

LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ATRIBUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA PARA FIJAR LA TARIFA DE LA CONTRIBUCIÓN DE VIGILANCIA Y LAS TASAS POR CONCEPTO DE SERVICIOS PRESTADOS A LOS VIGILADOS, POR LA FALTA DEL SISTEMA Y MÉTODO QUE DEBE ESTABLECER LA LEY

VII. EXPEDIENTE D-12699 - SENTENCIA C-278/19 (junio 19)
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Normas acusadas

LEY 1819 DE 2016

(diciembre 29)

Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 371. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 76. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Créase una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas que ejerzan o presten las actividades y los servicios sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4º del Decreto-ley 356 de 1994 o en la norma legal que la subrogue, modifique o actualice.

Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de las actividades e industria que integran los servicios de vigilancia y seguridad privada y que se desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceros personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales. Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas que en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada.

La tarifa de contribución se pagará de la siguiente forma: Para las empresas y cooperativas que presten los servicios de vigilancia y seguridad privada humana o electrónica, con cualquiera de las modalidades y medios previstos en la ley; las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada; quienes presten los servicios de transporte de valores; quienes ejerzan las actividades de fabricación, producción, ensamblaje, elaboración, importación, comercialización, alquiler, arrendamiento, leasing, comodato, instalación y/o acondicionamiento de equipos, elementos, productos, bienes y automotores blindados y, en general que ejerzan la actividad blindadora para la vigilancia y seguridad privada, la tarifa corresponderá al 1,5% sobre el capital suscrito para las sociedades comerciales y sobre los aportes sociales para las cooperativas de vigilancia.

Para los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales públicas o privadas y los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público, servicios comunitarios y servicios especiales, la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 2% sobre el total declarado.

Para quienes presten servicios de asesoría, consultoría e investigación en vigilancia y seguridad privada, incluyendo los de poligrafía; y para quienes ejerzan las actividades de importación, fabricación, instalación y comercialización de equipos, sistemas y medios tecnológicos para vigilancia y seguridad privada, la base gravable está constituida por los ingresos brutos que perciban exclusivamente por concepto de estas actividades, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa se establece en el 1% de estos ingresos.

PARÁGRAFO 1o. Cada una de las actividades mencionadas en el presente artículo será gravada de manera autónoma, así recaiga en un mismo sujeto.

PARÁGRAFO 2o. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, podrá fijar, recaudar y ejecutar la tarifa que por concepto de contribución de vigilancia deben pagar todos los prestadores para la vigencia fiscal que corresponda, en los plazos que para tal efecto determine la Superintendencia, garantizando que en ningún caso supere el presupuesto anual de funcionamiento e inversión y aplicando el principio de proporcionalidad.

PARÁGRAFO 3o. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fijará las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor (IPC), previo estudio que contendrá los costos y criterios de conveniencia que demanda el servicio.

LEY 1151 DE 2007

(julio 24)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

ARTÍCULO 76. SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. [Artículo modificado por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016]. Créase una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que tendrá por objeto cubrir los costos y gastos asociados a su funcionamiento e inversión, la cual estará a cargo de las personas naturales o jurídicas que ejerzan o presten las actividades y los servicios

sometidos a su control, inspección y vigilancia que se encuentran señalados en el artículo 4º del Decreto-ley 356 de 1994 o en la norma legal que la subrogue, modifique o actualice.

Para efectos de la contribución, entiéndase por hecho generador el ejercicio de las actividades e industria que integran los servicios de vigilancia y seguridad privada y que se desarrollen en el territorio nacional, en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ser dichos terceros personas jurídicas de derecho público o privado o personas naturales. Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas que en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada.

La tarifa de contribución se pagará de la siguiente forma: Para las empresas y cooperativas que presten los servicios de vigilancia y seguridad privada humana o electrónica, con cualquiera de las modalidades y medios previstos en la ley; las escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada; quienes presten los servicios de transporte de valores; quienes ejerzan las actividades de fabricación, producción, ensamblaje, elaboración, importación, comercialización, alquiler, arrendamiento, leasing, comodato, instalación y/o acondicionamiento de equipos, elementos, productos, bienes y automotores blindados y, en general que ejerzan la actividad blindadora para la vigilancia y seguridad privada, la tarifa corresponderá al 1,5% sobre el capital suscrito para las sociedades comerciales y sobre los aportes sociales para las cooperativas de vigilancia.

Para los servicios de vigilancia y seguridad de empresas u organizaciones empresariales públicas o privadas y los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público, servicios comunitarios y servicios especiales, la base gravable está constituida por el valor de la nómina empleada para la prestación del servicio de seguridad, reportada a la Superintendencia con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa será del 2% sobre el total declarado.

Para quienes presten servicios de asesoría, consultoría e investigación en vigilancia y seguridad privada, incluyendo los de poligrafía; y para quienes ejerzan las actividades de importación, fabricación, instalación y comercialización de equipos, sistemas y medios tecnológicos para vigilancia y seguridad privada, la base gravable está constituida por los ingresos brutos que perciban exclusivamente por concepto de estas actividades, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior y la tarifa se establece en el 1% de estos ingresos.

PARÁGRAFO 1o. Cada una de las actividades mencionadas en el presente artículo será gravada de manera autónoma, así recaiga en un mismo sujeto.

PARÁGRAFO 2o. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, podrá fijar, recaudar y ejecutar la tarifa que por concepto de contribución de vigilancia deben pagar todos los prestadores para la vigencia fiscal que corresponda, en los plazos que para tal efecto determine la Superintendencia, garantizando que en ningún caso supere el presupuesto anual de funcionamiento e inversión y aplicando el principio de proporcionalidad.

PARÁGRAFO 3o. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fijará las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor (IPC), previo estudio que contendrá los costos y criterios de conveniencia que demanda el servicio.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, excepto la expresión "fijar" contenida en el parágrafo 2º y el parágrafo 3º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

Segundo. **INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo, sobre la constitucionalidad del artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*", por carencia actual de objeto.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional estudió una demanda que presentó tres cargos diferenciados: El **primero**, relacionado con el desconocimiento del principio de legalidad tributaria, debido a que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no establece el sistema y el método para fijar la tasa a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. El **segundo**, referido a la vulneración de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, por cuanto, por un lado, el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no estableció una tarifa para algunos sujetos que ejercen actividades que no encajan en las descritas en la referida disposición, pero sí se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y, por otro, en el caso de las actividades en que sí fijó una tarifa, no valoró adecuadamente los costos y beneficios diferenciales, lo cual genera un trato inequitativo que carece de sustento constitucional. El **tercero** concerniente a la vulneración de los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria, debido a que el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007 no diferencia los destinatarios del tributo, lo cual pone en situación de igualdad a sujetos que, por sus actividades y reglas específicas, no la tienen.

En el examen de cargos, la Corte señaló que al prever el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 los porcentajes de las tarifas de la tasa, queda claro que el Legislador estableció directamente ese elemento del tributo, lo cual implica que no era necesario que se hicieran explícitos en la misma norma los criterios que se tuvieron en cuenta para el efecto, exigencia que se aplica solamente cuando se permite que sean las autoridades administrativas las que fijen la tarifa correspondiente, caso en el cual es imperativo la definición del método y el sistema para el cálculo de la tarifa. Por consiguiente, no se aprecia desconocimiento del principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución.

En relación con el párrafo 2º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, la Corte concluyó que la expresión "*fijar*" es inconstitucional. Esto debido a que vulnera la competencia del Legislador para imponer tributos prevista en el artículo 338 Superior, al asignarle a la Superintendencia de Vigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. Lo anterior a partir de dos razones principales. La primera, porque como ya el Legislador fijó directamente las tarifas correspondientes, la determinación de esa tasa por parte de dicha Superintendencia constituiría un doble cobro y pago por el mismo servicio que se presta a los sujetos pasivos, esto es, por idéntico hecho generador. La segunda, porque el Legislador debió haber fijado el método y el sistema para definir los costos de los servicios de control en materia de vigilancia y seguridad privada para que la Superintendencia pudiera fijar dicha tarifa, evento que no ocurrió en el presente caso, lo que justifica la inconstitucionalidad de la competencia para "*fijar*" dicha tasa, que el mencionado párrafo primero asigna a la Superintendencia de Vigilancia.

Con respecto al párrafo 3º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, la Corte precisó que desconoce la competencia del Legislador para imponer tributos, al asignarle a la Superintendencia de vigilancia la competencia para fijar otra tasa adicional. En efecto, en dicho párrafo se establece que la Superintendencia debe fijar las tasas por concepto de los servicios prestados a los vigilados en el ejercicio de su actividad, lo cual constituye la asignación de una función legislativa a un ente administrativo.

En cuanto al artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, determinó que no vulnera los principios de equidad, igualdad y justicia tributarias, pues no se excluye a algunos sujetos del pago de la tasa ni se omite definir la tarifa y base gravable del tributo. En efecto, todos los sujetos pasivos de la tasa son determinables, de conformidad con la remisión que el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 realiza al Decreto Ley 356 de 1994 -Estatuto de Vigilancia-. Por ende, la presunta indeterminación no tiene lugar, puesto que es plenamente definible a partir de la remisión a otra norma del ordenamiento jurídico.

Asimismo, indicó que las diferentes dimensiones de la base gravable establecidas en el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, se ajustan a los principios de equidad, igualdad y justicia tributarias, puesto que la diferenciación planteada por el Legislador no es arbitraria, sino que tiene como parámetro el costo fiscal en que debe incurrirse para ejercer las labores de policía administrativa, el cual aumenta o disminuye en virtud de las economías de escala que resulten aplicables a cada escenario de inspección, vigilancia y control.

Por último, la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de constitucionalidad sobre el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007. Lo anterior, en la medida en que la declaratoria de inexecutable de la expresión "*fijar*" contenida en el párrafo 2º y del párrafo 3º no implicar la reviviscencia de la disposición que fue modificada.

Conforme a lo expuesto, la Corte declaró executable el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016. Esto con excepción de la expresión "*fijar*" contenida en el párrafo 2º y el párrafo 3º del artículo 371 de la Ley 1819 de 2016, los cuales declaró inexecutable.

4. Salvamento de voto

El Magistrado **Carlos Bernal Pulido** presentó salvamento de voto en atención a la decisión anterior, puesto que considera que debió proferirse un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de la demanda, dado que ninguno de los cargos propuestos por el demandante era apto.

1. El presunto cargo por desconocimiento del principio de legalidad tributaria (cargo uno) carece de certeza. De lo dispuesto por el artículo 371 de la Ley 1819 de 2016 no es posible

considerar, como lo plantea el demandante, que el Legislador hubiese deslegalizado en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la competencia para definir el sistema y el método para estimar la tasa que regula la disposición (cuerpo del artículo y parágrafos 1º y 2º) –como lo propuso el demandante–, dado que estos fueron determinados por el Legislador.

1.1. El proyecto asume que la disposición crea tres tributos. A partir de esta distinción infiere la aptitud del cargo, por la presunta deslegalización de la potestad tributaria en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

1.2. Esta inferencia no es adecuada, pues la disposición regula un mismo tributo en sus incisos y en sus parágrafos 1º y 2º, y regula un precio en el parágrafo 3.

1.3. De lo primero se sigue que la expresión "*fijar*", contenida en el parágrafo 2º, haga referencia a la posibilidad de liquidar o individualizar la contribución (tasa) que estatuye (crea) la disposición, de acuerdo a los elementos definidos por el Legislador, es decir, teniendo en cuenta la tarifa que puede cobrar a cada contribuyente, en función de los costos y gastos de funcionamiento e inversión de la entidad. En caso de que el recaudo estimado de la tarifa sea superior a estos, la disposición impone a la superintendencia el deber de aplicar el criterio de proporcionalidad en los cobros individuales (parágrafo 2º), de tal forma que la tarifa que se espera recaudar no sea superior al "presupuesto anual de funcionamiento e inversión" –dado que la finalidad de la disposición es garantizar el cubrimiento de estos y no otros costos o gastos adicionales–.

1.4. Además, dado que el parágrafo 3º regula un precio –el de ciertos servicios que pudiera prestar la entidad y no un tributo adicional por el servicio de vigilancia, que sí regula el resto de la disposición–, este no tiene carácter tributario y, por tanto, no les son exigibles las condiciones dispuestas por el artículo 338, que propuso el accionante como parámetro de control constitucional.

2. Los presuntos cargos por desconocimiento de los principios de equidad, justicia e igualdad (cargos dos y tres) carecen de especificidad, pues no satisfacen las exigencias que para estructurar este tipo de cargos ha desarrollado la jurisprudencia constitucional.

2.1. De conformidad con esta, dado que los principios de equidad, justicia y progresividad tributaria, de que trata el artículo 363 de la Constitución, "*se predicán del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular*" (en igual sentido las sentencias C-409 de 1996, C-664 de 2009, C-743 de 2015 y C-002 de 2018), la acusación de una disposición singular y concreta se ha supeditado, además de las exigencias generales de admisibilidad de los cargos, a que el demandante demuestre, para efectos de determinar la aptitud del cargo, por lo menos *prima facie*, que esta aporta al sistema tributario "*una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad*" (Sentencia C-333 de 1993, reiterada en la Sentencia C-002 de 2018).

2.2. El demandante no plantea censuras que permitan dudar acerca de que la disposición hubiese desconocido la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo que regula el cuerpo del artículo y sus parágrafos 1º y 2º. Esta, por el contrario, fija tarifas diferenciadas y porcentuales, por lo que son variables en los diversos casos.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta