Silvia Isabel Reyes Cepeda contra el parágrafo del artículo 2 de la Ley 322 de 1996, "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones".

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY 322 DE 1996

(octubre 4)

por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 2. La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, es un servicio público esencial a cargo del Estado. Es deber del

Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación y las regulaciones generales.

Los departamentos ejercen funciones de coordinación; de complementariedad de la acción de los distritos y municipios; de intermediación de éstos ante la Nación para la prestación de servicio y de contribución a la cofinanciación de proyectos tendientes al fortalecimiento de los Cuerpos de Bomberos.

Es obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas la prestación del servicio a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

Parágrafo. Los Concejos Municipales y Distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil ".

II. LA DEMANDA

Afirma la actora que la disposición parcialmente acusada vulnera los artículos 95, numeral 9, 158, 338 y 363, inciso 1, de la Constitución Política.

Considera que la norma enjuiciada desconoce los principios de justicia y equidad, en los cuales se enmarca el deber constitucional de contribuir con las cargas del Estado (art. 95, numeral 9, de la Constitución), así como los principios de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario (art. 363 C.P.).

También asegura que el parágrafo demandado no guarda ninguna relación con el texto del artículo que lo contiene, es decir, que no sólo es ajeno el parágrafo al tema del cual se ocupa la norma en que está inserto, sino que rompe la unidad de ella y así, la del contenido en general de la ley, situación que conduce a la vulneración del artículo 158 de la Carta Política.

Por lo anterior, manifiesta que no tiene vínculo alguno la fijación de una norma tributaria dentro del marco de una ley que regula la conformación y requisitos tanto del Sistema Nacional de Bomberos como de los cuerpos de bomberos.

De otro lado, la demandante señala que la Ley 322 de 1996 adolece de un vicio formal, ya que según lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución, los proyectos de ley referentes a tributos deben iniciar su trámite en la Comisión Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y que para tales efectos la Ley 3 de 1992 señaló a la Comisión Tercera y no a la Sexta, como sucedió en el proceso legislativo que concluyó con la expedición de la Ley 322.

Señala que la norma acusada presenta ausencia total de marcos o parámetros para que los municipios y distritos puedan establecer la sobretasa que allí impone, pues solamente se limita a indicar que los concejos tanto municipales como distritales la pueden establecer sobre cualquier tributo y respecto de determinadas actividades.

Por tanto -continúa-, la Ley no señaló un rango tarifario prudencial. Tampoco tuvo en cuenta la capacidad contributiva de los posibles sujetos pasivos de la sobretasa, ni la base gravable para establecer el porcentaje del impuesto por pagar, motivo que genera la violación del artículo 338 de la Carta Política.

En cuanto al concepto de tasa, la actora afirma que la disposición demandada desconoce la regla consagrada en el inciso 2 del canon constitucional antes mencionado, según la cual "la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen".

En tal sentido -agrega- la Ley 322 de 1996 señala que el de Bomberos es un servicio público de carácter esencial y que, por tanto, la retribución de tal servicio es la tasa mas no el impuesto.

Finalmente censura el hecho de que el legislador haya autorizado el cobro de tal sobretasa sobre tributos inexistentes, como es el caso de la telefonía móvil. Incluso alega la actora que actualmente no existe impuesto alguno a la telefonía móvil, sea celular o de cualquier otra índole.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, quien actúa en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Manifiesta que el parágrafo atacado no vulnera los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política, ya que la sobretasa o recargo autorizado tiene en cuenta como medida de la capacidad contributiva de cada ciudadano la misma que le obliga a tributar por el impuesto sobre el cual se liquida la sobretasa, valor que constituye la base gravable de la norma demandada.

Destaca la interviniente que los principios de equidad e igualdad no exigen que todos los ciudadanos deban tributar para los mismos fines y que, en consecuencia, todos los asociados deban estar afectados por el mismo impuesto.

En su criterio, el parágrafo demandado, por no contener en sí mismo los elementos esenciales de la tributación, cuyo desarrollo corresponde a las entidades territoriales, no vulnera en absoluto los principios constitucionales previstos en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución.

Por lo anterior, entiende que el parágrado del artículo 2 de la Ley 322 de 1996, si bien contempla un tributo, también constituye un mecanismo de financiación del Sistema Nacional de Bomberos, por lo cual y teniendo en cuenta que en el título de la ley se contempla la posibilidad de crear y dictar otras disposiciones relativas a este tema, no resulta la imposición del tributo como un hecho aislado o ajeno al contexto general de la ley.

La ciudadana manifiesta que, de presentar la ley parcialmente acusada vicios formales -como lo estima la accionante-, ya caducó la acción, toda vez que el término establecido en el artículo 242, numeral 3, de la Carta -un año contado desde la publicación del respectivo acto-, expiró en 1997.

Contra lo manifestado por la impugnante, encuentra la interviniente que la norma demandada contiene de manera global los parámetros conforme a los cuales deben obrar los

concejos municipales y distritales para establecer la sobretasa con destino al financiamiento de la prevención y control de incendios.

Recalca que la disposición acusada no está creando el tributo sino autorizando a los distritos y municipios a hacerlo, siendo a éstos a los que corresponde establecer los diferentes elementos del mismo.

La interviniente sostiene que la intención del legislador fue la de establecer un impuesto y no una tasa, y que el hecho de que el impuesto creado reciba el nombre de "sobretasa" no lo convierte en tasa, ya que el carácter de "impuesto" no depende de la denominación que se le dé al tributo como tal, sino a las relaciones que surgen, en virtud de la norma que lo contempla, entre el Estado y los asociados.

Finalmente manifiesta que el servicio público esencial prestado por los bomberos no es de aquellos que permitan la personalización o individualización de la actividad correspondiente, ni la intervención del particular para tomar o no dicho servicio, motivo suficiente para contemplar su financiamiento a través de impuestos.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 2 de la Ley 322 de 1996, toda vez que, según su criterio, los reparos señalados en la demanda se encuentran fundados en un erróneo entendimiento del ejercicio del poder tributario por parte de los entes territoriales, pues lo estatuido en la Constitución no implica que corresponda al legislador precisar en detalle los elementos estructurales de la respectiva obligación fiscal. Estima que dicha tarea corresponde adelantarla, por mandato expreso del artículo 338 del Estatuto Fundamental, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales.

En cuanto al análisis del parágrafo demandado, considera el Procurador que el Congreso fijó una autorización abierta y general para que las respectivas autoridades competentes a nivel territorial, quienes gozan de absoluta libertad, adopten medidas como la autorizada.

Sin embargo, recuerda que el ejercicio de la autonomía fiscal de los entes territoriales está condicionado a lo dispuesto por los artículos 287-3 y 338 de la Constitución, y dice que, por

tanto, “en relación con el parágrafo acusado queda claro que no era indispensable que el legislador, al autorizar a los Concejos distritales y municipales para crear la sobretasa, determina sus elementos configurativos, toda vez que los entes territoriales en desarrollo de sus competencias constitucionales son quienes deciden si adoptan dicho tributo, señalando en dado caso el hecho imponible, la base gravable y los sujetos activos y pasivos, previos los estudios económicos y sociales que juzguen convenientes”.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que, en virtud de lo anterior, no puede atribuirse defecto constitucional alguno a la norma enjuiciada, y que si existen reparos, éstos recaen sobre las decisiones que tomen las autoridades locales, cuyos excesos no pueden ser ventilados dentro del juicio constitucional, sino ante las instancias judiciales competentes.

Señala que la sobretasa, entendida como una modalidad contributiva, encuentra asidero legal en distintas normas constitucionales y que las entidades territoriales carecen de competencia para adoptarla directamente, pues la Carta sólo faculta a las asambleas y a los concejos para decretar y votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos necesarios para su desarrollo local.

No comparte el Procurador el argumento de la demandante según el cual la norma atacada viola el principio de la identidad temática, ya que la sobretasa fijada guarda la debida relación de conexidad con el contenido general de la Ley 322, en la medida en que se trata de una determinación de orden fiscal tendiente a dotar de los recursos económicos necesarios al servicio de bomberos.

Finalmente manifiesta que el trámite legislativo de la Ley 322 de 1996 no es el de una ley tributaria, la cual exige el cumplimiento del requisito contemplado en el artículo 154 de la Carta Política.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

En cuanto a los defectos formales que denuncia la demandante respecto del trámite sufrido por la actual Ley 322 de 1996, es el caso de aplicar la disposición consagrada en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución Política, a cuyo tenor “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”.

Así acontece, entonces, con la presente demanda en lo referente al cargo por iniciación del trámite legislativo en una comisión permanente distinta de aquella a la cual correspondería dar el primer debate al proyecto, toda vez que la Ley principió su vigencia el día 4 de octubre de 1996, fecha de publicación en el Diario Oficial número 42894, luego ha transcurrido de sobra el término constitucional indicado.

2. Justicia, equidad, igualdad y progresividad en la consagración de los tributos

La accionante invoca jurisprudencia de esta Corte, en lo relacionado con la justicia, la igualdad, la equidad y la progresividad que deben caracterizar el ejercicio de la potestad impositiva del Estado, y sostiene que, según tales exigencias constitucionales, el legislador, al establecer los tributos, debe efectuar un análisis de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del mismo, con miras a no sobrepasar los límites de lo que ellos pueden aceptar o tolerar desde el punto de vista económico.

En efecto, si se analiza la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la accionante no está desorientada en el señalamiento de su sentido.

En Sentencia C-333 del 12 de agosto de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corporación señaló:

"13. Cualquier análisis en materia fiscal no puede ignorar que el sistema tributario en Colombia se funda expresamente en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (CP art. 363). La eficacia de estos principios demanda su efectiva traducción en el diseño del sistema tributario. La Constitución no solamente reserva a la ley la materia tributaria sino que le impone límites sustanciales que debe respetar y que son cabalmente los que se derivan de las exigencias de los indicados principios.

La materialización del estado social de derecho se proyecta de manera decisiva en el marco de los ingresos y gastos del estado, como quiera que sus fines y el efectivo ejercicio de los derechos individuales y colectivos – cuya tutela y activa promoción lo definen como tal (CP art. 2) – no pueden lograrse sin contar con una creciente base de recaudo y una aplicación de los ingresos obtenidos a la prestación de los servicios esenciales que reclama la comunidad y a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Ya se advirtió que el fundamento del deber de pagar tributos dimana de una exigencia natural de solidaridad del individuo frente a la comunidad y a sus demás miembros (CP art. 95-9). La Constitución introduce los criterios ordenadores del anotado deber. La contribución a la financiación de las cargas públicas debe hacerse de conformidad con los principios de justicia y equidad. De ahí que se asevere – también como un eco nítidamente perceptible de la igualdad formal y de la igualdad sustancial en materia tributaria – que no se puede exigir el pago de tributos a las personas que carezcan de capacidad contributiva y que, de existir ésta, su aporte deba ser proporcional a aquélla y de modo que, por lo menos tendencialmente, a igual capacidad de pago se establezca una carga igual (equidad horizontal) y a mayor capacidad de pago – a fin de propender por un cierto grado de redistribución de la riqueza – se ordene una contribución más que proporcional (equidad vertical).

Las leyes tributarias necesariamente están dotadas, de acuerdo con sus objetivos y las categorías de los sujetos afectados, de un grado variable de generalidad. Ante la imposibilidad de establecer la situación singular de cada contribuyente, su exacta capacidad contributiva, las particularidades de cada una de las actividades gravadas, entre otras precisiones imposibles de definir con certeza, no tiene alternativa distinta el Legislador que recurrir a clasificaciones, distinciones y categorizaciones, a través de las cuales pretende armonizar – a fin de no violar el principio de igualdad – la generalidad con la particularidad".

Posteriormente, en la Sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte reafirmó estos criterios, al declarar inexequible la tarifa diferencial sobre el impuesto del "2 x 1000", por estimar que la correspondiente norma vulneraba el principio de equidad tributaria y atentaba contra la igualdad.

De todo lo cual se desprende que, en criterio de esta Corte, la competencia de los entes autorizados por la Constitución para crear tributos no es absoluta, y que las disposiciones que los consagren deben consultar forzosamente la justicia, la equidad, la igualdad, la razonabilidad y la proporcionalidad del gravamen, a propósito de cada uno de los elementos que lo configuran.

Desde luego, el control de constitucionalidad se debe extender a tales aspectos en el análisis de las normas legales correspondientes, y puede la Corte Constitucional declarar

inexequibles los preceptos que no se avengan a las indicadas directrices fundamentales.

Empero, para que tal efecto tenga aplicación respecto de una determinada norma es menester que de su texto surja la inequidad, la injusticia, la desproporción o el carácter regresivo del tributo.

Cuando la disposición objeto de examen no consagra los elementos del impuesto, la tasa o la contribución, sino que, como en el presente caso, lo que hay es una autorización genérica para que otros entes estatales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, determinen los sujetos activos y pasivos, las bases y hechos gravables y las tarifas del gravamen, la adecuación del mismo a los mencionados principios habrá de mirarse, no en la norma legal que se limita a su autorización, sino confrontando cada elemento tributario, en su expresión concreta, lo que, tratándose de ordenanzas o acuerdos, no es del resorte de la Corte Constitucional.

3. El ámbito de la ley, de las ordenanzas y de los acuerdos en materia tributaria

En cuanto al fondo de la disposición atacada, ha dicho la actora que ella desconoce la garantía contemplada en el artículo 338 de la Constitución, en cuanto no señaló el legislador directamente los sujetos pasivos, la base gravable ni el hecho gravable, ni tampoco el porcentaje del tributo previsto.

El parágrafo demandado se limita a disponer, en efecto, que los concejos municipales y distritales, a iniciativa de los alcaldes, podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo con la ley, para financiar la actividad de los cuerpos de bomberos.

Un estudio de la normatividad constitucional sobre el tema permite concluir que los entes administrativos de elección popular -asambleas y concejos-, si bien tienen a su cargo la definición de los elementos tributarios respecto de los gravámenes que se cobran en sus respectivas jurisdicciones territoriales, están sujetos a las pautas y criterios generales que señale el legislador, luego no son organismos autónomos de modo absoluto para el cumplimiento de esa función, dadas las características del sistema unitario acogido en el artículo 1 de la Constitución Política.

En efecto, declara el artículo 287 Ibidem que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero que lo hacen dentro de los límites de la Constitución y la ley. En ese marco, según lo previene el numeral 3 del precepto, administran los recursos propios y establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Al enunciar las atribuciones de las asambleas departamentales, el artículo 300 de la Carta estatuye en su numeral 4 que les corresponde "decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" (subraya la Corte).

De igual manera, el artículo 313 de la Constitución confía a los concejos municipales, lo que también se aplica a los distritos (Capítulo 4 del Título XI de la Carta), la atribución de "votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y gastos locales" (numeral 4. Subraya la Corte).

Pero, correlativamente, el principio de descentralización y el carácter autónomo que la Constitución otorga a las entidades territoriales (artículo 1 C.P.) evitan que el legislador pueda copar íntegramente la atribución estatal de introducir y regular los tributos que nutren las arcas de dichos entes, vaciando de contenido la función constitucional que a ellos corresponde. Su función consiste apenas en trazar las pautas generales que en concreto, en la esfera de sus propias competencias, deben desarrollar las asambleas y los concejos.

Por ello, no se avendría a la Constitución una norma legal que desplazara por completo el margen de apreciación y decisión de dichas corporaciones, para establecer en forma absoluta todos los elementos de los tributos seccionales y locales.

Y eso, al contrario de lo que sostiene la accionante en el presente juicio de constitucionalidad. No se olvide que, cuando se confieren autorizaciones por el legislador a las corporaciones territoriales para establecer tributos y se les indican las pautas dentro de las cuales pueden hacerlo, el interés primordial en la definición de los correspondientes gravámenes y su destinación -no nacional- obligan, dentro del esquema concebido en la Carta, a una necesaria participación de cada entidad en la adopción de las políticas económicas internas, según sus necesidades, prioridades y recursos. A ellas compete, por tanto, estatuir, de modo directo y particularizado, las cuantías, proporción y características del tributo que han de recaudar y utilizar según el derecho que implica su autonomía fiscal,

garantizada en la Constitución.

De ahí que el artículo 338 de la Constitución no agote en la ley el poder de imposición que al Estado corresponde, y que, por el contrario, señale directamente a las ordenanzas y acuerdos como actos capaces de imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

En modo alguno tal norma exige, como lo deduce la actora, que sea la disposición legal, encargada genéricamente de prever el tributo, la que especifique, en cuanto a impuestos, tasas y contribuciones de nivel seccional y local, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas, ya que expresamente la función de fijar tales elementos, según el ámbito territorial de los gravámenes, corresponde justamente a las asambleas y a los concejos. Se reserva para el Congreso la misma competencia pero en relación con los tributos nacionales.

Debe observarse, a la luz de los enunciados principios constitucionales, que el parágrafo objeto de acción respeta el ámbito de las autonomías seccionales y locales, ya que estipula una facultad, y no una obligación, de establecer sobretasas o recargos a los impuestos que, según la ley, se establezcan en municipios y distritos.

Para la Corte, el legislador cumple a cabalidad su papel cuando autoriza la consagración de los gravámenes, dejando que las asambleas y los concejos ejerzan con libertad sus competencias, con miras a la financiación de una actividad de indudable interés público como la que cumplen los cuerpos de bomberos.

4. Unidad de materia

No estima la Corte que haya sido quebrantado el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la Constitución Política), puesto que la autorización tributaria prevista guarda evidente relación con el sistema nacional de bomberos, que es el tema predominante en la Ley 322 de 1996. Es algo natural y necesario, en la disposición legal que estructura las reglas básicas sobre dicho servicio, que se estatuyan los medios de obtención de recursos para el sostenimiento y desarrollo de las organizaciones que lo tienen a cargo, ya que la operatividad misma de los cuerpos de bomberos depende de unas fuentes de financiación legalmente aseguradas.

Ha de reiterarse en ese punto lo que afirmó la Corte en Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996, al resolver sobre la exequibilidad del impuesto social a las armas y municiones (art. 224 de la Ley 100 de 1993), incluido en el estatuto que contempló el sistema de seguridad social integral. Aunque, en apariencia, la creación de un tributo sobre las armas de fuego a cargo de quienes las porten en el territorio nacional no guardaba vínculo alguno con el tema de la seguridad social, predominante en el conjunto de la Ley, la Corte Constitucional halló el nexo inocultable entre los dos conceptos y respaldó la exequibilidad del artículo.

Manifestó la Corte:

"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.

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 rentistico, 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".

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 2 de la Ley 322 de 1996.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General