

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-035/24

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento del requisito de certeza en los cargos

(...) los cargos propuestos no cumplen el requisito de certeza necesario para emitir un pronunciamiento de fondo. Concluyó que la demanda carece de una interpretación objetiva y razonable del enunciado normativo, y que, por el contrario, se basa en suposiciones o interpretaciones subjetivas del demandante que contravienen el tenor literal de la ley, omiten el contexto normativo en el que se inserta, y además no son compartidas por el sector al que se aplica la norma.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No estructuración de un verdadero cargo de inconstitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL-Debe haber demanda de inconstitucionalidad con aptitud para provocar pronunciamiento de fondo

CONTROL CONSTITUCIONAL-Debe versar sobre norma demandada o susceptible de control en virtud de la integración de unidad normativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos relacionados con interpretación de normas

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-035 DE 2024

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, “por el cual se

expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.”

Demandante: Juan Manuel López Molina

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas por los artículos 241 y 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

1. El señor Juan Manuel López Molina, vía correo electrónico recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional, presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.
2. El demandante señaló que la norma acusada viola los artículos 338 y 359 de la Constitución Política, y el artículo 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Para argumentar su reproche propuso dos cargos, cada uno sustentado en la supuesta vulneración de alguna de las disposiciones constitucionales señaladas: i) Primer cargo – vulneración del artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, y; ii) Segundo cargo: vulneración del artículo 359 de la Constitución Política y 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.
3. Mediante Auto del 25 de julio de 2023, el Magistrado sustanciador inadmitió los dos (2) cargos de la demanda presentada por el ciudadano, toda vez que encontró que las razones por las cuales el demandante considera que la Ley acusada viola los artículos 338 y 359 de la Constitución Política, y el artículo 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, no satisfacen algunos de los requisitos específicos exigidos por la jurisprudencia constitucional.
4. El Auto que inadmitió la demanda fue notificado mediante Estado del 27 de julio de 2023, según la constancia emitida por la Secretaría General de la Corte Constitucional que obra en

el expediente digital, y concedió un término de tres (3) días hábiles al accionante para que subsanara las falencias advertidas, so pena de rechazo de la demanda.

6. Mediante Auto del 17 de agosto de 2023, el Magistrado sustanciador admitió en principio los dos cargos de la demanda.

Norma demandada

7. A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada:

“LEY 2294 DE 2023

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

“Colombia Potencia Mundial de la Vida”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO III

Seguridad humana y justicia social

(...)

SECCIÓN II

INCLUSIÓN PRODUCTIVA CON TRABAJO DECENTE Y APOYO A LA INSERCIÓN PRODUCTIVA

(...)

Artículo 98. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 23. cámaras de comercio. Las cámaras de comercio destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados,

incluidos los previstos el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir parte de la financiación de los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dicho aporte no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las cámaras de comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley y se aplicará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las cámaras de comercio y las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reglamentará el aporte y la aplicación del presente artículo, previa socialización con las cámaras de comercio.”

B. Cargos admitidos

Primer cargo: vulneración del artículo 338 de la Constitución Política (principios de legalidad y certeza tributaria)

8. El demandante argumenta que el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, crea una transferencia que en realidad es un impuesto. Este impuesto, según el accionante, no cumple con los principios de legalidad y certeza tributaria debido a la indeterminación de su tarifa, delegando la facultad de establecerla, de forma discrecional, al Gobierno Nacional. Lo cual está prohibido constitucionalmente en este tipo de tributo.

9. Afirma que la transferencia de recursos de las cámaras de comercio al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene las características de un impuesto, toda vez que es una imposición unilateral del Estado y que no está vinculada a una contraprestación directa o un servicio específico proporcionado a las cámaras de comercio. Explicó la estructura del impuesto de la siguiente manera:

* Sujeción pasiva: La obligación recae sobre todas las cámaras de comercio.

□ Hecho Generador: La obligación tributaria surge de la percepción de ingresos por las cámaras de comercio debido a la prestación de servicios públicos delegados.

□ Base Gravable: Constituida por los recursos que las cámaras de comercio reciben por dicha

prestación de servicios.

□ Ausencia de Prestación Directa: Enfatiza que el aporte no conlleva una contraprestación directa a las cámaras de comercio.

□ Pago Obligatorio: La norma establece la obligatoriedad del aporte, sin dejar margen para la discrecionalidad de las cámaras de comercio.

□ Destinación: El Estado dispone de los recursos recaudados a través de este aporte con base en las prioridades establecidas en los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

□ Tarifa: No se especifica que parte de la base gravable determina el monto a pagar sino que se sujeta a la reglamentación posterior por parte del Gobierno Nacional.

10. Agregó que el legislador “mutó” la naturaleza de las tasas contributivas que venían cobrando las cámaras de comercio al crear un impuesto que esta “superpuesto” a la misma que tiene una entidad propia y distinta de la tasa contributiva, pues los recursos provenientes de la tasa ya no iban a estar solamente destinados a cubrir los gastos de prestar los servicios públicos por parte de las cámaras de comercio.

Segundo cargo: vulneración del artículo 359 de la Constitución Política y 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (prohibición de rentas con destinación específica)

11. El demandante sostiene que los recursos generados por este impuesto se destinan de manera específica a financiar programas y políticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo cual implica una asignación específica. Esto, según la demanda, viola la prohibición de rentas nacionales con destinación específica y el principio de unidad de caja presupuestal.

12. Señaló que la destinación específica de la norma impugnada no se encuadra en ninguna de las excepciones permitidas constitucionalmente, como son las participaciones a departamentos y municipios, destinación para inversión social y asignaciones a entidades de previsión social y antiguas intendencias y comisarías. Esto se debe a la ausencia de detalles concretos sobre programas y políticas en áreas de reindustrialización, turismo y comercio exterior, lo cual permite la asignación de fondos a cualquier iniciativa económica dentro de

estos sectores sin asegurar una conexión directa con objetivos de inversión social, la atención de necesidades básicas no cubiertas, la priorización de esfuerzos para el bienestar general o la reducción de desigualdades sociales.

13. Además, la norma en cuestión no define de manera explícita cuáles son las necesidades no satisfechas, quién conforma el grupo objetivo de la inversión social, ni el impacto esperado de estas políticas públicas. Esta situación se complica debido a la complejidad inherente a la reindustrialización, el turismo y el comercio exterior, sectores que dependen de retos y metas específicas a cada contexto, así como de las estrategias implementadas para impulsarlos. Por lo tanto, existe el riesgo de que el Gobierno Nacional haga un uso discrecional y arbitrario de los fondos recaudados, lo cual contraviene el criterio de razonabilidad exigido por la jurisprudencia constitucional respecto a la asignación específica de ingresos y su consideración como inversión social.

14. Agregó que la destinación también es contraria a los principios de eficiencia, transparencia y equidad en la gestión de recursos públicos, pues limita la flexibilidad presupuestaria necesaria para atender diversas necesidades nacionales de las cámaras de comercio.

Intervenciones oficiales

15. Según fue indicado por la Secretaría General de esta Corte, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto de 17 de agosto de 2023, el proceso fue fijado en lista por un término de 10 días a partir de esa fecha. Vencido el término de fijación en lista, se recibieron tres (3) intervenciones oficiales, así: Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, Presidencia de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público como autoridades involucradas en la expedición del Decreto objeto de control.

16. A continuación, se sintetizan los argumentos presentados para solicitar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

17. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo defendió la constitucionalidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, argumentando que la destinación de los recursos obtenidos por

las cámaras de comercio a través de tasas a programas de desarrollo empresarial es coherente con su naturaleza jurídica y contribuye al desarrollo económico y social del país.

18. Argumentó que los recursos obtenidos por las cámaras de comercio a través de las tasas de registro mercantil y otros servicios públicos delegados son de naturaleza pública. Estos recursos deben emplearse principalmente en la financiación de los gastos asociados a dichas funciones. Además, argumenta que existe un componente solidario en la utilización de estos recursos para promover el desarrollo económico relacionado con estos servicios.

19. Señaló que el artículo en cuestión busca reorganizar la disposición de los recursos obtenidos por las cámaras a través de la prestación de servicios públicos delegados. Se argumenta que la norma no transforma la estructura jurídica de las tasas y que es ajustado a la jurisprudencia constitucional que estos recursos se reinviertan en el sector económico beneficiado por los servicios de las cámaras de comercio.

20. Destacó que la destinación de estos recursos al desarrollo del sector empresarial es coherente con la función social de la empresa y el principio de solidaridad del Estado social de derecho. Y que esto justificaba porque parte de los recursos de las tasas se destinan a financiar programas de reindustrialización, turismo y comercio exterior dirigidos por el Ministerio.

21. Agregó que la destinación de estos recursos está alineada con la jurisprudencia constitucional y con el Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo el fortalecimiento del tejido empresarial, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas.

22. Refirió que actualmente existen memorandos de entendimiento entre el Ministerio y las cámaras de comercio para la financiación de programas de desarrollo empresarial. Estos programas, financiados parcialmente con recursos de la tasa registral, buscan beneficiar a los comerciantes y empresarios del país.

Presidencia de la República

23. La Secretaria Jurídica (E) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023. Argumentó que la norma demandada no vulnera los principios de legalidad y

certeza tributaria establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política, pues los recursos públicos que manejan las cámaras de comercio – particulares que ejercen funciones públicas– deben ser destinados a satisfacer intereses públicos; estos recursos provienen del comercio y deben reinvertirse en el mismo sector, en programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio, en línea con la función social de las empresas y el deber de solidaridad del estado social de derecho.

24. El artículo 98 busca reorganizar la disposición de recursos obtenidos de la tasa del registro mercantil y de los servicios públicos delegados, sin modificar los elementos esenciales de la tasa, ni su naturaleza jurídica.

25. Enfatizó que la destinación de estos recursos al desarrollo empresarial, turismo y comercio exterior es legítima y está alineada con la política pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Plan Nacional de Desarrollo.

26. Refutó el argumento de inconstitucionalidad basado en el artículo 359 de la Constitución Política, aclarando que la prohibición de rentas nacionales de destinación específica se aplica a impuestos, no a tasas.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

27. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, argumentando que la norma se ajusta al principio de legalidad y certeza tributaria, conforme al artículo 338 de la Constitución Política. Sostuvo que la certeza tributaria no exige una definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino que se evite una indefinición insuperable de ellos. Señaló que en las tasas, de acuerdo con lo definido por la Corte Constitucional, los elementos se establecen unilateralmente por el Estado y solo se hacen exigibles cuando el particular utiliza el servicio público correspondiente, siendo una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de dicho servicio.

28. Respecto a la acusación del demandante consistente en que la norma convierte las tasas por servicios públicos delegados a las cámaras de comercio en un impuesto, el Ministerio aclaró que el artículo demandado solo modifica parcialmente la destinación de los recursos de las cámaras de comercio para financiar programas del Ministerio de Comercio, Industria y

Turismo; señaló que el hecho generador de las tasas por la prestación de servicios públicos no fue modificado por la norma acusada y que estas tasas financian tanto la actividad gravada como actividades legales asignadas a las cámaras de comercio.

29. Por último, sostuvo que la norma respeta la prohibición de rentas nacionales de destinación específica, establecida en el artículo 359 de la Constitución Política, pues las mismas no hacen parte de las rentas nacionales.

C. Intervenciones ciudadanas

30. Dentro del término de fijación en lista no se recibió escritos de intervención en este asunto.

D. Concepto de expertos invitados

31. Mediante el Auto del 17 de agosto de 2023 el Magistrado Sustanciador invitó a algunos miembros de la academia, expertos y asociaciones del sector privado a dar su concepto sobre el tema. Se recibieron las intervenciones que se resumen a continuación:

Invitado en calidad de experto

Resumen de la intervención

Confecámaras argumentó a favor de la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023. Clarificó que la norma no implica una obligación de transferir recursos a favor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de lo ya recaudado por las cámaras de comercio como tasas contributivas, pues los ingresos de la tasa contributiva son exclusivamente para las cámaras de comercio.

En cambio señaló que la norma enjuiciada “establece un mecanismo de coordinación de la política pública para que las cámaras financien parcialmente los programas y proyectos en materias señaladas.”

Agregó que “las cámaras de comercio en cumplimiento de sus funciones delegadas conservan la autonomía para establecer las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar de acuerdo con su jurisdicción.”

Indicó que desde el año 2012 la tasa de registro se califica como contributiva para diferenciarla de las tasas retributivas, y tiene una función solidaria en el sector. La normativa de 2012 se ratifica en la Ley actual, que prioriza los cometidos de las cámaras de comercio pero establece nuevas funciones financiadas con los recursos de las tasas contributivas. De modo que estos recursos no serán ejecutados ni administrados por el Ministerio, sino por las propias cámaras de comercio.

Concluyó que la norma no crea un tributo a cargo de las cámaras ni pone en riesgo su autonomía, ya que la autorización del gasto proviene de sus órganos de administración; la disposición no se ajusta a la definición de tributo ni de impuesto, ya que no impone una obligación de dar recursos al fisco.

Finalmente, afirmó que la norma no establece una contribución parafiscal, ya que no cumple con los criterios de i) ser obligatoria, ii) afectar a un grupo específico y único, y iii) destinarse exclusivamente al beneficio de ese sector. En lugar de ello, se trata de una destinación de recursos administrados por las cámaras de comercio en coordinación con el Ministerio.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario ICDT

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero (ICDT) consideró que el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023 debería ser declarado inexecutable. El Instituto aseveró que la norma regula un tipo de gasto público que las Cámaras de comercio tendrían que realizar a favor del Ministerio.

Expuso que, si se interpreta como un impuesto aplicado a las cámaras de comercio, este sería tan vagamente definido que podría resultar en la transferencia de la totalidad del patrimonio de estas cámaras al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Tal interpretación la calificó de “absurda”.

En cambio, indicó que la disposición se refiere a la forma como las Cámaras deben destinar sus ingresos y, por tanto, a cómo deben gastar los recursos que perciben por los servicios que prestan.

Agregó que de considerarse que la norma crea un tributo, este adolecería de indeterminación, falta de certeza y carácter potencialmente confiscatorio.

Explicó que las cámaras de comercio recaudan fondos por servicios de registro, los cuales han sido tratados como tributos pero sin una clara separación entre recursos públicos y privados. La legislación ha intentado clarificar esta situación, designando los fondos recaudados por servicios de registro como “tasas contributivas,” buscando equilibrar entre tasas y contribuciones. Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha intervenido para definir la naturaleza de estos cobros, tratándolos como tasas ligadas al servicio de registro, aunque esta interpretación ha generado confusión, especialmente respecto a la propiedad y la destinación de los excedentes. Las tasas contributivas recaudadas deben beneficiar directamente al grupo gravado, siguiendo el principio de que las tasas y contribuciones tienen una destinación específica, diferente a los impuestos nacionales cuya destinación específica podría contravenir la Constitución.

Manifestó que antes de la expedición de la norma demandada, los recursos de las Cámaras de Comercio, provenientes principalmente de los registros que administran, estaban destinados a una variedad de funciones en beneficio del sector comercial y empresarial. Estas incluían desde representar los intereses del comercio ante el gobierno, llevar a cabo investigaciones económicas, gestionar los registros públicos, hasta promover el desarrollo empresarial y regional. Además, se esperaba que contribuyeran al mejoramiento de la competitividad, organizaran eventos y ferias, y ofrecieran servicios de información empresarial, entre otras actividades.

Concluyó que la norma demandada propone que las Cámaras de Comercio destinen parte de estos recursos a financiar programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en áreas como reindustrialización, turismo y comercio exterior, sin comprometer la financiación de sus funciones registrales. Sin embargo, esta disposición desvía recursos de entidades gremiales privadas hacia el presupuesto nacional, lo cual altera la naturaleza de estos ingresos de “tasas contributivas” a impuestos con destinación específica. Esto, vulnera el artículo 359 de la Constitución al transformar los recursos destinados al beneficio empresarial en ingresos para el gobierno nacional, desviando su propósito original y posiblemente su legalidad constitucional.

Facultad de Derecho Universidad de los Andes

Informó que no se pronunciará.

Facultad de Derecho Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia consideró que el artículo demandado debía ser declarado exequible. Alegó que “de una simple lectura, es posible comprender la posición errada del actor en la medida que el pago de los servicios públicos o los del registro, adquieren la forma de un beneficio individualizable de naturaleza retributiva siendo el cobro proporcional y en ciertos casos distributivo para los comerciantes contribuyentes.”

Sostuvo que, aunque los recursos sean de propiedad de las Cámaras de comercio, no significa que tengan libre destinación, ya que siguen siendo recursos públicos destinados a financiar los gastos del Registro Mercantil y otras funciones de interés general. Agregó que los recursos provenientes de las tasas que ingresan a las cámaras de comercio no forman parte de su patrimonio, pues esta debe “invertir” aquellos recursos en la satisfacción de intereses públicos que se relacionen con el propio ejercicio del comercio.

Facultad de Derecho Universidad de Nariño

La Universidad de Nariño solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023. Sostuvo que los recursos generados por las cámaras de comercio en el ejercicio de su función pública no ingresan a su patrimonio y, por ende, no pueden ser utilizados libremente.

Explicó que el artículo demandado crea una tasa, no un impuesto, destinada a financiar programas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; ya la Corte Constitucional, en su Sentencia C-167 de 1995, había reconocido que una tasa puede tener un propósito específico relacionado con el servicio utilizado por el individuo.

Facultad de Derecho Universidad Pontificia Bolivariana

Los profesores y estudiantes de la Clínica Jurídica de la Universidad Pontificia Bolivariana solicitaron a la Corte Constitucional declarar inconstitucional el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, argumentando que vulnera los artículos 338 y 359 de la Constitución Política. La Clínica consideró que la norma es incompatible con el principio de certeza y legalidad del

tributo, y que desnaturaliza la tasa del registro mercantil al convertirla en un impuesto con destinación específica.

Según ellos, la norma elimina el carácter retributivo de la tasa relacionada con el registro mercantil. En lugar de compensar el gasto por la prestación del servicio por parte de las cámaras de comercio, busca obtener recursos para financiar actividades del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo cual altera el sujeto activo y el hecho generador de la carga tributaria.

Argumentaron que la norma no cumple con los requisitos del principio de legalidad y certeza del tributo, como lo exige la Corte Constitucional, al no definir con precisión los elementos estructurales del tributo.

Además, señalaron que la norma viola el artículo 359 de la Constitución Política, que prohíbe la creación de rentas nacionales de destinación específica, ya que la disposición cuestionada establece un impuesto nacional con un fin específico, fuera de las excepciones permitidas por la Constitución.

Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás

La Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá apoyó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, argumentando que vulnera los principios de legalidad y certeza en el tributo; sostuvo que el artículo 98 crea un impuesto, cumpliendo con características como naturaleza unilateral, sujeción pasiva, cobro indiscriminado, hecho generador, base gravable, y pago obligatorio sin una prestación directa al contribuyente. La norma impone a las Cámaras de comercio la obligación de destinar recursos para financiar programas específicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo que consideraron un cobro indiscriminado sin beneficio directo para los contribuyentes.

Resaltaron la ausencia de especificación de la tarifa del tributo en la normativa, lo cual incumple el principio de certeza tributaria al no definir claramente uno de los elementos esenciales del tributo. Asimismo, señalaron que la norma contraviene el artículo 338 de la Constitución al delegar a una entidad no competente la definición de este elemento esencial.

Además, argumentaron que la norma infringe el principio de unidad de caja presupuestal y la prohibición de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 de la Constitución). Indicaron que los recursos deberían ingresar a un fondo común sin asignaciones previas, y que la destinación específica de estos recursos para actividades gubernamentales específicas no se justifica en este caso.

Facultad de Derecho Universidad Sergio Arboleda

Los profesores y estudiantes de la Clínica de Interés Público en Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda solicitaron a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023. Argumentaron que el demandante interpretó incorrectamente la norma al considerarla un impuesto. Para ello, en primer lugar, distinguieron entre funciones propias y delegadas de la Cámara de Comercio. Las funciones propias generan ingresos privados para las Cámaras, mientras que las funciones delegadas, como el registro mercantil, generan recursos públicos. Sostuvieron que los ingresos de las funciones delegadas no son recursos privados de las Cámaras, sino públicos, destinados a sufragar gastos de las funciones delegadas y de interés general. De este modo, concluyeron que la destinación de estos recursos para financiar políticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no cumple con las características de un impuesto, como lo sugiere el demandante.

Por último, abordaron el segundo cargo del demandante relacionado con la vulneración del principio de unidad de caja, señalando que no es aplicable en este caso, ya que no se trata de un impuesto.

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

32. Mediante concepto del 9 de octubre de 2023 la Señora Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

33. Sostuvo que la norma en cuestión no crea un impuesto, sino que especifica la destinación de las tasas contributivas por servicios delegados a las cámaras de comercio en el financiamiento de programas públicos y garantiza recursos para los servicios prestados por las cámaras de comercio. De tal suerte que la demanda no está llamada a prosperar, pues la

norma no vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria, ni la prohibición de destinación específica de rentas nacionales, ya que el artículo no crea un nuevo tributo. Además, estas tasas, por su naturaleza, siempre tienen una destinación específica, por lo que la norma está acorde con la Constitución Política.

. CONSIDERACIONES

Competencia

34. En virtud de lo previsto en artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que se trata de una disposición contenida en una ley de la República.

B. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

35. La jurisprudencia constitucional es pacífica al señalar que, previo a entrar a analizar el fondo del asunto, la Sala Plena está facultada para realizar un nuevo examen de aptitud de los cargos, sin perjuicio de la evaluación adelantada prima facie por el magistrado sustanciador en el auto admisorio de la demanda, por cuanto: i) al entrar a resolver de fondo, con base en las intervenciones oficiales, de los coadyuvantes e impugnantes de la demanda de inconstitucionalidad y del concepto rendido por el Procurador General de la Nación, es posible tener una apreciación más completa y profunda de la controversia planteada por el accionante; y, ii) el estudio efectuado por el magistrados sustanciador en la etapa de admisibilidad de la demanda no compromete ni define la competencia de la Corte para resolver de mérito.

36. En este caso, la Sala Plena estima necesario evaluar de nuevo la aptitud sustantiva de cada uno de los cargos planteados por cuanto, aunque ninguno de los intervinientes reprocha explícitamente la aptitud sustantiva de la demanda, la mayoría de ellos, sin importar si defienden o controvierten la constitucionalidad de la norma, pusieron en entredicho la premisa sobre la cual se fundamenta el cargo propuesto, esto es, que la norma demandada crea un nuevo impuesto a cargo de las Cámaras de Comercio. En cambio, la mayoría de los intervinientes, indistintamente de su posición sobre la constitucionalidad de la disposición enjuiciada, coinciden en que ella modifica la destinación de una porción de los recursos obtenidos por las cámaras de comercio por concepto de la prestación de los servicios

públicos registrales que le han sido atribuidos por la ley.

37. De acuerdo con los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, lo mismo que con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la norma acusada reestructura de forma parcial la manera en que las cámaras de comercio gestionan los recursos provenientes de los servicios registrales atribuidos por la ley que, en todo caso, mantienen la naturaleza de tasa contributiva que les atribuye el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012. Por su parte, CONFECÁMARAS indicó a la Corte que la norma establece un mecanismo de coordinación de política pública para que las cámaras financien parcialmente los programas y proyectos de reindustrialización, turismo y comercio exterior. Señaló que la normativa no crea un nuevo tributo, dado que no satisface el criterio de obligatoriedad; más bien, establece que los recursos sean gestionados por las cámaras de comercio en colaboración con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

38. La Universidad Sergio Arboleda presentó cuatro argumentos para sostener que la disposición demandada no constituye un impuesto ni otro tipo de tributo: (i) La recaudación de estas tasas no refleja la capacidad económica de las cámaras de comercio, ya que su objetivo es cubrir los costos asociados a las funciones delegadas y estos recursos no pueden ser apropiados por ellas; (ii) Aunque el cobro de las tasas es obligatorio y aplicable de manera general, representa una destinación específica de recursos por parte del Estado y no un pago; (iii) Los recursos por concepto de las tasas contributivas no implican una contraprestación o beneficio directo para las cámaras de comercio, sino que benefician al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y (iv) Tampoco constituyen una compensación al Estado por llevar a cabo alguna obra. Por lo tanto, concluye que el análisis del demandante sobre la norma en cuestión no es adecuado y que su demanda no está llamada a prosperar.

40. El Departamento de Derecho Comercial de la Universidad Externado de Colombia sostuvo que el demandante se equivocó al interpretar la transferencia como un impuesto. Afirmó que constituye una tasa de acuerdo con la diferenciación que la Corte estableció entre tasa e impuesto en la Sentencia C-260 de 2015. Esto se debe a que el pago por los servicios públicos delegados o los servicios registrales representa un beneficio específico y retributivo para el pagador, con un cobro proporcional y, en algunos casos, distributivo entre los comerciantes que aportan. Abogó por la exequibilidad de la norma, ya que la nueva destinación que creó estaba cobijada por el deber de invertirlos en la satisfacción de

intereses públicos que se relacionen con el propio ejercicio del comercio.

41. Por su parte, aunque la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana comparte la posición del demandante respecto de la inexecutable de la disposición acusada, su intervención parte de la base de que el artículo 98 sub examine modifica la tasa contributiva que perciben las cámaras de comercio y les da una destinación que no compensa los gastos en que incurren por la prestación de los servicios públicos registrales a ellas atribuidos por la ley. En consecuencia, señala que por efecto de la norma, se “desestructura el sujeto activo y el hecho generador de la carga tributaria contenida en el artículo 23 de la Ley 905 de 2004”, y el tributo deja de ser una tasa contributiva y se convierte en un impuesto con destinación específica.

42. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario afirmó que la interpretación propuesta por el accionante para fundamentar su cargo, que la norma crea un nuevo tributo, es poco razonable. Esto por cuanto, la medida tendría tan mínima determinación, que podría llegar al exabrupto de detraer prácticamente la totalidad del patrimonio de las cámaras en favor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, una vez descontados los gastos a los que se refiere la norma. En su parecer, la disposición acusada regula un tipo de gasto público de las cámaras de comercio y a favor del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

43. Finalmente, la Procuradora General de la Nación afirmó que la disposición demandada no ordena un impuesto, sino que precisa la destinación de las tasas existentes por servicios delegados a las cámaras de comercio en el financiamiento de programas públicos y garantiza recursos para los servicios prestados por las cámaras de comercio. De tal suerte, argumentó que la demanda no está llamada a prosperar, pues desaparece el fundamento de su reproche.

44. Así las cosas, pese a que en este caso los intervinientes que participaron en el proceso proponen razones de fondo para solicitar la declaratoria de exequibilidad o inexecutable de la norma acusada con ocasión de la demanda ciudadana; y aunque algunos intervinientes sostuvieron que la disposición demanda transformó la naturaleza de la tasa contributiva a un impuesto, ninguno de los intervinientes, excepto la Universidad Santo Tomás, concuerda en que la norma creó un nuevo impuesto aparte de la tasa contributiva. Por efecto de esta divergencia, las intervenciones que apoyan la inexecutable de la disposición demandada

proponen razones de inconstitucionalidad que, si bien se soportan en los artículos 338 y 359 de la Constitución Política, se dirigen a un contenido normativo diferente a aquel respecto del cual se formularon los cargos admitidos a trámite.

45. Esta situación supone una duda sobre la certeza del cargo propuesto que inicialmente había sido admitido, y sobre la posibilidad de que la Corte aborde un debate de fondo con base en las razones propuestas por los intervinientes en un proceso de constitucionalidad, aunque estas se construyan sobre una lectura de la disposición acusada diametralmente distante a la que fundamenta la acusación.

46. Para abordar el asunto, a continuación, se considerará: primero, la certeza como condición para proferir una decisión de mérito de un cargo propuesto en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y que fue inicialmente admitido; y, segundo, la competencia de la Corte para ampliar el alcance del control abstracto de constitucionalidad.

El requisito de certeza del cargo de inconstitucionalidad

47. Según lo previsto en el artículo 40 de la Constitución Política, la interposición de acciones públicas de inconstitucionalidad es una manifestación del derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por intermedio de la demanda de inconstitucionalidad cualquier ciudadano puede solicitar a la Corte que, a la luz de lo dispuesto en el ordinal 4 del artículo 241 de la Constitución Política, decida sobre la constitucionalidad de las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

48. La jurisprudencia constitucional ha señalado la relevancia de la acción pública de inconstitucionalidad como una garantía que concreta el principio democrático, en tanto es una forma de participación que no conduce a la adopción directa de una decisión, pero sí implica la posibilidad de incidir en las decisiones de mayor importancia. Así, la acción pública de inconstitucionalidad materializa el derecho de los ciudadanos a contar con mecanismos que posibiliten el diálogo con las autoridades públicas, permitan controlar las actividades a cargo del Estado y hacer efectivos los derechos previstos en la Constitución Política.

49. El control abstracto de constitucionalidad comporta el control jurídico de las decisiones políticas del legislador mediante un proceso judicial, que se rige por un conjunto de reglas de

procedimiento que garantizan la transparencia, imparcialidad y corrección de las decisiones que allí se adoptan. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, prevé que, como mínimo, una demanda de inconstitucionalidad debe contener:

“1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

50. Respecto del concepto de la violación, la Corte ha sostenido que la exposición del demandante debe dar cuenta de la norma o normas constitucionales que se estiman infringidas, de su contenido normativo y de las razones por las que el precepto de rango legal acusado se opone a aquellas. A fin de realizar un debido escrutinio de los aspectos reseñados, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que los argumentos tendientes a sustentar el concepto de la violación deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

51. Lo anterior se traduce en que solo habrá lugar a la activación del respectivo juicio de inconstitucionalidad o al pronunciamiento de mérito, según el caso, si la acusación presentada se apoya en razones: i) claras, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma acusada vulnera la Constitución Política; iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o

duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto acusado, esto es, “plantear al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad que satisfaga dichas condiciones mínimas, es decir, debe proponer una verdadera controversia de raigambre constitucional.”

52. El requisito de certeza implica que “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.”

53. La Corte ha admitido la procedibilidad del control abstracto de constitucionalidad cuando una disposición tenga varias interpretaciones plausibles y razonables y el reproche de constitucionalidad se dirija contra una de ellas. Por ejemplo, en la sentencia C-426 de 2002 la Corte reiteró que “[e]l hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores. Ciertamente, conforme al criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia de la Corporación, si una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cuál es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política”.

54. En la Sentencia C-272 de 2022 la Corte reiteró su precedente respecto de la admisibilidad de demandas propuestas contra una interpretación de la norma que suscita dudas sobre su certeza. En esa ocasión, la Sala Plena insistió en que, de manera excepcional es posible que los ciudadanos demanden la inconstitucionalidad de una disposición en el supuesto de que

una interpretación razonable y comúnmente aceptada de esta contraviene la Constitución. Dado que esta posibilidad supone la existencia de varias interpretaciones posibles de la misma disposición, su análisis habrá de efectuarse en una decisión de fondo y no mediante un pronunciamiento inhibitorio. Admitir lo contrario implicaría negar a los ciudadanos el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad sobre una disposición cuando su interpretación no es unívoca. Por ello, si la Corte encuentra que la interpretación de la disposición contra la cual se dirige la acusación es plausible y razonable, y no obedece únicamente a una posición personal del accionante, en virtud del principio *pro actione* deberá estudiar el asunto de fondo. En contraste, cuando la Corte debe interpretar por sí misma, o de oficio, el sentido de la disposición o de la norma acusada o, cuando la interpretación dada por el ciudadano no es razonable o corresponde a su opinión personal y aislada de forma que el cargo formulado no genere una duda seria de inconstitucionalidad, es procedente un fallo inhibitorio.

55. Existen eventos en los que, en el curso del diálogo constitucional que se desarrolla en la acción pública de inconstitucionalidad, los intervinientes dirigen sus reparos contra una interpretación de la disposición acusada que se aparta de aquella sobre la que se construye el cargo; o formulan nuevas razones por las que esta sería contraria a la Constitución Política. La posibilidad de dirigir el control de constitucionalidad a estos nuevos reparos depende de que se cumplan algunas condiciones específicas señaladas por la jurisprudencia constitucional como requisitos para la ampliación del control abstracto de constitucionalidad. A continuación, se resumen tales condiciones.

La competencia de la Corte para ampliar el alcance del control abstracto de constitucionalidad

56. Aunque la acción de inconstitucionalidad concreta un derecho político de los ciudadanos y hace efectiva la democracia participativa, su ejercicio conlleva exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a asegurar: primero, la presunción de corrección de las leyes que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, segundo, el ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe

estudiar con imparcialidad, por una parte y, por la otra, que debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

57. Primero, la regulación de la acción pública de inconstitucionalidad está orientada a evitar limitaciones injustificadas al ejercicio del poder de configuración del derecho que, de manera amplia, ha sido confiado al Legislador por mandato expreso de los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, entre otros y sin perjuicio de la cláusula general de competencia. En particular, porque el ordenamiento constitucional reconoce que la ley es la manifestación concreta de la actividad democrática deliberativa y, por esa vía, materializa la voluntad popular. En tal virtud, su validez solo puede ser cuestionada si existe una acusación concreta que demuestre una oposición entre la norma de rango legal y la Constitución Política. Dado que la Corte actúa en ejercicio del control judicial que le fue conferido por el Constituyente y que como consecuencia del mismo puede expulsar del ordenamiento jurídico una norma legal que desconozca la Constitución, la observancia de las reglas de competencia que le ha fijado la propia Constitución es esencial para garantizar el principio democrático.

58. Segundo, la forma en que el demandante formula los cargos de violación fija en principio las condiciones en las que participan en el proceso las autoridades involucradas en la expedición de la norma acusada, los ciudadanos, los expertos invitados y el Procurador General de la Nación. Así mismo, delimita en buena parte la competencia de la Corte para examinar la constitucionalidad de las normas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Si bien la acción pública de inconstitucionalidad no conlleva un proceso contencioso, la deliberación ciudadana que ocurre con las intervenciones recibidas durante el término de fijación en lista, e incluso con la práctica de pruebas en el curso del proceso, informa en buena medida la decisión de la Corte. Así las cosas, si la Corte adelantara un juicio de constitucionalidad sobre cargos diferentes a los que fueron admitidos, “eliminaría la posibilidad de quienes participaron en la expedición de la norma de explicar las razones que justifican su constitucionalidad (CP, art. 244), como elemento mínimo de contradicción que debe tener el juicio abstracto a cargo de la Corte”.

59. En todo caso, las normas que determinan las condiciones en las que la Corte ejerce la función jurisdiccional que le confía el artículo 241 de la Constitución Política admiten de forma excepcional la ampliación del alcance del control de constitucionalidad respecto del objeto de control (la norma acusada) y el parámetro de control (la disposición constitucional

que se acusa violada) propuestos por el accionante. En el primer caso, la integración de la unidad normativa, permite a la Corte analizar normas de rango legal no incluidas de forma expresa en el cargo propuesto en la demanda. El segundo supuesto, previsto en los artículos 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996 permite a la Corte ejercer el control de constitucionalidad a la luz de normas constitucionales no invocadas en la demanda con el fin de salvaguardar la integridad y supremacía de la Constitución.

60. En concordancia con el contenido del precitado artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha señalado que, en virtud del principio de unidad de la Constitución, esta debe ser entendida como “un texto armónico y coherente que, como tal, debe ser interpretado de manera sistemática, teniendo en cuenta, además, los propósitos y objetivos perseguidos por el constituyente”. En la Sentencia C-284 de 2014, la Corte fijó una serie de presupuestos generales que la habilitan para pronunciarse sobre una cuestión de constitucionalidad no planteada dentro de los cargos de la demanda, a saber: (i) debe haber una demanda de inconstitucionalidad con aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo; (ii) debe versar sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa, de conformidad con los estrictos y precisos términos del artículo 241; (iii) el acto sujeto a control debe admitir una revisión de constitucionalidad por razones normativas no planteadas en la demanda; (iv) cuando se trate de vicios sujetos a la caducidad la acción pública debe haber sido instaurada antes de que expire el término de caducidad; (v) debe ser clara la competencia de la Corte para controlar la norma acusada; (vi) es admisible controlar el acto demandado a la luz de normas constitucionales no invocadas en la demanda, sólo si se advierte un vicio evidente de inconstitucionalidad”. (énfasis añadido).

61. Al abordar el primer requisito, la Sala Plena ha señalado que no es posible ejercer control constitucional si no existe una acción pública adecuadamente formulada, o si esta carece de claridad, certeza, pertinencia, suficiencia y especificidad. Esto se debe a que, sin una demanda ciudadana que cumpla estos criterios, no se cumpliría el requisito esencial para activar la competencia de la Corte, según lo establece el artículo 241 numeral 4 de la Constitución. El examen de las leyes ordinarias y los decretos con fuerza de ley se inicia a partir de una demanda formalmente adecuada y, por tanto, la Corte no tiene la facultad de generar cargos de inconstitucionalidad donde estos no existen.

62. En la Sentencia C-091 de 2022, la Corte estudió una demanda dirigida contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, que disponían el control automático e integral de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal. Aunque el demandante acusó la norma por violar el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, la Corte concluyó que, en realidad, el mecanismo privaba al responsable fiscal de varias garantías procesales propias del derecho de acción y del debido proceso. Para la ampliación del control de constitucionalidad en estos términos, la Sala consideró tres elementos: (i) la presunta vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, “que trae consigo el quebrantamiento del derecho fundamental al debido proceso”; (ii) las intervenciones recibidas durante el trámite; y, (iii) las razones argüidas por el Consejo de Estado para aplicar en repetidas ocasiones la excepción de inconstitucionalidad sobre las normas demandadas. Luego de realizar el juicio de constitucionalidad respectivo, la Sala declaró la inexecutable esas normas.

63. En este sentido y, después de reiterar lo dicho en la Sentencia C-284 de 2014, la Corte afirmó que se encuentra facultada para ampliar el control de constitucionalidad cuando “identifique contradicciones con la Constitución que no hayan sido expresamente señaladas en la demanda, pero que tengan una relación intrínseca con ella”. La Sala Plena reiteró lo señalado en la Sentencia C-284 de 2014 en cuanto precisó que “[e]ste poder tiene como límite que el acto sujeto a control admita una revisión de constitucionalidad por razones normativas no planteadas en la demanda”. Por ejemplo, en el control de actos legislativos no es posible pronunciarse sino sobre los cargos presentados.

64. Así, en la Sentencia C-091 de 2022, la Sala Plena reiteró que la Corte puede ejercer esa facultad cuando el asunto puesto a su consideración reúna las siguientes condiciones: (i) la demanda sea apta para emitir un pronunciamiento de fondo, de manera que el control ampliado “no impli[que] para la Corte un poder de construir cargos de inconstitucionalidad, allí donde no existen”; (ii) tal control verse “sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa”; (iii) la acción haya sido instaurada antes de que haya expirado el término de caducidad, en caso de que se hayan invocado vicios de procedimiento; (iv) la competencia de la Corte para revisar la constitucionalidad de la norma enjuiciada sea absolutamente clara; (v) se advierta un vicio evidente y manifiesto de inconstitucionalidad, bien sea porque así lo pusieron de presente las pruebas recaudas, las intervenciones presentadas o el Ministerio Público a través de su

concepto; y, (vi) se constata que, con base en normas superiores no invocadas en la demanda o argumentos no desarrollados en ella, la disposición debe ser declarada inexecutable.

Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza en los cargos en lo que refiere a la naturaleza tributaria de la transferencia

65. En el caso objeto de examen, el demandante formuló dos cargos contra el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023. Los cargos se dirigen contra una interpretación de la norma según la cual esta creó una transferencia de naturaleza tributaria, específicamente un nuevo impuesto. En opinión del demandante, el hecho imponible de este nuevo impuesto es la percepción de ingresos por parte de las cámaras de comercio por la prestación de servicios públicos registrales atribuidos por la ley. La base gravable se compone de los recursos que las cámaras reciben o administran por la prestación de tales servicios, incluyendo los especificados en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012. El accionante indicó que la obligación a cargo de las cámaras de comercio de contribuir con este tributo es unilateral y obligatoria, sin distinciones específicas, y que el aporte no implica una prestación directa a su favor, pese a su condición de contribuyente. También mencionó que la tarifa del tributo no está definida sino sujeta a reglamentación posterior. Por último, descartó que este tributo pudiera considerarse una tasa, ya que no está vinculado al financiamiento de servicios o actividades estatales específicas de las cuales se beneficie directamente el contribuyente.

66. La lectura de que la norma acusada crea un nuevo impuesto del que serían sujetos pasivos las cámaras de comercio resulta fundamental para la construcción y valoración de los cargos propuestos. El accionante alega que este nuevo impuesto viola los principios de legalidad y certeza tributaria debido a que su tarifa es indeterminada. Y añade que además este nuevo impuesto contraviene la prohibición de asignar destinaciones específicas a las rentas nacionales, ya que los fondos recaudados se destinan exclusivamente a financiar programas y políticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

67. En la corrección de la demanda, el accionante insistió en la naturaleza impositiva de la medida demandada, y reiteró la caracterización de los elementos esenciales referida en los párrafos anteriores. Argumentó que el legislador, al crear la transferencia, introdujo un

impuesto nuevo “superpuesto” que grava a las cámaras de comercio y que, a su juicio, tiene una entidad propia y distinta de la tasa contributiva, lo cual se refleja en que el Gobierno Nacional debe reglamentar el aporte.

68. El demandante iteró que los recursos destinados a los programas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio no cumplen con las características esenciales de una tasa, ya que no están vinculados a hechos generadores de actuaciones públicas específicas ni benefician directamente al contribuyente. Por último, refutó la posibilidad de que la norma sea solo una autorización de gasto, pues en su opinión la norma específica que los recursos son para financiar programas del Ministerio, y no programas de las cámaras de comercio.

69. Al examinar la demanda para proferir una decisión de mérito, la Sala Plena encuentra que los cargos propuestos en ella carecen de certeza pues se dirigen contra una interpretación personal y subjetiva del accionante, que en verdad no corresponde al contenido normativo del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, ni tampoco puede ser calificada como razonable o plausible, por las razones que se exponen a continuación:

70. Primero, la interpretación propuesta por el accionante para fundamentar su cargo no atiende al tenor literal de la disposición acusada. En contraste, la Sala observa que la redacción del artículo acusado da cuenta de que los recursos cuya destinación se regula corresponden a los que las cámaras de comercio reciben o administran por servicios públicos registrales atribuidos a ellas por el legislador, y reconoce que estos conservan la naturaleza prevista en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012. En efecto, la norma identifica el objeto de la regulación así: “los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados, incluidos los previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012.” A continuación, el inciso segundo confirma la destinación que otras normas dan a estos recursos, al indicar que “[el aporte] no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las Cámaras de Comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley”.

71. Segundo, la lectura del accionante omite considerar el contexto normativo en el que se inscribe la disposición acusada. En efecto, la Sala observa que de acuerdo con el artículo 86 del Código de Comercio, las actividades relacionadas con el registro mercantil,

específicamente las de llevar la matrícula de comerciantes y establecimientos de comercio, así como su renovación, son ejercidas como una función pública atribuida por la ley a las cámaras de comercio. El artículo 124 de la Ley 6 de 1992 previó el cobro de una “tarifa” a favor de las Cámaras de Comercio por los servicios que presten en relación con la matrícula mercantil, y la administración general del registro mercantil. Posteriormente, el inciso 2 del artículo 182 de la Ley 1607 de 2012 dispuso que los ingresos de las cámaras de comercio por el ejercicio de las funciones registrales en general tienen la naturaleza de tasas contributivas, destinadas a financiar solidariamente, además del registro público respectivo, todas las actividades de interés general atribuidas por la ley a las cámaras de comercio.

72. El artículo 23 de la Ley 905 de 2004, norma modificada mediante la disposición acusada, indicaba que en concertación con las Cámaras de comercio, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo buscaría que una parte de los recursos que aquellas reciben o administran por la prestación de los servicios públicos registrales atribuidos por la ley se destine a financiar programas de desarrollo empresarial ejecutados y coordinados por el Ministerio a fin de complementar los recursos de Presupuesto General de la Nación.

73. La interpretación propuesta por el accionante elude este contexto y omite considerar que el artículo acusado básicamente elimina el elemento concertación de la destinación de recursos de la tasa contributiva para los programas de reindustrialización y le da el carácter de mandatorio. Omite también que el artículo demandado prevé de forma específica que el aporte no afectará la financiación de los costos y gastos de las funciones públicas atribuidas por la ley, y se calculará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de las cámaras de comercio y las prioridades de desarrollo empresarial en coordinación con el Ministerio.

74. Tercero, la interpretación propuesta por el accionante para construir los cargos de inconstitucionalidad propuestos no es compartida por los demás participantes del sector al que se aplica la disposición acusada. En efecto, todos los intervinientes, con excepción de la Universidad Santo Tomás, afirman que la disposición acusada no crea un nuevo impuesto, sino que añade una destinación nueva a los recursos que perciben las cámaras de comercio por la prestación de servicios públicos registrales y las demás actividades que les confía la ley.

76. Así, algunos intervinientes como los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de

Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Presidencia, CONFECÁMARAS y la Procuraduría General de la Nación argumentaron que la disposición acusada modifica parcialmente la destinación de las tasas contributivas sin modificar su naturaleza. Otros intervinientes como las universidades de Nariño y Externado de Colombia sostuvieron que la norma establece una tasa. La Universidad Sergio Arboleda rechazó la idea de que constituya un tipo de tributo, ya que no se cumplen ninguno de sus hechos imponibles. La Universidad Pontificia Bolivariana sostuvo que la norma transformó la naturaleza de las tasas contributivas a impuestos con destinación específica. Finalmente, el ICDT alegó que la norma creó una regulación al gasto público a favor del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

77. Para la Sala Plena es claro que la prestación establecida por la norma sub examine no puede interpretarse como la creación de un nuevo tributo cuyos sujetos pasivos sean las cámaras de comercio, responsables directas de una nueva carga tributaria en favor de la Nación – Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. De modo que los reproches formulados por el accionante por la presunta violación de los artículos 338 y 359 de la Constitución Política se dirigen a un objeto de control inexistente que, por lo mismo, no puede ser abordado por la Corte en una decisión de fondo.

78. Aunque la Corte no pone en duda que el actor realizó un esfuerzo argumentativo encaminado a identificar que la norma demandada habría creado una figura de tipo tributario, de su lectura puede inferirse que el efecto de la norma puede ser el de crear una destinación nueva respecto de un tributo ya existente cuya naturaleza no corresponde a un nuevo tributo sino a una compensación financiera entre las cámaras de comercio y la Nación – Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. De modo que los cargos propuestos carecen de certeza en la medida que parten de una interpretación particular del demandante que hace del artículo 23 de la Ley 905 de 2004 que no corresponde al alcance de la norma y que no es interpretación plausible de la misma.

79. Ahora bien, la Sala Plena encuentra que las intervenciones recibidas durante el término de fijación en lista proveen una interpretación alternativa a la formulada por el accionante sobre el alcance de la disposición acusada que parece plausible; y su eventual contradicción con los artículos 338 y 359 de la Constitución Política. Sin embargo, estas consideraciones se alejan de los presupuestos sobre los cuales se erigen los cargos admitidos a trámite, de

modo que su consideración impondría a la Corte la necesidad de construir un cargo de constitucionalidad donde no existe. En efecto, tal como se explicó en el aparte anterior, la ampliación del alcance del control de constitucionalidad tiene condiciones de procedibilidad expresamente previstas en la ley, y desarrolladas en la jurisprudencia, que no se cumplen en este caso. En particular, la demanda propuesta para análisis se dirige contra un nuevo impuesto inexistente, del que son sujetos pasivos las cámaras de comercio y que se superpone a la tasa contributiva que hoy grava a los usuarios del registro mercantil. Esta caracterización se distancia de la propuesta por los intervinientes que alegan la inexequibilidad de la norma, quienes la acusan de violar el artículo 338 de la Constitución Política por transformar la tasa contributiva prevista en la Ley 6 de 1992, desarrollada por normas posteriores, en un verdadero impuesto del que las cámaras de comercio serían apenas recaudadoras.

80. La Sala advierte que las consideraciones expresadas para descartar la aptitud sustantiva de esta demanda no impiden que, en el futuro, se puedan presentar nuevos cargos por violación de los artículos 338 y 359 de la Constitución Política.

81. En suma, la Sala Plena subraya que, dada la naturaleza precisa y limitada de su competencia en el contexto de una acción pública de inconstitucionalidad, no es posible corregir el error cometido por el demandante para realizar un análisis de fondo. Como se reiteró en el fundamento jurídico 64, incluso si la Corte deseara ampliar su examen de constitucionalidad más allá de los cargos planteados en la demanda, un requisito esencial es que la demanda sea adecuada para emitir un fallo de fondo. Esto implica que debe cumplir con los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, condiciones que no se dan en este caso. Por consiguiente, la Sala no tiene otro camino que inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito.

C. Síntesis de la decisión

82. En el caso analizado, la Corte Constitucional tuvo que examinar la demanda contra el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023. El demandante argumentaba que esta norma crea un nuevo impuesto a cargo de las cámaras de comercio, que viola los principios de legalidad, certeza tributaria y la prohibición de asignar destinaciones específicas a rentas nacionales.

83. A pesar de que los intervinientes no cuestionaron la aptitud sustantiva de la demanda, la mayoría indicó que la interpretación de la norma acusada sobre la cual se erige la demanda es equivocada. En opinión de la mayoría de los intervinientes, la disposición acusada no crea un nuevo tributo sino que, para unos, reestructura las destinaciones de la tasa contributiva que perciben y administran las cámaras de comercio, mientras que, para otros, las transmuta de modo que ya no corresponden a una tasa ni a una contribución.

84. Al evaluar la demanda para proferir una decisión de mérito, la Sala Plena de la Corte concluyó que los cargos propuestos no cumplen el requisito de certeza necesario para emitir un pronunciamiento de fondo. Concluyó que la demanda carece de una interpretación objetiva y razonable del enunciado normativo, y que, por el contrario, se basa en suposiciones o interpretaciones subjetivas del demandante que contravienen el tenor literal de la ley, omiten el contexto normativo en el que se inserta, y además no son compartidas por el sector al que se aplica la norma.

85. La Corte encontró que, aunque algunos intervinientes propusieron razones de inexequibilidad, en este caso era imposible entrar a revisar de fondo el asunto y ampliar el alcance del control propuesto por el accionante, dado que no existe un cargo apto que permita activar la función jurisdiccional de la Corte. En consecuencia, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

