

Sentencia C-1371/00

SERVICIOS PUBLICOS-Naturaleza y finalidad

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre la naturaleza y finalidad de los servicios públicos, ha resaltado el propósito que tuvo el Constituyente al establecerlos como una actividad inherente a la finalidad del Estado social de derecho, con el fin de facilitar su acceso a todos los habitantes del territorio colombiano, de manera que, puedan alcanzar una entera satisfacción de las necesidades mínimas consustanciales a la condición humana, como ocurre con la salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable proporcionando un bienestar general, acompañado de un mejoramiento de la calidad de vida nacional.

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Finalidad

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Principios en elaboración del régimen tarifario

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Solidaridad y redistribución de ingresos en tarifas/ORDEN ECONOMICO Y SOCIAL JUSTO-Solidaridad y redistribución de ingresos en tarifas

ESTRATIFICACION EN SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Elaboración del régimen

La estratificación arroja información sobre la capacidad económica de las personas, indispensable para facturar el cobro de los servicios públicos domiciliarios, con el fin de que los estratos altos contribuyan al financiamiento de los subsidios otorgados a las personas de los estratos más bajos para el pago de las tarifas, para que así todas las personas puedan disfrutar de los servicios públicos domiciliarios, independientemente de su nivel de ingresos y teniendo en cuenta sus limitaciones económicas.

REGIMEN DE ESTRATIFICACION SOCIO ECONOMICA-Alcance

SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCION DE INGRESOS EN SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Finalidad

ESTRATIFICACION EN SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Características

COMITE PERMANENTE DE ESTRATIFICACION-Función y conformación

CONCURSO ECONOMICO DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Naturaleza jurídica

TASA-Características

TASA-Alcance

Con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado. Es

más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado.

TASA CONTRIBUTIVA DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-
Finalidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Elementos esenciales

CLAUSULA DE LIBERTAD IMPOSITIVA-Límites

TARIFA DE TASA Y CONTRIBUCION-Delegación de fijación

TARIFA-Sistema y método

COSTO Y TARIFA-Regulación no detallada y rígida

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Fijación clara e inequívoca de elementos

TRIBUTO-Elementos

TASA-Elementos

TASA CONTRIBUTIVA DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-
Fijación de sistema y método

Referencia: expediente D-2900

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 505 de 1999

Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte demandó parcialmente el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 "por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la

Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43618, del 29 de junio de 1999, y se subraya lo demandado:

"LEY 505 DE 1999

(junio 25)

por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.

Artículo 11. Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten."

III. LA DEMANDA

El actor solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del segmento normativo enjuiciado en la disposición demandada, pues considera que vulnera el numeral 12o. del artículo 150 y los artículos 338 y 367 de la Constitución Política, al ordenar "el concurso económico" de las empresas de servicios públicos en los procesos de adopción, aplicación y actualización de las estratificaciones, con destino a la financiación del presupuesto de los comités de estratificación económica. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

El demandante inicia el libelo de demanda con algunas reflexiones acerca de la estratificación socio-económica de los inmuebles y los subsidios que se establecen en materia de servicios públicos a cargo del Estado, precisando que la función de estratificación es intrínseca a dicha actividad, la cual se encuentra en cabeza del alcalde municipal o distrital, quien la ejerce con la asesoría de los comités permanentes de estratificación y con la aplicación de la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

Luego, entra a señalar como sustento de la violación constitucional que, la utilización de la expresión "concurso económico", en la preceptiva legal acusada, es una obligación de financiación de la actividad de los mencionados comités, que en realidad encuadra el señalamiento de una obligación impositiva para las empresas de servicios públicos domiciliarios (E.S.P.), por lo que estima que el estudio de esa disposición deberá enmarcarse dentro de las autorizaciones constitucionales relacionadas con la competencia impositiva del legislador para establecer los tributos y fijar sus elementos esenciales, con subordinación a los principios de justicia, equidad, eficiencia, progresividad y seguridad dichas obligaciones.

En efecto, bajo esos presupuestos plantea que el "concurso económico" o "aporte", en mención, constituye una tasa contributiva que financia los costos de la función pública de estratificación socioeconómica, en cuya fijación el Congreso omitió definir el correspondiente sistema y método, la tarifa, los elementos de medida aplicables a la base gravable, la autoridad que por delegación le corresponderá establecerlos. En su criterio, el legislador se limitó a efectuar un reparto arbitrario de una carga contributiva, determinando con vaguedad e imperfección el sujeto beneficiario de los recursos que produce dicho tributo y permitiendo que los servidores públicos y el comité de estratificación gocen de la facultad constitucional o legal de exigir un tributo e incorporarlo a su patrimonio, con violación del principio de legalidad tributaria.

Igualmente, el accionante observa que existe una indefinición del sujeto activo del "concurso económico" o "aporte" pues no se sabe a ciencia cierta si "el destinatario del mismo es el comité permanente de estratificación, el municipio o el Alcalde", quedando la definición a la discrecionalidad de este funcionario, como responsable de la referida estratificación.

En consecuencia, expresa que la disposición demandada no sólo deja sin determinar la forma en que deberá repartirse la recuperación de los costos del aporte o concurso económico, sino también la manera de distribuirlo al tarifar entre las distintas categorías o estratos sociales de usuarios, pues dicho monto se descargará entre los distintos usuarios, con igual incidencia en sus respectivas tarifas, quedando aquellos usuarios con derecho a subsidio contradictoriamente "des-subsidiados".

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando como apoderado especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene para defender la norma acusada y solicitar la declaratoria de exequibilidad de la misma, de la siguiente manera:

Para comenzar su intervención, describe el marco constitucional de la política redistributiva en la prestación de los servicios públicos y la importancia que tiene dentro de ésta la estratificación socio-económica, para desembocar en la justificación constitucional y legal del aporte que deben efectuar las empresas de servicios públicos domiciliarios, con el fin de realizar, adoptar y actualizar las estratificaciones en los respectivos municipios en los cuales operan. Lo anterior, por cuanto señala que dicho aporte obedece al interés que éstas tienen en su elaboración, en cuanto beneficiarias directas del mismo, comoquiera que es la base del sistema de tarifas que aplican y que les facilita su cobro conforme al régimen de prestación de los servicios públicos vigente.

Así las cosas, manifiesta que resulta lógico disponer el aporte económico en el proceso de estratificación como obligación de las empresas de servicios públicos, pues constituye una obligación que tiene un costo determinable (el costo de los aspectos propios a la estratificación) y divisible, en cabeza de las mismas y del respectivo municipio, con destino a éste último y para el fin previsto legalmente, en beneficio de la adecuada prestación del servicio.

De otra parte, frente al cargo hecho por el libelista en contra de la disposición acusada, en cuanto ésta fija una obligación tributaria sin especificar cada uno de los elementos de la misma, el interviniente responde que los mismos corresponden a una lectura deficiente de las normas que

regulan la materia y que no subyacen únicamente a la Ley 505 de 1999, sino a una interpretación integral de la normatividad expedida sobre la materia.

Por ello, indica que sí existe un sistema y un método definido por el legislador para fijar el costo de la estratificación, principalmente, en la Ley 142 de 1994 y con suficiente detalle para determinarlo económicamente por la autoridad administrativa encargada del proceso de estratificación. Así mismo, señala que la tarifa está determinada en la norma enjuiciada, como el reparto proporcional entre los aportantes dependiendo de los servicios prestados en un determinado municipio y del monto de empresas existentes para cada uno de ellos, descontando una parte igual que asume el municipio, lo que, a su modo de ver, constituye un criterio intrínseco de reparto que en nada se opone al ordenamiento jurídico. Y, por último, considera que la acusación de la indeterminación del sujeto activo corresponde más a una ausencia de integración de las normas vigentes sobre el tema que a una real insubsistencia de los elementos exigidos en la ley y que se derivan directamente de ella.

Departamento Nacional de Planeación.

El ciudadano Gustavo Enrique Morales Cobo, actuando en nombre y representación del Departamento Nacional de Planeación, acude al proceso de la referencia para solicitar a esta Corporación que no acceda a las súplicas de la demanda, para lo cual, y luego de definir la obligación descrita en la norma acusada como una contribución, expone que la misma se ajusta en todos sus apartes a la Carta.

Para sustentar lo anterior, expresa que la obligación impuesta a las E.S.P. en la norma enjuiciada para contribuir con los costos requeridos para realizar la estratificación en el municipio que desarrollen su objeto social, no constituye un impuesto, en tanto que no tiene como sujeto pasivo a la generalidad de la ciudadanía, ni se destina a cubrir los costos del aparato estatal ni las obras de beneficio común, sino que se trata de una contribución.

Indica que no es cierto que dicha disposición no haya definido el sistema y método para establecer los costos requeridos por los comités permanentes de estratificación, ya que opina que por el primero se tiene el cobro de una contribución a las E.S.P., para que a través de la "implementación" del mecanismo de estratificación puedan cumplir con los principios constitucionales que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, como método de la contribución, el cobro por partes iguales a cada una de las empresas, así como la proporcionalidad, cuando un mismo servicio sea prestado por diferentes empresas.

Añade, además, que el legislador, al establecer la contribución, hizo uso oportuno y racional de la delegación otorgada por el artículo 338 de la Constitución, pues el Congreso no tenía la posibilidad de calcular, específicamente, los requerimientos de cada uno de los municipios destinatarios de la disposición acusada. Y señala que el posible desplazamiento del costo de los mecanismos de estratificación hacia los usuarios no es cierto, ya que este tipo de gestiones se encuentran presupuestadas como gastos generales inherentes al tracto ordinario de las empresas de servicios públicos y en nada afectan el sistema de subsidios que contempla el régimen de los servicios públicos.

Para terminar, el interviniente dice que el legislador no está en la obligación de definir, en cada

disposición por él expedida, la instancia administrativa llamada a implementar sus mandatos, pues una norma en dichos términos vulneraría la potestad reglamentaria que corresponde en todo tiempo al Gobierno Nacional.

Federación Colombiana de Municipios.

El señor Gilberto Toro Giraldo, obrando como director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, se pronuncia sobre la demanda de la referencia, solicitando se declare la constitucionalidad de la preceptiva legal acusada, en los siguientes términos:

Considera que el accionante en su juicio incurrió en una equivocación al querer situar la estratificación en un plano estrictamente estatal, para relegarla a las tareas propias de la administración pública, cuando la misma ha venido siendo realizada por cada empresa de servicios, de lo cual se deriva el interés de las mismas por este tema. De todos modos, si la estratificación es ejercicio de una función pública, dicho interviniente estima que nada más natural que se financie por vía tributaria. Sin embargo, el impuesto no es la única vía tributaria para obtener ese fin, ya que el "concurso económico" de que trata la norma acusada configura una contribución parafiscal.

Efectivamente, valiéndose de algunas sentencias de esta Corte, indica que "la estratificación tiene por finalidad directa y primordial la determinación de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, es decir que está orientada al servicio tanto de las empresas como de los usuarios, y si a ello se suma su obligatoriedad, su especificidad y su carácter público, tendremos conjugadas todas las características de la contribución parafiscal".

Además, que en relación con la acusación del actor en el sentido de que la norma es incompleta, considera que no puede olvidarse que el artículo 338 superior prevé que las bases de esas contribuciones deben ser fijadas por la "ley, las ordenanzas o los acuerdos" y que teniendo en cuenta que el régimen de la estratificación supone una competencia compartida entre el Congreso y el concejo municipal, en el caso de la disposición demandada la ley fijó dichas bases para que éste último produjera sus desarrollos, encontrándose facultado para determinar en forma autónoma y directa los elementos mínimos fundamentales de la contribución que imponga, como son : los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de la misma.

De esta manera, los vacíos de los que se acusa a la norma demandada deben ser llenados por los respectivos concejos municipales, según los costos que en cada caso demanden los procedimientos de estratificación.

4. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario participó en el presente proceso de constitucionalidad a través de un concepto aprobado por su consejo directivo, con ponencia del Dr. Bernardo Carreño Varela, conforme al cual se solicita la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada con base en las razones que a continuación se sintetizan:

El Instituto sostiene que la imposición que se hace a las empresas prestadoras de los servicios públicos, de pagar un aporte para que los alcaldes cuenten con su concurso económico en el establecimiento y mantenimiento de la estratificación, no constituye una contribución ni una tasa,

pues las mismas no se benefician de dicha estratificación, como sí los usuarios al disfrutar de los subsidios que se ofrecen, recordando que las contribuciones y tasas se pagan como retribución a un servicio directo que el contribuyente obtiene del Estado. De manera pues que, se concluye que el artículo demandado crea un impuesto y sobre el mismo se interroga, como primer punto, si se trata de uno municipal o nacional para adelantar el respectivo examen de constitucionalidad con base en el artículo 338 superior, ya que ese aspecto determinará el grado de intensidad del test aplicado a la averiguación acerca del cumplimiento de esos requisitos.

Así las cosas, analiza la disposición demandada desde la perspectiva de un test flexible, conforme al cual el Instituto encuentra que la ley no define los siguientes elementos propios del impuesto: i.) el sujeto activo, pues no se sabe quien debe cobrar el impuesto, ii.) el sujeto pasivo, ya que la palabra localidad no tiene definición legal o resulta vaga, ya que puede tratarse de E.S.P. que presten los servicios o abastezcan en la localidad, iii.) el hecho gravable, toda vez que, ni siquiera se esboza una idea sobre cuál ha de ser el hecho imponible del cual aquél ha de deducirse, iv.) la base gravable, dado que se confunde el gasto con la base; si bien la Constitución permite que el costo del servicio se divida entre quienes se benefician de un servicio específico, en los casos de las tasas y contribuciones, aún entonces se distingue el monto total de la suma a repartir de la base para contribuir al gasto, de lo contrario se configuraría una capitación proscrita de todos los sistemas tributarios, injusta e inequitativa y v.) la tarifa, por las mismas razones antes enunciadas, por violación de los principios de justicia y equidad.

Así las cosas, la norma acusada no cumple con los requisitos que señala el artículo 338 constitucional en el evento de que se tratara de un impuesto nacional, ni podría hacerlo ya que el artículo 359 de la Carta prohíbe las rentas nacionales con destinación específica salvo las destinadas a la inversión social, la cual no se predica de los servicios públicos de energía, telefonía, etc., como tampoco un impuesto municipal, pues aun cuando en este caso el respectivo acuerdo podría fijar los contenidos concretos según el artículo 338 citado, los límites dentro de los cuales se podría adelantar esa labor no están señalados en la norma acusada. En el evento de aceptar en gracia de discusión que la base y la tarifa "estuvieran reemplazadas por el monto del gasto y su división por el número de empresas, resultaría que tal sistema es inconstitucional por injusto e inequitativo".

Por otra parte, el Instituto asevera que si se analiza la disposición acusada frente a la autonomía de las entidades territoriales, y en especial de los municipios para fijar las competencias de cada una de sus autoridades, la norma demandada estaría regulando un campo propio de los concejos municipales a través de los acuerdos, referente a la estructura de la administración municipal y su financiación, toda vez que el Instituto concluye que "la ley puede imponer a los municipios –no a los Alcaldes- la obligación de cooperar en la labor de estratificación; y puede dotar a los municipios de los recursos necesarios para atender esa nueva labor. Pero no puede inmiscuirse en decir cuál órgano de la administración cumple la función que le asigna la ley ni puede determinar qué parte de los recursos municipales se destinan al cumplimiento de esa tarea", sin violar la Constitución.

En resumen, el Instituto colige que la norma demandada viola el numeral 9o. del artículo 95, el 4o. del 300, el 4o. del 313 y el artículo 338 de la Constitución.

Por último, fue allegada al expediente, por parte del mismo Instituto, la explicación del voto del

Doctor Carlos Alfredo Ramírez Guerrero, miembro del consejo directivo del mismo, según la cual la materia de la que trata la preceptiva impugnada no es tributaria, en la medida en que no se establece una consecuencia para las empresas de servicios públicos en caso de no cumplir con el pago de los aportes que se impone en la citada norma; esto significa que no existe obligación tributaria, sino que versa sobre aportes con miras al éxito de la empresa para la explotación de un servicio público adelantado por entidades estatales y particulares en conjunto y financiado por los aportes de uno y otro sector. Además, añade que de admitir que el contenido de la disposición legal acusada fuese una obligación tributaria, tampoco sería inexecutable por faltar la definición de sus elementos, toda vez que las autoridades municipales tendrían autorización para complementar el texto legal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 2183, recibido el 30 de mayo de 2000 en la Secretaría de la Corte Constitucional, solicita que se declare constitucional el artículo demandado.

Para lo anterior, el jefe del Ministerio Público asevera que la obligación económica que se impone a las empresas de servicios públicos en la norma acusada es una tasa, en la medida en que su finalidad específica es la de financiar el proceso de estratificación del cual tales empresas son beneficiarias. Las actividades correspondientes a ese proceso de realización, adopción y actualización por disposición de la ley deben ser garantizadas por una autoridad pública como lo es el alcalde municipal o distrital, con el comité permanente de estratificación. Así, conforme con la regulación sobre la materia, para la prestación y cobro de los servicios en mención la estratificación constituye un requisito esencial.

Así mismo, en relación con los cargos endilgados a la disposición enjuiciada, la Vista Fiscal señala que la presunta indefinición legal que se le atribuye con respecto del sistema y del método para recuperar los costos requeridos para la estratificación socioeconómica, sobre la cual se fijarán las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, surge de una lectura aislada de su contexto normativo, comoquiera que la Ley 505 de 1999 debe ser estudiada de manera sistemática con el resto de la regulación existente sobre la materia, en especial la contenida en la Ley 142 de 1994 que estableció el régimen de los servicios públicos, y de las leyes 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.

En el caso de la Ley 142 de 1994, puntualiza que en sus artículos 101 a 103 se regulan con precisión los aspectos atinentes al método y sistema para lograr la recuperación de los costos a cargo de la administración, ocasionados por las actividades concernientes a la fijación de los estratos socioeconómicos y establecen con claridad las actividades que es indispensable adelantar con el fin de llevar a cabo los procesos de estratificación y que, aunque el legislador no utilizó expresamente esos términos, ello no es óbice para deducir que lo allí regulado corresponde a uno u otro concepto "pues los principios, reglas y procedimientos, nociones definitorias de los mismos, se hallan desarrolladas en dichos artículos".

A su vez, opina que la misma Ley 505 de 1999, artículo 4o., suministra elementos relacionados con la metodología y los criterios con los que la administración debe determinar los costos de dicha estratificación, así como para el establecimiento de las tarifas de los servicios.

Para finalizar, el Procurador manifiesta que no es cierto que la tarifa aplicable y la autoridad encargada de efectuar los cálculos correspondientes al régimen tarifario hayan quedado sin definir por la norma demandada, pues, para el primer término se establecen criterios relacionados con el reparto proporcional de los costos entre los aportantes y, frente al segundo, es claro que tal función corresponde al respectivo alcalde, dado que la misma norma indica que este funcionario debe adelantar las tareas de estratificación socioeconómica con la asesoría del comité de estratificación, de manera que será a él mismo a quien competirá señalar las tarifas que se cobren por los gastos que el proceso acarree de conformidad con el reparto proporcional entre los aportantes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

La materia sujeta a examen

A través de la Ley 505 de 1999 "por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996", el legislador señala que los alcaldes tienen la obligación de garantizar que las estratificaciones de centros poblados se realicen, adopten, apliquen y permanezcan actualizadas a través de los comités permanentes de estratificación municipal o distrital.

Para el cumplimiento de esa función, la misma disposición establece que los alcaldes contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, las cuales aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando la parte correspondiente a la localidad. En el evento de que se trate de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, se ordena que el monto correspondiente al servicio se reparta proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten.

La demanda de inconstitucionalidad en estudio se dirige contra ese segundo contenido normativo de la disposición acusada, pues el actor estima que con el mismo se vulneran tanto el artículo 150-121, como los artículos 338 y 367 de la Constitución Política.

En efecto, en su criterio, "el concurso económico" o "aporte" al cual están obligadas las empresas de servicios públicos (E.S.P.) en la norma enjuiciada, constituye una obligación económica con carácter tributario que él identifica como una tasa contributiva, dirigida a financiar los costos de la función pública de estratificación socioeconómica, pero que vulnera el ordenamiento superior, en la medida en que carece del señalamiento del respectivo sistema y método, la tarifa, como de la autoridad que por delegación tendría que establecerla, la base gravable y el sujeto activo, quedando la definición de dichos elementos al arbitrio de los alcaldes, con violación del principio de legalidad tributaria (C.P., art. 338).

Expuesta la controversia constitucional en los anteriores términos, la Corte deberá resolverla a partir

del examen de la naturaleza de la obligación económica que allí se prevé a cargo de las empresas de servicios públicos domiciliarios, con el fin de establecer si se trata de un gravamen impositivo, cuya definición haya satisfecho las exigencias mínimas constitucionales, según la vigencia y el alcance del principio de legalidad de los tributos. Antes de proceder a realizar el mencionado estudio, la Sala Plena expondrá en forma introductoria al tema, unas breves consideraciones en materia de estratificación en el ámbito de los servicios públicos.

3. La estratificación en los servicios públicos domiciliarios

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre la naturaleza y finalidad de los servicios públicos, ha resaltado el propósito que tuvo el Constituyente al establecerlos como una actividad inherente a la finalidad del Estado social de derecho, con el fin de facilitar su acceso a todos los habitantes del territorio colombiano, de manera que, puedan alcanzar una entera satisfacción de las necesidades mínimas consustanciales a la condición humana, como ocurre con la salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable proporcionando un bienestar general, acompañado de un mejoramiento de la calidad de vida nacional.

Lo anterior determinó que en el texto de la Carta Política se diera una especial atención a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, subespecie de los servicios públicos en general[1], relacionada con materias tales como: los agentes encargados de la prestación –directa por el Estado e indirecta por las comunidades organizadas o los particulares-, la regulación, el control y la vigilancia, las competencias y responsabilidades, la calidad, cobertura, financiación y eficiencia, régimen tarifario, entre otros aspectos.

Las pautas orientadoras de esa regulación se derivan de la finalidad social del Estado aplicada a los servicios públicos domiciliarios. En este orden de ideas, la realización de las necesidades de las personas, a través de dichos servicios, debe tener en cuenta la efectividad de los derechos fundamentales de las mismas, de manera que, se produzca un bienestar social con desarrollos vitales más acordes con la dignidad humana, a partir de mejores condiciones de vida, en donde la participación ciudadana para la toma de las respectivas decisiones, en el control político y en la gestión de los servicios públicos, sea permanente y real, correspondiendo al Estado promover esa participación y garantizar prestación de los servicios a través de la correspondiente regulación, control y vigilancia, con sujeción a los principios de descentralización con autonomía de las entidades territoriales.

En la sentencia C-066 de 1997, algunos de los anteriores criterios se desarrollan de la siguiente manera:

"Si los servicios públicos en general son actividades inconfundibles e inherentes a la finalidad del estado social de derecho colombiano (artículo 365 Superior), que busca servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º ibídem), no cabe duda de que aquéllos que persiguen un completo acercamiento entre los individuos y el Estado, deben ser objeto de su más honda preocupación. Son los servicios públicos domiciliarios, entendidos como una especie del género servicio público, que pretende satisfacer las necesidades más básicas de los asociados, ocupando un alto nivel de importancia dentro de las tareas y objetivos que componen la gestión estatal, al punto de convertirse en una de sus razones fundamentales.

La idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.

Consciente de lo anterior, el Constituyente de 1991 dedicó una especial regulación a la materia de los servicios públicos (artículo 365 de la Carta), en la cual los reconoce como inherentes a la finalidad social del Estado, a quien atribuye el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, defirió en el legislador la potestad de definir su régimen jurídico anticipando, eso sí, la posibilidad de que los mismos sean prestados por el Estado directamente, o indirectamente a través de comunidades organizadas y particulares, pero en todo caso conservando aquél su regulación, control y vigilancia. Además, reconoció expresamente en el artículo 366, que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, imponiéndole el objetivo de solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, a las cuales otorga, incluso, prioridad de gasto sobre cualquier otra asignación, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales.

Asímismo, dedicó una disposición especial al tema de los servicios públicos domiciliarios, como aplicación más concreta del género servicios públicos, para dejar en manos de la ley las competencias y responsabilidades relativas a su prestación, cobertura, calidad y financiación, a la luz de criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, en busca de asegurar la igualdad y el marco jurídico-político democrático, participativo y justo que esta república unitaria se propuso en el Preámbulo de su Constitución."

Ahora bien, de conformidad con el artículo 367 de la Constitución Política, el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios somete la materia tarifaria de los mismos a criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, pretendiendo con ello eliminar las desigualdades materiales que existen entre las personas de mayores y menores recursos, con el fin de alcanzar un orden económico y social justo y, de esta manera, un acceso democrático a la prestación de esos servicios.

En ese orden de ideas, la estratificación aparece como un instrumento que permite conocer las características de las propiedades inmuebles, así como el nivel de ingresos y la capacidad de pago de las personas para concretar los principios de solidaridad y redistribución de los ingresos en la elaboración del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, pues constituye un estudio técnico que facilita la categorización social y económica por estratos en una localidad determinada de la masa poblacional que la habita y por medio de sus viviendas, desde la óptica de las condiciones objetivas similares de esos inmuebles y con base en una realidad material demostrable.

En consecuencia, la estratificación arroja información sobre la capacidad económica de las personas, indispensable para facturar el cobro de los servicios públicos domiciliarios, con el fin de que los estratos altos contribuyan al financiamiento de los subsidios otorgados a las personas de los estratos más bajos para el pago de las tarifas, para que así todas las personas puedan disfrutar de los servicios públicos domiciliarios, independientemente de su nivel de ingresos y teniendo en cuenta sus

limitaciones económicas.

La Corte en la sentencia C-252 de 1997 manifestó acerca del régimen de la estratificación socioeconómica y de los propósitos que persigue:

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

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

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

Es con base en los procedimientos técnicos establecidos en las metodologías diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación que a los inmuebles residenciales se les asigna un estrato (seis en total), cuyos resultados deben ser adoptados por los alcaldes y gobernadores. En esa misma providencia se destacaron algunas características del proceso de estratificación:

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

Según el manual de estratificación adoptado por el Departamento Nacional de Planeación, para definir la estratificación aplicable a una determinada área, se toman en cuenta las características físicas externas de las viviendas y del entorno inmediato (materiales de las fachadas, puertas, ventanas, antejardín, garaje, pisos etc.), lo mismo que ciertos elementos urbanísticos relevantes que sean útiles para deducir la calidad de vida de los moradores (zona de ubicación, servicios públicos, andenes, vías de acceso etc.).

Los resultados de la estratificación, se establecen y promulgan por el alcalde municipal mediante decreto. Ante el Comité de Estratificación, dentro de los dos meses siguientes, toda persona o grupo de personas, podrá solicitar la revisión del estrato asignado. Corresponde a la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios decidir las reposiciones que a este respecto se eleven contra las decisiones de estratificación."

De conformidad con la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", los alcaldes cuentan con la asesoría de los comités permanentes de estratificación socioeconómica para realizar los estudios conducentes a la adopción de la clasificación por estratos de los inmuebles de su localidad (art. 101). Los comités están conformados por funcionarios de la administración municipal o distrital, miembros de la comunidad, el personero y un representante de cada una de las empresas de servicios públicos domiciliarios que operan en la localidad.

La Ley 505 de 1999 se ocupa de algunos aspectos de esa labor de estratificación en el sector rural y en el artículo 11, actualmente acusado, ordena que los referidos comités permanentes de estratificación desarrollen la labor de asesoría de los alcaldes con la financiación proveniente del concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios de esa localidad,

Dicha expresión "concurso económico" y lo que ésta significa para el actor ha suscitado su inconformidad. Para poder responder los cargos planteados debe la Sala primero entrar a dilucidar la naturaleza jurídica de la misma.

4. Naturaleza jurídica de la erogación establecida en la disposición acusada

La Ley 142 de 1994 establece el marco regulatorio de la estratificación de los inmuebles, así como las fechas límites para llevarla a cabo, mediante plazos que posteriormente fueron ampliados[2], pero incumplidos por un buen número de alcaldes dada la dificultad en la adopción y aplicación de la metodología diseñada por el Departamento Nacional de Planeación, a través de variables, factores, ponderaciones y métodos estadísticos. La Ley 505 de 1999 pretendió ajustar esa metodología de estratificación en las zonas rurales.

Se reitera a continuación el texto del artículo 11 de la Ley 505 de 1999, demandado:

Artículo 11. Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten." (Se subraya lo acusado)

Allí se observa que las estratificaciones en los centros poblados, es decir los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en zona rural (art. 1o., párrafo) deben realizarse, adoptarse, aplicarse, y permanecer actualizadas mediante los comités permanentes de estratificación municipal o distrital, los cuales contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios de la respectiva localidad, para realizar esas actividades.

Dicha regulación deja ver que el concurso económico de las empresas de servicios públicos

domiciliarios con destino a los aludidos comités, se encuadra dentro del concepto de tasas dentro del modelo fiscal colombiano. Efectivamente, esta Corporación en la sentencia C-465 de 1993, especificó sus características:

"b) Tasas: Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo." (Subraya la Sala).

De lo visto, se puede colegir que con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado[3]. Es más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado. En este sentido, la Corte comparte lo señalado por el actor así como el Procurador General de la Nación, en cuanto a la clasificación del "concurso económico" establecido en la norma acusada, como una tasa contributiva.

En consecuencia, la Sala no comparte la opinión de los demás intervinientes en el sentido de que la carga atribuida a las empresas de servicios públicos domiciliarios constituye una simple obligación económica o una contribución parafiscal o un impuesto.

Claramente, dicha figura no puede constituir una simple obligación económica destinada a la financiación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios (C.P., arts. 367), ya que dicho aporte ha sido asignado en forma obligatoria a las empresas que presten esos servicios y, por tal motivo, constituye un gravamen, situación que se deduce de la expresión utilizada en la preceptiva legal acusada, según la cual "contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios". (Subraya la Sala).

Tampoco puede afirmarse que constituye una contribución parafiscal, ya que ésta no genera una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado, pues el mismo no otorga un bien ni un

servicio que corresponda al pago efectuado, no se recobra ningún costo, ni existe contraprestación directa y equivalente, es decir que con ella no se está retribuyendo nada, elemento indispensable en la norma enjuiciada. Mucho menos puede concluirse que representa un impuesto, toda vez que éste se cobra de manera general e indiscriminadamente a todo ciudadano y no constituye una contraprestación que guarde relación directa con un bien o un servicio prestado[4], en la medida en que con el mismo se atienden los gastos generales del Estado, conceptos que se distancian notoriamente de la figura establecida en la norma analizada.

Por consiguiente, se repite que a través de la tasa se obtiene la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación del servicio y el aporte al cual están obligadas las empresas de servicios públicos domiciliarios de la localidad, en la norma acusada, constituyendo una fuente de recursos económicos que permite recuperar el costo del servicio que ofrecen los comités permanentes de estratificación municipal y distrital, para prestar la asesoría necesaria en el cumplimiento de la función a cargo de los alcaldes municipales y distritales, consistente en realizar, adoptar, aplicar y actualizar permanentemente las estratificaciones rurales.

Los gastos que demanda esa labor de estratificación se financian con recursos provenientes de quienes prestan el servicio público domiciliario respectivo, permitiéndoles liquidar el valor de las tarifas que habrán de cobrarse a los respectivos usuarios de los servicios públicos domiciliarios. En este orden de ideas, no puede perderse de vista que la estratificación de los inmuebles hace razonable y equitativo el cobro de las tarifas a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, pues permite realizar los principios de solidaridad y redistribución de ingresos dentro del régimen tarifario y con respecto de la comunidad.

Hechas estas precisiones, la Corte pasa a examinar, con base en el cargo genérico formulado por el accionante, si la regulación legal que cobija dicha tasa cumple con el principio de legalidad de los tributos, en los términos constitucionalmente establecidos, de manera que el legislador al ejercer esa facultad impositiva haya definido los elementos esenciales del mismo, ya que en opinión del actor algunos de ellos están ausentes causando el vicio de inconstitucionalidad de la norma demandada.

5. La facultad impositiva del legislador para establecer tasas con sujeción a la vigencia del principio de legalidad de los tributos

El Constituyente de 1991 confirió a los cuerpos colegiados de elección y representación popular la facultad de establecer tributos. El Congreso de la República, en desarrollo de esa potestad legislativa ordinaria, ejercita la facultad impositiva para establecer contribuciones fiscales y, sólo en forma excepcional, contribuciones de tipo parafiscal, en los casos y bajo las condiciones legalmente establecidas (C.P., arts. 150-12 y 338). Para ello debe sujetarse a los presupuestos propios del principio de legalidad tributaria[5].

Dentro de los presupuestos que comprende el mencionado principio, adquiere especial relevancia el de predeterminación de los tributos, con lo cual se quiere significar el señalamiento de los elementos esenciales de los mismos, en el acto jurídico que impone la contribución para que pueda considerarse válido[6]. De modo que, la ley al imponer un tributo debe fijar claramente sus elementos esenciales, estos son: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas (C.P., art. 338).

Un requisito como el anterior, se insiste, repercute "en la validez jurídica del tipo impositivo establecido, pues constituye una manera de ofrecer seguridad jurídica para efectos de su aplicación y recaudo, así como un control de límites al posible ejercicio arbitrario del poder de imposición. De igual manera, se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso de la cual es titular todo contribuyente (C.P., art. 29)"[7].

Ahora bien, dicha facultad impositiva del legislador comprende, igualmente, la materia de las tarifas de las tasas y contribuciones que las autoridades cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o como participación en los beneficios que les proporcionen. En este caso, corresponde al legislador, a las asambleas o a los concejos, según sea el caso, fijar el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto (C.P., art 338).

En efecto, la Corte ha establecido que la cláusula de libertad impositiva, como atribución constitucional propia de los órganos de representación popular, está sujeta a límites de orden formal y material. Por ello, ha señalado que "[l]as normas tributarias están urgidas de legitimidad formal y sustancial. A la primera responde el procedimiento democrático que debe observarse para la aprobación de los tributos y contribuciones fiscales y parafiscales. La segunda sólo se satisface en la medida en que el deber tributario se enmarque en los conceptos de equidad, justicia y seguridad. De esto último se sigue un claro límite a la función impositiva y la habilitación correlativa a la jurisdicción constitucional para controlar sustancialmente, de conformidad con los señalados criterios, la obra legislativa.".[8]

De conformidad con el principio de legalidad de los tributos en sentido material, la ley, al establecer una obligación tributaria, debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definan, caso en el cual la Corte insiste en señalar que la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria[9], pues habría un desconocimiento del principio de la representación popular en materia tributaria, antes referido, con una invasión en las competencias de otras autoridades, según el reparto constitucionalmente establecido.

Debe resaltarse, igualmente, que en forma excepcional la Constitución en el inciso segundo del artículo 338 autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos a delegar en autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y de las contribuciones que cobran a los contribuyentes; sin embargo, el ejercicio de esa atribución no es absoluta y está limitada para la autoridad delegataria con respecto de la fijación del sistema y del método[10], instrumentos con base en los cuales se definirán los costos de recuperación de los gastos que causan los servicios que el Estado presta a través de ellas o participación en los beneficios que se proporcionen y la forma de hacer su reparto[11], pues se trata de determinaciones que están reservadas a la ley, a las ordenanzas y a los acuerdos, según sea el caso.

Ahora bien, esa clase de delegación presenta las siguientes características[12]:

Es decir, que la delegación que autorizó el Constituyente está condicionada al cumplimiento estricto de los siguientes presupuestos : que la corporación pública popular que delegue tal función, lo haga a través de leyes, ordenanzas o acuerdos, según sea el caso; y que en las mismas normas establezca de manera expresa el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de su hacer su reparto. A las corporaciones públicas, "...no les es dado traspasar a otra autoridad de manera

absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones ... 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 reasignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental." [13].

Sin embargo, la Corte ha sido clara en señalar que la Constitución no especificó qué debe entenderse por sistema y método para fijar las tarifas. La jurisprudencia constitucional se detuvo en la formulación de una definición, expresando lo siguiente:

"Se entiende por método las "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 por sistema las "formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación" [14]."

Entonces, el señalamiento de los elementos y procedimientos que permitirán fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada a las autoridades administrativas en el artículo 338 superior, antes citado. Así, ese señalamiento legal deberá hacerse desde una perspectiva general y amplia, ajustada a la naturaleza específica y a las modalidades propias del servicio del cual se trate [15].

La Corte revisará, en seguida, en qué términos se dio cumplimiento en la norma demandada a los criterios hasta aquí establecidos.

1. Constitucionalidad de la disposición demandada

6.1. Ante todo, se recuerda que el actor censura el "curso económico" o "aporte" fijado a cargo de las empresas de servicios públicos domiciliarios, en el sentido de que constituye una tasa contributiva con la cual se financian los costos de la función pública de estratificación socioeconómica, pero que carece en su señalamiento de la definición de varios de los elementos que conforman un tributo, quedando esa determinación en manos de los alcaldes, con violación del principio de legalidad tributaria.

Sea lo primero señalar que a la ley que fije los elementos y procedimientos para establecer los costos y las tarifas, no se le exige una descripción detallada de los mismos, pues como ya se dejó sentado, anteriormente, un requisito de ese orden dificultaría el ejercicio de la delegación prevista en el artículo 338.

Adicionalmente, la Corte ha dicho que las leyes que creen tasas no requieren de la utilización de las expresiones de sistema y método como si se tratara de fórmulas sacramentales ya que "basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes." [16]

Sin embargo, es del caso indicar que si bien el operador jurídico no puede sustentar su labor desde una interpretación estrictamente literal de la ley tributaria, sino que es menester utilizar todos los elementos hermenéuticos para definir el espíritu de la norma respectiva [17], lo cierto es que deberá

declararse la inconstitucionalidad de la misma cuando se enfrentan problemas de interpretación insalvables. En estos términos la Corporación[18] ratificó este criterio:

" (...) Es evidente que, si éstas [las dificultades de interpretación] son insuperables, la norma es inexecutable, pues la ley debe fijar de manera clara e inequívoca los elementos de la obligación tributaria (C.P., art. 338). Las leyes tributarias, como cualesquiera otras, puede suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual no puede de suyo acarrear su inexecutable. Sin embargo, si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser los elementos esenciales del tributo, se impone concluir que los mismos no fueron fijados y que, en consecuencia, la norma vulnera la Constitución. Toda persona está obligada a pagar los tributos que la ley le imponga, pero la ley no puede exigirlos si ella no atina a decir - en general - quién lo debe hacer y por qué.

Bajo esta consideración, la Corte encuentra que la norma demandada, esto es el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, en lo que a la tasa allí establecida se refiere, precisa algunos de sus elementos esenciales y permite obtener una interpretación razonable de otros para configurar la obligación tributaria, mediante un análisis sistemático y lógico de la normatividad que rige la materia de la estratificación en los servicios públicos domiciliarios.

6.2. Los elementos fundamentales de un tributo y su contenido son los siguientes[19]:

"En términos generales, puede decirse que la base gravable es uno de los elementos determinantes de la cuantía de la prestación de dar, que es objeto de la obligación tributaria sustancial. En efecto, en la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación.

La base gravable ha sido definida usualmente como la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa, para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria." (Subraya la Sala).

6.3. Aplicados los anteriores criterios jurisprudenciales a la disposición enjuiciada, en lo que interesa a este estudio, se puede concluir lo siguiente:

1. El hecho gravable en las tasas, consiste en el servicio que se presta y que va a ser retribuido con la misma, lo que para el caso en particular se ve reflejado en la asistencia que los comités permanentes de estratificación otorgan a la realización, adopción, aplicación y actualización de las estratificaciones, mediante un proceso del cual las empresas de servicios públicos domiciliarios son, como ya se dijo, sus beneficiarias.

2. El sujeto activo de la obligación tributaria lo conforman los comités permanentes de estratificación, encargados de prestar el servicio antes referido y a los cuales se les debe pagar por el mismo y los sujetos pasivos de la tasa compensatoria por dicho servicio, las empresas de servicios públicos domiciliarios y la localidad o el municipio. Respecto de quién debe cobrar el aludido

concurso económico, si bien podría argumentarse que la disposición acusada no señala expresamente la autoridad encargada de tal recaudo, sin duda alguna una interpretación lógica de la normatividad analizada, permite indicar que es el mismo alcalde como funcionario responsable de dicho proceso de estratificación, el llamado a cumplir con el respectivo recaudo.

3. Respecto de (i.) la base gravable, la ley, las ordenanzas o los acuerdos no tienen que señalar las sumas concretas sobre las cuales ha de liquidarse el tributo. La Corte ha dicho que razones de tipo administrativo y de carácter técnico, conducen a desechar esta interpretación extrema del principio de legalidad del tributo, por lo que la ley debe limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor[20] y (ii.) en cuanto al sistema y el método, también se ha señalado que es suficiente que del contenido de la norma tributaria se deduzcan tanto los principios que deben respetar las autoridades como las reglas generales a las que estarán sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.

Del alcance de los anteriores criterios en la disposición acusada se colige que, cuando la misma señala que las empresas de servicios públicos domiciliarios y las localidades "aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad" y que cuando se trate de varias empresas prestadoras de un mismo servicio "el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que los presten", se cuenta con reglas y formas específicas de ponderación de los factores que permitirán una previa definición de los criterios con que se harán los cálculos específicos de determinación de la base gravable, el sistema y el método de la tasa en mención, con el fin de alcanzar la recuperación del costo del servicio prestado por los comités permanentes de estratificación, al adelantar la estratificación en centros poblados.

Sólo que, como dichos elementos de la obligación tributaria resultan ser de difícil precisión técnica, la ley se ha limitado diseñar unos lineamientos que serán desarrollados para su aplicación por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le asiste, con el fin de dar cumplida ejecución a la ley (C.P., art 189).

Esa reglamentación tendrá que definir, por ejemplo, si el reparto proporcional mencionado se hará con base a la facturación del servicio público domiciliario o al número de usuarios o al uso mismo que se le otorgue a la estratificación, situaciones que no por no encontrarse específicamente establecidas en la disposición enjuiciada, no alcanzan a afectar la tipicidad del tributo aludido.

También, es del caso señalar que por tratarse la disposición acusada de una norma sobre estratificaciones de los centros poblados dentro del territorio nacional, la cual ha dado lugar a la expedición de una regulación con carácter general, las asambleas y los concejos no estarían llamados a fijar el respectivo sistema y método de la tasa allí creada, a través de una especie de subsidiariedad normativa, pues si bien dichas corporaciones administrativas están igualmente facultadas constitucionalmente para establecer tasas y contribuciones, el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados o la participación en los beneficios que les proporcionen, así como la forma de hacer su reparto, su ejercicio se circunscribiría exclusivamente a los casos en los cuales el gravamen tenga origen y deba regir en el respectivo ámbito territorial, es decir en el departamental, distrital o municipal.

4. Por otra parte, la Corte encuentra que en la norma enjuiciada aun cuando no se establece

expresamente la autoridad delegataria competente para fijar la tarifa de la tasa para la recuperación de los costos del servicio que lleguen a prestar los comités permanentes de estratificación, como acertadamente lo indicó el accionante, esta situación no alcanza a configurar una violación del ordenamiento superior, pues esa determinación se logra a través de una labor de interpretación lógica de la preceptiva acusada, toda vez que, si la función de estratificación está radicada en cabeza de los alcaldes, de igual manera lo estará el recaudo del concurso económico al cual están obligadas las empresas de servicios públicos domiciliarios para efectos de cumplir con dicha función.

5. Y, por último, frente a las afirmaciones esbozadas por el actor en el sentido de que la recuperación de los costos y la manera de distribuirlos, repercutirá en una incorporación final de dicho monto dentro de las tarifas de las distintas categorías o estratos sociales de usuarios, "des-subsidiando a los subsidiados", la Corte acoge el señalamiento del Departamento Nacional de Planeación, en el sentido de que el costo de la labor de estratificación ya se encuentra presupuestado como gastos generales de las empresas de servicios públicos domiciliarios y no afectan el régimen tarifario de los servicios públicos, en tanto que, las tarifas, en atención a los principios de eficiencia económica y de suficiencia financiera, reflejan exclusivamente la estructura de los costos y los gastos propios de la operación del servicio público.

En estas circunstancias, la Corte no encuentra configurada la violación de los artículos 121, 150-12, 338 y 367 de la Constitución Política denunciada por el actor, en consecuencia, declarará la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 11 de la Ley 505 de 1999.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 11 de la Ley 505 de 1999: "Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten."

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESSINGER
Magistrada (E)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ
Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (E)

[1] Definidos por la Ley 142 de 1993 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", en su artículo 1o., como los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía móvil en el sector rural.

[2] Ley 188 de 1995, algunos decretos reglamentarios (No. 1538 y 2034) y la Ley 383 de 1997.

[3] Ver la Sentencia C-495 de 1996.

[4] Idem.

[5] Ver, entre otras, las Sentencias C-209 de 1993, C-537 de 1995, C-220 de 1996 y C-583 de 1996.

[6] Ver la Sentencia C-987 de 1998, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[7] Ver la Sentencia C-597 de 2000, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

[8] Sentencia C-252 de 1997, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[9] Ver la Sentencia C-740 de 1999, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

[10] Consultar la Sentencia C-816 de 1999, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[11] Sentencia C-116 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

[12] Sentencia C-743 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

[13] Corte Constitucional, Sentencia C- 455 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[14] Sentencia C-455/94. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[15] Consultar estos criterios en las sentencias C-144 de 1993 y C-482 de 1996.

[16] Sentencia C-482 de 1996.

[17] Sentencia C-495 de 1996, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

[18] Sentencia C-253 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[19] Idem. Sentencia C-583 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

[20] Ver la Sentencia C-583 de 1996.

[21] Sentencia, C-482 de 1996, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación de disposiciones aplicables al MUNICIPIO DE MEDELLÍN
n.d.

Última actualización: 15 de septiembre de 2020



logo