

FACULTAD DE IMPONER TRIBUTOS

Resulta ser excepcional y transitoria la posibilidad de que el ejecutivo establezca nuevos tributos o modifique los existentes, hoy circunscrita al evento extraordinario del Estado de Emergencia, durante el cual tiene el Presidente de la República facultad suficiente para desempeñar el papel que de otro modo correspondería exclusivamente al Congreso. La propia norma constitucional se ocupa en subrayar el carácter temporal de las medidas, estatuyendo que éstas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que la Rama Legislativa, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

TASA-Fijación de tarifa/CONTRIBUCION-Fijación de tarifa

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.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL

Las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas y aplicadas en su integridad, de tal manera que resulta inadmisible como método de interpretación o como criterio de juzgamiento la aplicación apenas parcial de un precepto para hacer valer algunos de sus efectos, dejando otros inaplicados.

SUPERINTENDENTE DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Fijación de tarifas

Ni el artículo 34 ni ninguna de las normas integrantes de la Ley 62 de 1993, ni precepto alguno del Decreto 2453 de 1993 previeron el método o el sistema aplicables para definir los costos y beneficios con base en los cuales pueda el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada fijar la tarifa de la contribución creada, razón por la cual se confirió a dicho funcionario una atribución ilimitada que no se compadece con los enunciados principios constitucionales. La norma legal no se ocupó tampoco en fijar la forma de hacer el reparto de

los costos y beneficios, se tiene que, sin lugar a dudas, ha sido vulnerado el artículo 338 de la Constitución en cuanto tan importante facultad legislativa fue delegada en una autoridad administrativa sin cumplir los requisitos constitucionales.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-581

Acción pública de inconstitucionalidad contra apartes de los artículos 34 de la Ley 62 de 1993, 4, 6, 22 y 28 del Decreto 2453 de 1993.

Actor: JESUS VALLEJO MEJIA

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34, incisos 2 y 3, de la Ley 62 de 1993 y contra las siguientes normas del Decreto 2453 de 1993: artículo 4º, numeral 24; artículo 6º, numeral 9; artículo 22, numerales 8 y 11; artículo 28 en su totalidad.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTOS

Los textos acusados son lo siguientes (se subraya lo demandado):

“LEY 62 DE 1993

(Agosto 12)

Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 34. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Créase la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa.

Con el objeto de atender los gastos necesarios para el manejo y funcionamiento de esta Superintendencia, se establece una contribución a cargo de las entidades vigiladas, la cual deberá ser exigida por el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el 1º de febrero y el 1º de agosto de cada año o antes y depositada por los vigilados en la Dirección General del Tesoro a su favor.

La contribución guardará proporción respecto de los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados y costo de la vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según éste se destine a terceros o a la seguridad interna de una empresa".(Se subraya lo demandado).

"DECRETO No. 2453 DE 1993

(Diciembre 7)

Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7º, artículo 35 de la Ley No. 62 de 1993 y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Especial de que trata el artículo 36 de la misma,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 4. Funciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada desarrollará sus objetivos mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

24. Liquidar y cobrar la contribución establecida por la Ley a cargo de los vigilados”.

(...)

“ARTICULO 6. Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada. Al Superintendente, como Jefe del organismo le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

9. Fijar a los vigilados, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las contribuciones de que trata el artículo 34 de la Ley 62 de 1993”.

(...)

(...)

8. Tramitar los recursos de reposición interpuestos contra las contribuciones fijadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a las entidades vigiladas.

(...)

11. Recaudar las contribuciones que por concepto de vigilancia y control la Superintendencia cobre a los vigilados de acuerdo con los criterios señalados a través de las resoluciones elaboradas semestralmente por esta oficina y aprobadas por el Ministerio de Hacienda”.

(...)

“ARTICULO 28. Pago de Contribuciones. Todos los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada serán pagados de la contribución impuesta con tal fin a las entidades vigiladas, la cual será exigida por el Superintendente con

aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para estos efectos, el Superintendente deberá el 1º de febrero y el 1º de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades vigiladas la contribución la cual deberá ser depositada por éstos en la Dirección General del Tesoro a su favor.

La contribución guardará proporción respecto de los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados, y costo de la vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según éste se dirija a terceros o a la seguridad interna de una empresa".

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 150, numeral 10, y 338 de la Constitución Política.

A su juicio, la contribución establecida por el artículo 34 de la Ley 62 de 1993 y en los artículos 4, 5, 6, 22 y 28 del Decreto 2453 de 1993 ostenta los rasgos propios de un impuesto y, por consiguiente, todos sus elementos estructurales (sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables y tarifas) debieron fijarse directamente por la ley, lo cual es claro que no hizo en este caso el legislador.

Por otra parte -sostiene- estos temas no eran susceptibles de regulación por vía de facultades extraordinarias, pues el artículo 150-10 de la Constitución Política prohíbe expresamente que se las confiera para decretar impuestos. Desde este punto de vista -indica la demanda- transgreden la Constitución Política las disposiciones acusadas del Decreto 2453 de 1993.

Dice que, aún si en gracia de discusión se admitiera estar en presencia de una contribución, el artículo 34 de la Ley 62 de 1993 sería inconstitucional, pues ha debido fijar directamente los sujetos activos y pasivos, así como los hechos y bases gravables y los métodos y sistemas para determinar las tarifas por parte de las autoridades respectivas, atendiendo a los costos de prestación de los servicios o a los beneficios para los contribuyentes, y la forma legal de distribuirlos.

En el sentir del demandante, las normas impugnadas no definen las bases gravables de la

contribución e incluso los hechos gravables o materia imponible son de tal vaguedad que tampoco puede considerarse que los determina.

“En efecto -explica- no se dice qué tiene que ver la contribución con los activos, las utilidades, el número de puestos, el costo de la vigilancia o las modalidades de prestación de los servicios respectivos, de modo que se satisfaga la exigencia implícita que para toda clase de gravámenes contempla el artículo 338 de la Constitución, en virtud de la cual los ordenamientos superiores (leyes, ordenanzas o acuerdos) deben señalar directamente los hechos y las bases gravables”.

Argumenta la demanda que las normas cuestionadas vulneran el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política, pues éste constriñe la posibilidad de que las autoridades administrativas determinen las tarifas de tasas y contribuciones dentro de un marco riguroso que por ninguna parte aparece en dichos textos.

Según el actor, lo que tanto el artículo 34 de la Ley 62 de 1993 como el 28 del Decreto 2453 de 1993 traen respecto al método y sistema constitucionalmente exigidos es un agregado enunciativo de hechos respecto de los cuales debe después determinarse la contribución al arbitrio de la propia Superintendencia, pues de las normas acusadas no se colige ningún criterio objetivo de fijación de las tarifas.

IV. DEFENSA

El ciudadano ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO, designado al efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a la Corte un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones atacadas.

Citando jurisprudencia de esta Corte, allí se dice especialmente:

- Estamos en presencia de una tasa derivada de la prestación de un servicio público específico, en este caso el servicio policial que se extiende a las empresas de seguridad. No se trata, entonces, de un impuesto.
- Los elementos exigidos por el artículo 338 de la Constitución, de los cuales habla el demandante, se encuentran en las normas examinadas así:

“El sistema, vgr., la necesidad de los gastos para el manejo y funcionamiento de la Superintendencia (ley anual de presupuesto) en proporción a la materia y la sujeción a lo que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (art. 34 de la Ley 62 de 1993, numeral 9º del art. 6º, numeral 11 del art. 22 y el art. 28 del Decreto 2453 de 1993)

El método, es decir, los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados y costo de la vigilancia (art. 34 de la Ley 62 de 1993, art. 28 del Decreto 2453 de 1993).

Finalmente, la forma de hacer el reparto de la tasa, que se establece en las normas mediante el señalamiento de las modalidades de los servicios prestados, así como los activos de las empresas, etc (art. 34 de la Ley 62 de 1993, art. 28 del Decreto 2453 de 1993)”.

En consecuencia, concluye, no se vulnera la Constitución Política.

Respecto del argumento contenido en la demanda según el cual los temas de que trata el Decreto 2453 de 1993, en su parte demandada, no eran susceptibles de ser regulados por vía de facultades extraordinarias pues lo prohíbe el artículo 150-10 de la Constitución Política para el caso de los impuestos, asegura el interveniente que la contribución establecida no tiene ese carácter. Dice que los elementos constitutivos de la tasa para la prestación de un servicio público específico se encuentran en el artículo 34 de la Ley 62 de 1993, en sus incisos segundo y tercero, por lo que la base fáctica del cargo formulado tampoco resulta ser cierta y que, en gracia de discusión, se debe concluir que el ejercicio de las facultades no implicó modificación alguna en los criterios definidos por la Ley 62.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Viceprocurador General de la Nación, encargado del Despacho, mediante Oficio del 28 de junio de 1994, emitió concepto en el cual sostuvo la constitucionalidad de las normas demandadas.

En su criterio, la contribución establecida en las normas impugnadas tiene las características especiales de la “tasa”, que es la figura que se utiliza cuando se trata de que el Estado cobre un precio por un servicio ofrecido. Se crea para recuperar los costos de la vigilancia que presta la Superintendencia y no puede establecerse sino ciñéndose a la competencia otorgada por parte del Congreso de la República.

En consecuencia, como es una tasa retributiva, las normas acusadas encuentran su fundamento en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política.

Para el encargado del Ministerio Público, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es una entidad que presta un servicio público consistente en el ejercicio de un control, una inspección y una vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada.

Es evidente, a su juicio, que de esta manera se propende el mejoramiento en la calidad del servicio que prestan las empresas del sector, en la medida en que se garantiza la calidad del servicio y a través de ella la credibilidad que tales entidades proyectan en la comunidad. Lo anterior configura, ostensiblemente, un beneficio inmediato para el sector sujeto a la inspección, vigilancia y control de esa Superintendencia.

Reconoce el Viceprocurador que la ley debe contener los requisitos exigidos en el inciso segundo del artículo 338 superior como son el sistema, el método y la forma de hacer el reparto, pero manifiesta que, en su opinión, estos requisitos son cumplidos a cabalidad por las normas acusadas. Señala que en el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 62 de 1993 se contempla el sistema al prescribirse que para atender los gastos necesarios para el manejo y funcionamiento de esa Superintendencia (consagrados en la Ley Anual de Presupuesto) se establece una contribución a cargo de las entidades vigiladas. En el mismo sentido se orientan los artículos 6º, numeral 9º, 22, numeral 11, y 28 del Decreto 2453 de 1993.

Según el concepto, el inciso tercero del artículo 34 de la Ley 62 de 1993, señala el método cuando estipula que dicha contribución debe guardar proporción respecto a los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados y costo de la vigilancia. Afirma que así lo consagra también el artículo 28 del Decreto 2453 de 1993.

En lo pertinente a la forma de hacer el reparto de la tasa, dice que está en las disposiciones antes citadas cuando se refieren al señalamiento de las modalidades de los servicios prestados así como a los activos de la empresa.

Expresa el Jefe del Ministerio Público que, contrariamente a lo expuesto por el actor, el sujeto pasivo de la contribución creada por las normas impugnadas, se encuentra plenamente determinado mas no individualizado. En efecto, son sujetos pasivos de la contribución la

industria y las empresas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada.

De acuerdo con el concepto, por tratarse de un beneficio genérico como es la preservación de la fe pública en el sistema de vigilancia y seguridad privada, tal beneficio debe consagrarse de manera general para las entidades vigiladas. Es precisamente lo que estipulan las normas acusadas al señalar que aquéllas deben sufragar todos los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia.

Estima el Procurador encargado que no se trata de un impuesto, razón por la cual las normas no violan lo establecido en el primer inciso del artículo 338 superior. Por el contrario, como se trata de tasas retributivas, las disposiciones impugnadas encuentran asidero en el inciso segundo del artículo constitucional antes citado.

Además -agrega-, precisamente por no haberse plasmado un impuesto, no se contravino la prohibición de conferir facultades extraordinarias en la materia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre apartes de una ley y de un decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política).

La facultad constitucional de imponer tributos

Con base en el principio democrático según el cual debe reservarse a los órganos representativos la atribución de imponer tributos, el artículo 338 de la Constitución, en concordancia con los artículos 150, numeral 12, 300, numeral 4º, y 313, numeral 4º, dispone que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

En ese orden de ideas, resulta ser excepcional y transitoria la posibilidad de que el ejecutivo establezca nuevos tributos o modifique los existentes, hoy circunscrita al evento extraordinario del Estado de Emergencia (artículo 215 de la Constitución), durante el cual

tiene el Presidente de la República facultad suficiente para desempeñar el papel que de otro modo correspondería exclusivamente al Congreso. La propia norma constitucional se ocupa en subrayar el carácter temporal de las medidas, estatuyendo que éstas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que la Rama Legislativa, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Debe recordarse que, a partir de la Carta de 1991, no puede el Congreso revestir al Presidente de facultades extraordinarias con tales fines, por expresa y tajante prohibición del artículo 150, numeral 10, del Estatuto Fundamental.

Hallándose, pues, la expresada atribución en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, es natural que éstos, tal como lo ordena el mencionado artículo 338, sean los únicos autorizados para plasmar en las correspondientes leyes, ordenanzas o acuerdos los elementos esenciales de los tributos que introduzcan: sujetos activos y pasivos, hechos gravables, bases gravables y tarifas.

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.

De lo dicho se concluye que cuando el Congreso, las asambleas y los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso segundo del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones. Es decir, la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría resignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental.

Las normas acusadas

No se trata de un impuesto, como lo sostiene el demandante, pues el tributo no ha sido establecido de manera general e indiscriminada sino que se ha concebido para un sector determinado que está compuesto por las entidades sometidas al control de la Superintendencia y, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos, hay una contraprestación que cobija a los sujetos pasivos, a los cuales se presta el servicio de la vigilancia estatal.

El tributo, creado por el legislador, como lo exige el artículo 338 de la Constitución, deberá

ser exigido por el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el primero de febrero y el primero de agosto de cada año o antes y depositado por los vigilados en la Dirección General del Tesoro.

Según la norma, la contribución guardará proporción respecto de los activos de la empresa, las utilidades, el número de puestos vigilados y el costo de la vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según que se destinen a terceros o a la seguridad interna de una empresa.

Los mencionados incisos hacen unidad normativa con los artículos 4º, 6º, 22 y 28 del Decreto Ley 2453 de 1993, por el cual se determinó la estructura orgánica y se previeron los objetivos, las funciones y el régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Tales normas consagraron en cabeza de dicho organismo la función de liquidar y cobrar la contribución legalmente establecida a cargo de los vigilados, radicando en el Superintendente las atribuciones de fijar las tarifas, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de tramitar los recursos de reposición interpuestos contra los actos administrativos correspondientes. A la Dirección Financiera de la institución se atribuyó la responsabilidad de recaudar las contribuciones, de acuerdo con los criterios señalados a través de resoluciones elaboradas semestralmente por la misma oficina y aprobadas por el Ministerio de Hacienda.

Según el artículo 28 del mencionado Decreto 2453 de 1993, todos los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia serán pagados de la contribución impuesta con tal fin a las entidades vigiladas. Allí se reitera que el Superintendente deberá hacer la correspondiente exigencia el primero de febrero y el primero de agosto de cada año, o antes.

Para determinar si las referidas normas se ajustan a los mandatos constitucionales hace falta verificar si en efecto se cumplen los requisitos contemplados por el artículo 338 de la Carta, según lo expuesto.

Al hacerlo, encuentra la Corte que ello es así parcialmente, como pasa a examinarse.

Es claro que el tributo creado tiene por objeto la recuperación de los costos en que habrá de incurrir la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada por los servicios inherentes a la función que desempeña, tal como se deduce de los incisos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 62

de 1993 y del artículo 28 del Decreto 2453 de 1993, que señalan concretamente que los recursos recaudados irán a atender los gastos necesarios para el manejo y funcionamiento de la Superintendencia.

Han sido señalados directamente por la ley los sujetos activos y pasivos de la contribución, los hechos y las bases gravables. Es sujeto activo en esta relación tributaria la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a la cual corresponde la fijación de la tarifa y el cobro de la contribución; son sujetos pasivos las entidades vigiladas, es decir aquellas que presten cualquiera de los servicios o adelanten las actividades que señala el artículo 3º del Decreto 2453 de 1993: servicios de vigilancia y seguridad privada; servicios de transporte de valores; servicios de seguridad y vigilancia interna de empresas públicas o privadas; servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad; servicios especiales de vigilancia y seguridad privada; fabricación, instalación o comercialización de equipos para vigilancia y seguridad privada; fabricación, instalación o comercialización de blindajes.

Sin mayor dificultad se concluye que los hechos gravables están configurados precisamente por la prestación de los servicios enunciados. En otras palabras, lo que da lugar al gravamen es la circunstancia de que un sujeto en particular se halle vigilado por la Superintendencia en cuanto el objeto de la actividad que se desarrolla encaje dentro de las previsiones normativas.

Las bases gravables han sido determinadas por el inciso tercero del artículo 34 de la Ley 62 de 1993: la contribución guardará proporción con los activos de la empresa, las utilidades, el número de puestos vigilados y el costo de la vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según que se destinen a terceros o a la seguridad interna de una empresa. De tales elementos dependerá en cada caso la fijación de la tarifa que deba pagarse a título de contribución.

En cambio, brilla por su ausencia en las disposiciones acusadas la determinación de los métodos y sistemas que, al tenor del artículo 338 de la Constitución, han debido señalarse para definir los costos y beneficios con base en los cuales se llegue a la determinación de las tarifas.

Con tal exigencia buscó el Constituyente impedir la arbitrariedad de la autoridad facultada para fijar las tarifas de las contribuciones o tasas, mediante la garantía de unos precisos

límites establecidos directamente por el cuerpo representativo al que por regla general compete el ejercicio de tal atribución.

Al respecto, debe recordarse que lo concerniente a las tarifas configura uno de los elementos esenciales del tributo y que su determinación afecta de manera ostensible al contribuyente, a tal punto que de allí depende la mayor o menor erogación que deba efectuar por ese concepto.

Así las cosas, si en materia tributaria es principio de ineludible acatamiento el de la representación de quien impone los tributos, es natural que cuando éste se desprende de una de las facultades inherentes a la atribución genérica -como ocurre con la fijación de las tarifas de acuerdo con la norma constitucional que se analiza- deba asegurarse de que el organismo, funcionario o dependencia al que se inviste de aquélla no abusará del poder que se le confiere, en detrimento de los gobernados.

A juicio de esta Corte, las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas y aplicadas en su integridad, de tal manera que resulta inadmisible como método de interpretación o como criterio de juzgamiento la aplicación apenas parcial de un precepto para hacer valer algunos de sus efectos, dejando otros inaplicados.

Tan importante es en la norma que nos ocupa la posibilidad de que mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones como lo son los requisitos constitucionales en cuyo desarrollo el respectivo acto de autorización debe señalar el sistema y el método para definir los costos que se busca recuperar mediante el tributo y los beneficios en los que habrá de participar el contribuyente como factores indispensables para la señalada fijación, así como la forma de hacer el reparto de aquéllos elementos.

En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del

contribuyente frente a la administración.

Ni el artículo 34 ni ninguna de las normas integrantes de la Ley 62 de 1993, ni precepto alguno del Decreto 2453 de 1993 previeron el método o el sistema aplicables para definir los costos y beneficios con base en los cuales pueda el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada fijar la tarifa de la contribución creada, razón por la cual se confirió a dicho funcionario una atribución ilimitada que no se compadece con los enunciados principios constitucionales.

En efecto, estatuir que la contribución guardará proporción con los activos de la empresa, las utilidades, el número de puestos vigilados y el costo de la vigilancia; que estará de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y que se determinará según ellos se destinen a terceros o a la seguridad interna de una empresa, no implica haber establecido el método ni el sistema ordenados por la Constitución, pues de manera absoluta la fijación de la tarifa queda en cabeza del Superintendente, sin que el legislador haya establecido ninguna medida base para ella, ningún tope máximo, ni criterio econométrico alguno del cual éste se pueda deducir.

En ese orden de ideas, los contribuyentes dependen en un todo de la voluntad del Superintendente, quien puede fijar las tarifas en cualquier proporción, inclusive confiscatoria -como sería el caso de un gravamen que se tasara en el 100% respecto de las utilidades de la empresa- sin que aquéllos puedan controvertirla. En el ejemplo propuesto, la tarifa encajaría dentro de la norma legal por cuanto “guardaría proporción” con los activos de la entidad vigilada, pero sería abiertamente inconstitucional por injusta e irrazonable. Así, lo que debería haber sido objeto cuando menos de unas directrices provenientes del legislador, es dejado a la libre y omnímoda determinación del funcionario administrativo interesado en recaudar las mayores cantidades posibles por concepto del tributo.

Si a lo dicho se añade que la norma legal no se ocupó tampoco en fijar -como le correspondía- la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios, se tiene que, sin lugar a dudas, ha sido vulnerado el artículo 338 de la Constitución en cuanto tan importante facultad legislativa fue delegada en una autoridad administrativa sin cumplir los requisitos constitucionales.

Las posibilidades de abuso por parte de la administración resultan mucho más patentes si se

observa, por una parte, que la contribución habrá de ser cobrada dos veces en el año y, por otra, que el Superintendente podrá exigirla el 1º de febrero y el 1º de agosto "o antes", sin límite alguno, de lo cual se desprende que también en cuanto al momento del pago del tributo hay una total dependencia de la libre determinación que el señalado funcionario decida adoptar.

Se declarará la inexequibilidad de los incisos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 62 de 1993 y también las de los apartes acusados del Decreto 2453 de 1993, que guardan una íntima relación con aquéllos ya que definen las atribuciones concretas del Superintendente en cuanto a la fijación de las tarifas, el recaudo de la contribución, el trámite y la decisión de los recursos que al respecto se interpongan.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden y cumplidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse INEXEQUIBLES, por ser contrarios a la Constitución, los incisos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 62 de 1993 y las siguientes normas del Decreto 2453 de 1993: el numeral 24 del artículo 4; el numeral 9 del artículo 6º; los numerales 8 y 11 del artículo 22 y el artículo 28 en su totalidad.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

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