Expedientes D-15.402

MP Cristina Pardo Schlesinger

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-055 de 2024

Expediente: D-15.402

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

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

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional abordó el estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, que reformó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982 y que establece la creación y determinación de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA). En lo fundamental, en el cargo se sostuvo que la tasa que crea la norma demandada vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria que prevé el artículo 338 de la Constitución, pues su base gravable depende de una metodología de cálculo establecida por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador.

La Sala estableció la aptitud de la demanda sobre la totalidad de la norma demandada. Para

ello sostuvo que, si bien el cargo se fundaba en la trasgresión constitucional del principio de legalidad y certeza tributaria por cuanto la base gravable de la tasa supuestamente sería determinada por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador, cargo este que recaía específicamente sobre el inciso referente de manera particular a la base gravable, el resto del artículo, incluidos los cuatro (4) parágrafos, se refería al método y sistema para la determinación de sus tarifas; a la potestad del Gobierno nacional para revisar periódicamente los criterios para la determinación de las mismas tarifas y al recaudo y destinación de la tasa creada. En tal virtud, si el inciso referente a la base gravable resultara inexequible, la norma entera se vería afectada por dicha decisión.

Posteriormente, la Corte reiteró brevemente la jurisprudencia relativa a las distintas clases de tributos que prevé la Constitución Política, así como a los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. En último orden, la Sala hizo una somera explicación de (i) los sujetos activos, (ii) los sujetos pasivos, (iii) la base gravable y (iv) los hechos generadores de los distintos tributos.

Luego, la Sala se refirió a la regulación constitucional sobre la fijación de los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. En este sentido, la Corte hizo una explicación del artículo 338 superior y se detuvo en que, de acuerdo con su inciso 2º, la determinación de la tarifa de las tasas y contribuciones que establezcan el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales puede delegarse en otras autoridades administrativas, «siempre y cuando el sistema y el método utilizados para definir los costos y beneficios de los correspondiente servicios, autorizaciones y obras, así como su repartición, sean directamente fijados por dichas corporaciones y administrativos mediante ley nacional, ordenanza departamental o acuerdo municipal, según corresponda».

Posteriormente, la Sala resolvió el caso concreto y, tras estudiar cada uno de los incisos y parágrafos de la norma acusada, concluyó sobre la exequibilidad de dicha disposición. Para ello, primero reconoció que el último inciso de la parte principal del artículo 206 de la Ley 23 de 1982 (modificado por la norma demandada) prevé la equiparación de la base gravable de la tasa con el valor de los costos que mediante ella se pretenden recuperar. De esta manera, encontró que fue el legislador quien directamente señaló cuál es la base gravable de la tasa, dejando al Ministerio del Interior el señalamiento de la metodología de cálculo para concretar el valor de dichos costos.

Lo anterior por cuanto (i) la norma demandada no delega en el Gobierno nacional la definición de la base gravable de la tasa pues esta corresponde a los costos de la prestación de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor; (ii) la norma también prevé que la delegación al Gobierno nacional para la determinación de tales costos de prestación del servicio se hace dentro de unos parámetros técnicos concretos, que denomina como sistema y método; (iii) los mencionados costos de la prestación de servicio por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor son una variable económica fluctuante, que varía con el paso del tiempo y que, por ello, requieren de una actualización continua; y (iv) de todos modos, la norma demandada dispuso de parámetros concretos para la fijación de los costos de la prestación del servicio.

Finalmente, la Corporación reparó en que el parágrafo 2º de la norma demandada podría interpretarse como una autorización legal para que el Gobierno nacional se apartara de los criterios técnicos para la determinación de las tarifas de la tasa. Sin embargo, sin perjuicio de la exequibilidad pura y simple de la norma, la Corte anotó que la lectura constitucionalmente adecuada de la norma consiste en que, mediante ella, se habilita al Gobierno nacional para que, con la información disponible de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, realice cambios en los criterios técnicos para determinar el valor de las tarifas, que repercutan positivamente en el menor costo de su prestación (por ejemplo, con ocasión de la disminución del número de empleados por virtud de la utilización de las tecnologías de la información; o la creciente demanda de los servicios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor que permitiría aprovechar los efectos de una economía de escala), pero siempre y cuando no se aparte de los procedimientos concretos de cálculo previstos en el parágrafo 1º de la disposición.

I. I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Manuel López Molina solicitó la inexequibilidad del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»; artículo este mediante el cual se modificó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982. El actor adujo la presunta violación del artículo 338 de la Constitución Política.

2. El texto de la norma demandada es el siguiente, según fue publicada en el Diario Oficial

No. 52.400 del 19 de mayo de 2023:

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[…]

Título III

Mecanismos de ejecución del plan

[…]

ARTÍCULO 169. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

Artículo 206. Créase la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con criterios de progresividad y equidad, en ejercicio de su función misional, para proteger a los titulares del derecho de autor y derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

El sujeto activo de la tasa creada por la presente ley será la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Tendrán la condición de sujeto pasivo de la tasa, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con excepción de los trámites de conciliación y los trámites relacionados con asuntos jurisdiccionales.

Son hechos generadores de la tasa que se crea en la presente ley, los siguientes:

1. Expedición de registros, certificados, inscripciones, modificaciones y cancelaciones de registros.

3. Inscripción de dignatarios y control de legalidad de reformas estatutarias y de presupuesto.

4. Otorgamiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento.

La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores establecidos en el presente artículo, conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 1o. La Dirección Nacional de Derecho de Autor fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en Unidades de Valor Tributario (UVT) vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, para lo cual se utilizará el siguiente método y sistema, teniendo en cuenta los costos administrativos, financieros, directos e indirectos y de operación:

1. Método:

a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general de la Dirección Nacional de Derecho de Autor cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos, incluido lo relacionado con almacenamiento y custodia del documento físico y digital;

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal de la Dirección

Nacional de Derecho de Autor, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;

e) Cuantificación de los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios;

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del presente parágrafo, divididos cada uno por la frecuencia de utilización de que trata el literal f) del presente artículo. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 1 y 2 del presente artículo será de dos (2) unidades de valor tributario (UVT) vigente. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 3 y 4 del presente artículo será de diez (10) unidades de valor tributario (UVT) vigente.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

PARÁGRAFO 3o. El sujeto pasivo o usuario deberá acreditar el pago de la tarifa correspondiente al momento de solicitar el servicio a la Dirección Nacional de Derecho de Autor. El recaudo de la tasa de que trata la presente ley estará a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor y tendrá una destinación específica encaminada a proteger a los titulares del derecho de autor y de los derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

PARÁGRAFO 4o. Los recursos serán incorporados en el presupuesto de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto y se destinarán a financiar los objetivos y programas, para el cumplimiento de las políticas gubernamentales en materia de derecho de autor y derechos conexos.»

3. Inicialmente, tras señalar que, salvo en lo tocante con el último inciso de la parte principal del artículo 206 de la Ley 23 de 1982 que reformó el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, la demanda no cuestionaba el resto de la norma atacada, el despacho sustanciador inadmitió el cargo elevado contra la totalidad de la disposición legal y concedió el término de ley para su corrección. Ante su oportuna adecuación, mediante Auto del 11 de agosto de 2023 el despacho admitió integralmente la demanda. Así, se dispuso la fijación en lista de la norma acusada para permitir la participación ciudadana y se ordenó la comunicación del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior -Dirección Nacional de Derecho de Autor- y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN para que, si lo estimaran conveniente, se pronunciaran sobre la respectiva controversia constitucional. También se invitó a varias entidades académicas para que intervinieran en el proceso. Finalmente, se dispuso el traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

4. Una vez en firme el auto admisorio de la demanda, intervinieron oportunamente la Unidad Administrativa Especial -Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También, pero por fuera del término legal, intervino el Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT. Finalmente, la procuradora general de la Nación emitió el concepto de su competencia.

. LA DEMANDA

5. 5. En sustento de su único cargo, la demanda inició haciendo un análisis del artículo demandado. En este orden, se aludió a los sujetos activos y pasivos de la tasa que prevé la disposición atacada; a sus hechos generadores; a su base gravable, en donde se resaltó que su metodología de cálculo sería establecida por el Gobierno nacional a través del Ministerio

del Interior; a la fijación de sus tarifas y el sistema de costos para su determinación; a la facultad del Gobierno nacional para revisar los criterios para la definición de las tarifas; a la acreditación del pago de las tarifas por el usuario y, finalmente, al recaudo de la tasa por la DNDA.

6. Dicho lo anterior, la demanda señaló que «llama la atención la falta de certeza en la base gravable de este tributo [pues] la norma establece que la base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores, pero no proporciona información detallada sobre cómo se determinarán esos costos» (el énfasis es del texto citado). Luego, prosiguió indicando que los criterios para calcular los costos de los servicios son «un aspecto fundamental que debe estar claramente definido en la Ley tributaria, y [que estos] no [pueden] dejarse a la discreción de las autoridades administrativa[s]».

8. Así, para explicar y justificar el principio de legalidad y la certeza tributaria, la demanda citó distintas sentencias de esta Corporación y concluyó que «si bien el artículo 338 constitucional autoriza que la autoridad administrativa pueda definir la tarifa de la prestación en las tasas y contribuciones, esta delegación no se puede extender a los otros elementos de la obligación tributaria, como la base gravable» (el énfasis es del texto citado).

9. Posteriormente, descendiendo puntualmente al único cargo de la demanda, en esta se sostuvo que la tasa que crea el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023 vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria que prevé el artículo 338 de la Constitución. Lo anterior, pues la mencionada tasa «contiene una indeterminación absoluta en la base gravable, lo cual está constitucionalmente prohibido en este tipo de prestaciones». En tal sentido, se indicó que: (i) «si bien la norma establece que la base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores, no proporciona información detallada sobre cómo se determinarán estos costos» (el énfasis es del texto citado); (ii) «el Gobierno Nacional no puede ser el responsable de definir los criterios para calcular los costos de los servicios que determinan la base gravable, ya que este es un aspecto fundamental que debe estar claramente definido en la Ley tributaria, y no dejarse a la discreción de las autoridades administrativas [por lo que] si bien el artículo 338 constitucional autoriza que la autoridad administrativa pueda definir la tarifa de la prestación en las tasas y contribuciones, esta delegación no se puede extender a los otros elementos de

la obligación tributaria, como la base gravable» (él énfasis es del texto citado); (iii) «no se está ante variables técnicas o económicas que puedan ser válidamente adscritas para su definición a las autoridades administrativas. La misma base gravable de la tasa no es algo que por su naturaleza o por su necesidad de continua actualización no pueda ser previsto de antemano y de manera precisa por la Ley tributaria (lex certa)»; (iv) «para el cumplimiento del principio de legalidad no basta con sugerir una "idea" de gravamen, ya que, por las características propias de la Ley tributaria, análogas a las de la Ley penal, la Constitución exige que la ley penetre en la definición de los elementos esenciales de la tasa y la forma en que nace la obligación sustancial, lo cual no sucede en este caso»; y (v) «[no] resulta plausible, […] la mera indicación de la existencia de un órgano administrativo responsable de definir los criterios para calcular los costos de los servicios que determinan la base gravable del tributo, ya que por mandato constitucional la competencia para crear, modificar y eliminar tributos en Colombia, así como para fijar los elementos estructurales de este tipo de obligación, le corresponde al Congreso de la República».

10. Finalmente, después de referirse a la competencia de la Corte para conocer de su demanda y del procedimiento que se debe seguir para ello, la demanda señaló la inexistencia de una cosa juzgada constitucional toda vez que «[h]asta la fecha [el] Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas acusadas en los términos de esta demanda».

. INTERVENCIONES

11. Las intervenciones ciudadanas que se presentaron dentro del asunto de la referencia se sintetizan en el cuadro que se expone a continuación:

INTERVINIENTES

SOLICITUD

ARGUMENTOS

Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derecho de Autor -DNDA

Exequible

La DNDA expuso que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 establece el objetivo de diseñar acuerdos y leyes para la protección de los derechos personales y colectivos de los creadores. Así, tal objetivo ayudaría a promover la generación de empleo en el sector y a su vez mejorar la gestión en fortalecer los canales físicos y digitales que permitan «monetizar las creaciones en canales diferentes a los tradicionales», mejorando la calidad de vida patrimonial de los autores.

Se añadió que la creación de la tasa permitirá mejorar la calidad y cobertura para la prestación del servicio en el cumplimiento de las políticas de protección a los titulares del derecho de autor y derechos conexos, garantizando «la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país» en cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Documento CONPES 4062 de 2021 sobre la Política Nacional de Propiedad Intelectual.

Se prosiguió indicando que la descripción de los lineamientos sobre la forma en cómo se deben determinar los costos administrativos, financieros, directos e indirectos y de operación del servicio es clara y precisa para estimar la base gravable que determina el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023.

Luego se señaló que, conforme con la jurisprudencia constitucional, «no puede pretender el accionante que el legislador haga una descripción detallada del sistema y método», de tal forma que solo sea suficiente la descripción clara y precisa de los elementos esenciales, tal como lo establece el artículo 338 de la Constitución Política. Por lo tanto, se concluyó que no hubo una delegación por parte del Legislador al Gobierno nacional para establecer los elementos esenciales de la tasa, pues el parágrafo 1 del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, establece la forma en cómo serán fijadas las tarifas de los servicios que prestará la DNDA a los usuarios; las cuales, a su vez constituyen la base gravable de la tasa correspondiente.

Ministerio del Interior

Exequible

/

Ineptitud de la demanda

El Ministerio del Interior indicó que, conforme con la jurisprudencia de la Corte «no puede pretender el accionante que el legislador haga una descripción detallada del sistema y método». Consideró que la forma en como están descritos los elementos de la tasa en el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023 es clara y precisa, por lo que no hubo una delegación del Legislador al Gobierno nacional para la determinación de los elementos esenciales de la tasa, entonces la norma debe ser considerada exequible.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio consideró que, en todo caso, la demanda sería inepta. En tal orden indicó que el cargo no cumpliría con los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia. Así, primero sostuvo que el cargo carecería de claridad porque en la demanda no se presentó una argumentación o análisis jurídico para demostrar la violación del artículo 338 de la Constitución por parte de la norma atacada. También adujo que el cargo no sería pertinente pues se habrían presentado argumentos «de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma (…) pero sin asidero constitucional». Así mismo, se sostuvo que el cargo sería suficiente pues no generaría «un margen de duda en cuanto a la constitucionalidad» del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023.

Departamento Nacional de Planeación – DNP

Exequible

El DNP indicó que, actualmente, la DNDA presta sus servicios en forma gratuita y que ello «ha generado una inequidad entre aquellos que tienen una gran capacidad económica, y demandan gran volumen de los servicios de la entidad, y aquellos que no tienen suficientes recursos, y que demandan en menor medida los servicios de la Entidad». Por lo anterior, se manifestó que la tasa creada pretende la obtención de recursos adicionales para «mejorar y optimizar la infraestructura y el talento humano que destina la DNDA a la prestación de sus servicios».

Así mismo, el DNP precisó que el reproche del demandante sobre la forma en cómo serían determinados los costos de cada uno de los servicios – que a su vez sirven de fundamento

para la base gravable de la tasa – es una argumentación contradictoria y carente de sentido. En este sentido se indicó que, de acuerdo con la Corte, «la entidad administrativa tiene una facultad derivada, esta facultad se extiende para determinar ciertos aspectos de la obligación tributaria, teniendo en cuenta la autorización legal»; lo que, en otras palabras consiste en que el Legislador no tendría que hacer una descripción detallada de su sistema y método, sino que, por el contrario, puede entregar la facultad de «fijar costos y beneficios de los servicios que presta la [DNDA], así como la forma de hacer la distribución».

En conclusión, el DNP manifestó que con la norma demandada no se habría delegado en el Gobierno nacional la determinación de los elementos esenciales de la tasa y que, por ende, no existe una contravención del artículo 338 de la Constitución Política.

Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Exequible

La Secretaría de la Presidencia de la República manifestó que la norma demandada debe ser declarada exequible porque con esta se determinó que la base gravable de la tasa sería «el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores»; y que la metodología para determinar tales costos estará a cargo de la delegación que efectúa el Legislador en cabeza del Gobierno nacional. Frente de lo anterior, se expresó que la mencionada delegación no implicaría una indefinición absoluta de los elementos de la tasa puesto que, por el contrario, la norma definió el sujeto pasivo de la obligación, sus hechos generadores y su base gravable con fundamento en los costos de los servicios que ofrece la entidad; elementos que, a su vez, constituyen los hechos generadores.

De igual forma, la Secretaría resaltó que la delegación al Gobierno nacional para definir la metodología de cálculo del costo de los servicios es una práctica ajustada a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto indicó que, en la sentencia C-155 de 2003, se consideró que el artículo 338 superior no exige que tenga que hacerse una «descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa de las tasas o contribuciones, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser».

En conclusión, se adujo que la norma demandada no conlleva una vulneración de los principios de legalidad y de certeza tributaria; sino que, más bien, se trata de «una medida que permite una mayor flexibilidad en la administración tributaria y la adaptación a circunstancias cambiantes».

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Exequible

El Ministerio de Hacienda indicó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que «el principio de certeza no exige una definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino la prohibición de su indefinición insuperable». Por lo tanto, manifestó que no se violarían los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos de la tasa no se encuentra determinado en la norma, pero es determinable.

En el anterior orden, el Ministerio precisó que la base gravable del tributo se encuentra determinada por la tarifa de los costos de los servicios que se encuentran enlistados como los hechos generadores de la tasa. Indicó también que, ocasionalmente, existen asuntos técnicos que se asocian a los elementos del tributo que no puede fijar el legislador en razón al carácter general de las leyes, pero que las entidades gubernamentales pueden establecer una metodología para determinar la base gravable de la tasa que debe comprender «los costos administrativos, financieros, directos e indirectos y de operación de cada actividad o hecho generador, en los términos y criterios desarrollados en el método definido por el legislador».

El Ministerio concluyó que el Gobierno nacional no sería quien definiría los elementos esenciales de la tasa pues el Legislador ya habría definido sus elementos y la forma en cómo estos estarían determinados. Así, en el caso de la base gravable, se sostuvo que esta equivaldría a los costos que el Ministerio del Interior definiera con arreglo a lo previsto en el parágrafo 1º de la norma demandada.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT

Exequible

El ICDT adujo que «si bien la norma establece que la base gravable para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores y delega en cabeza del Ministerio del Interior el establecimiento de la metodología para su cálculo, esta delegación no corresponde a una función propiamente legislativa para que esta autoridad fije autónomamente la base gravable, sino más bien una "función técnica de certificación" que facilita el cálculo y la prueba de dichos costos.»

También señaló que el parágrafo 1º del artículo 169 «proporciona los criterios o pautas que deben seguirse para calcular tales costos, detallando el método y el sistema que la Dirección Nacional de Derecho de Autor debe tener en cuenta para fijar y actualizar anualmente las tarifas de los servicios que presta por cada uno de los hechos generadores de la tasa, en función precisamente de los costos en que incurre al prestar los mismos, los cuales pueden ser observados igualmente por el Ministerio del Interior a efectos de establecer la metodología para el cálculo de los costos en función de la gravable de la tasa»; por lo que «la competencia delegada por la Ley al Ministerio del Interior no supone el ejercicio discrecional de una facultad para definir el costo de los servicios y, con ello, la base gravable o la tasa del tributo y, por esta misma razón, no se está ante una insuperable indeterminación de la norma que viole los principios de legalidad y certeza tributaria.»

. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

12. La procuradora general de la Nación emitió oportunamente el concepto de su competencia y pidió la exequibilidad de la disposición demandada.

13. En fundamento de su solicitud, la jefe del Ministerio Público sostuvo que: «(i) [l]a base gravable de la tasa […] será un "precio", pues [la norma] indicó que el valor sobre el cual se aplica la tarifa del tributo será "el costo de los [distintos] servicios" prestados por la [DNDA] […]»; y «(ii) [e]l Ministerio del Interior será la autoridad encargada de fijar la metodología de concreción del referido precio, lo cual resulta razonable si se tiene en cuenta que los costos de los servicios prestados dependen del valor variable de los insumos requeridos para la elaboración de los documentos y el mantenimiento de los sistemas correspondientes».

14. Dicho lo anterior, la procuradora general de la Nación indicó que cuando la norma

dispuso que la tarifa de la tasa estuviera ligada a los costos de los servicios prestados por la DNDA, igualmente señaló una serie de criterios orientadores para la definición de dichos costos; tales como lo serían los gastos referidos «al talento “humano”, a los “materiales” y los “suministros”, al “almacenamiento y custodia de documentos en físico y digital”, así como a los “equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación”».

15. Con fundamento en lo expuesto, el Ministerio Público dijo compartir la solicitud de exequibilidad de los distintos intervinientes luego de reiterar que «el Congreso de la República no delegó en la administración la definición de la base gravable de la tasa, en tanto indicó expresamente que la misma será el costo del servicio, pero sí facultó a esta última para fijar la metodología de concreción del precio correspondiente con base en unos criterios señalados en la ley»; facultad que resultaría válida «en tanto el legislador puede apoyarse en la administración para regular aspectos puntuales de los tributos que dependen de variables propias de la economía de mercado».

. CONSIDERACIONES PREVIAS

Competencia

16. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Aptitud de la demanda

17. En cuanto toca con la aptitud de la demanda, la Sala observa que, inicialmente, el despacho sustanciador la inadmitió y le otorgó al actor el término de ley para su corrección. Esto por cuanto que, para el mencionado despacho, a diferencia de la argumentación encaminada a lograr la inexequibilidad del último inciso del texto principal del artículo 206 de la Ley 23 de 1982 como este quedó reformado por el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, la demanda no atacaba el resto de la disposición demandada.

18. No obstante, en su escrito de subsanación, el actor explicó suficientemente por qué debía aceptarse el cuestionamiento elevado contra la integridad del artículo atacado, dando lugar a la admisión de la demanda. En sustento de tal admisión, el despacho sustanciador sostuvo

que, como lo comparte ahora la Sala, el cargo de la demanda: (i) es claro, pues sigue un hilo lógico que permite comprender su sentido; (ii) también es cierto, toda vez que lo que se demanda es, precisamente, lo que se desprende de una parte de la norma: el que la base gravable de la tasa que se crea dependa de una metodología de cálculo establecida por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador, como lo señala el último inciso de la parte principal de la norma demandada; (iii) es igualmente específico, pues la argumentación desplegada por el actor se encamina a cuestionar el que la base gravable de la tasa que prevé la norma demandada haya sido delegada en el Gobierno nacional en violación de lo que prevé el artículo 338 superior; y (iv) es así mismo pertinente, pues el fundamento de la demanda permite contrastar la norma legal con el texto del artículo 338 superior.

19. Por las razones anteriores, dada la simplicidad del problema jurídico que el actor plantea y que se expone a continuación, la Sala encuentra que la demanda también cumple con el requisito de suficiencia.

Problema jurídico

20. Visto lo anterior, la Sala constata que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si cuando la norma demandada estipuló que la base gravable de la tasa que creó el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023 sería el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores de dicha tasa, de conformidad con la metodología de cálculo que establezca el Gobierno nacional, el Legislativo habría transgredido el artículo 338 de la Constitución.

Plan de la sentencia

21. Para resolver el problema jurídico, la Sala primero se referirá brevemente a las distintas clases de tributos que prevé el ordenamiento superior (i). Después, se reseñarán someramente los distintos elementos esenciales de las obligaciones tributarias (ii). Luego, la Sala se detendrá a explicar cómo el artículo 338 superior determina cómo debe el legislador fijar los distintos elementos esenciales de las normas tributarias (iii). Posteriormente se abordará el examen de la norma demandada y se le dará solución al problema jurídico (iv). Finalmente, se hará una síntesis de la sentencia (v).

. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

VI.I Los tributos en la Constitución de 1991. Reiteración de jurisprudencia

22. De los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución se desprende que, dentro de la potestad impositiva del Estado, se encuentra la facultad de establecer cuatro modalidades tributarias; estas son: (i) los impuestos, (ii) las contribuciones parafiscales, (iii) las tasas y (iv) las contribuciones especiales.

23. La jurisprudencia se ha ocupado de las particularidades propias de cada una de tales modalidades fiscales.

24. (i) Así, por una parte, están los impuestos. Estos son tributos obligatorios que gravan a todos los ciudadanos, no poseen una relación directa e inmediata con un beneficio derivado para el contribuyente y, una vez pagados, se destinan según los criterios y a las prioridades que fijen las autoridades correspondientes.

25. (ii) Por otra parte, están las contribuciones parafiscales. Estas, también son obligatorias, pero gravan a unos sectores económicos. Por ello, los recursos respectivamente recaudados redundan en exclusivo beneficio de los sectores gravados.

26. (iii) Así mismo están las tasas, cuyo objeto consiste en la recuperación de los costos que implica para el Estado la prestación de unos servicios o autorizaciones de uso de los bienes de dominio público. De este modo, las tasas están directamente relacionadas con los beneficios que se derivan del uso del bien o del servicio ofrecido. Por ello, esta modalidad tributaria surge de la voluntad de los particulares que soliciten al Estado la prestación de un determinado servicio o autorización de uso.

27. (iv) Finalmente, están las contribuciones especiales, cuyo pago compensa el beneficio directo que algunos particulares obtienen a consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública. En este orden, las contribuciones especiales, al tiempo que reconocen que los mencionados servicios u obras generan unas externalidades económicas positivas en beneficio de algunos particulares, tienen por objeto evitar su indebido y exclusivo aprovechamiento por parte de dichas personas y de este modo, amparan el principio de equidad ante las cargas públicas.

VI.II Los elementos esenciales de las obligaciones tributarias

28. Conforme se reiteró en Sentencia C-315 de 2022, independientemente de la naturaleza de los tributos, estos deben contener los siguientes elementos esenciales:

«(i) El sujeto activo, esto es: (i) quien tiene la potestad de crear y regular un impuesto determinado; (ii) quien tiene la facultad de exigir la prestación económica materializada en el tributo, o (iii) el beneficiario que puede disponer de los recursos recaudados.

(ii) El sujeto pasivo, es decir: (i) quien paga formalmente el impuesto, o (ii) quien debe soportar las consecuencias económicas del tributo.

(iii) La base gravable, esto es, "la cuantificación del hecho gravable sobre el que se aplica la tarifa".

(iv) La tarifa, que se refiere al monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe pagar el contribuyente. Se precisa que este elemento, en el caso de las tasas y contribuciones, puede ser fijado por las autoridades, pero "el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos."

(iv) El hecho generador, que se refiere a la situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva, que la Ley establece en abstracto como una situación susceptible de generar la obligación tributaria. En este sentido, si se realiza de forma concreta el presupuesto fáctico, nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal»,

29. Con arreglo a los principios de legalidad y certeza fiscal, la totalidad de los elementos esenciales de los distintos tributos nacionales deben ser definidos con precisión por el legislador. No obstante, como se verá a continuación, la Constitución excepcionalmente permite que esta exigencia se vea atenuada parcialmente, en lo que toca con la determinación de las tarifas de algunos tributos.

VI.III La regulación constitucional sobre la fijación de los elementos esenciales de los tributos

30. El artículo 338 superior prevé en su inciso 1º que, de ordinario, «el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales [pueden] imponer contribuciones fiscales o parafiscales». Dicha norma constitucional también señala que, por

lo general, sean estas corporaciones las que fijen, directamente, los distintos elementos esenciales de los impuestos que crean; esto es, la fijación directa de sus sujetos activos y pasivos, hechos gravados, bases gravables y tarifas. Se trata de lo que la jurisprudencia conoce como el principio de la «predeterminación de los tributos», según el cual el legislador tributario debe «[fija[r] los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas».

31. No obstante, en lo que se refiere a las tasas y contribuciones, el inciso 2º del mismo artículo 338 superior flexibiliza la rigidez del mencionado principio de predeterminación. En efecto, a diferencia de los impuestos, la Constitución Política autoriza que el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales deleguen en otras autoridades la fijación de la tarifa de las tasas y contribuciones; esto, siempre y cuando el sistema y el método utilizados para definir los costos y beneficios de los correspondiente servicios, autorizaciones y obras, así como su repartición, sean directamente fijados por dichas corporaciones mediante ley nacional, ordenanza departamental o acuerdo municipal, según corresponda. Sobre este punto, la Corte ha enfatizado que «el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deb[a]n ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos». Dicho de otro modo, «cuando el Congreso, las asambleas y/o los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso segundo del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones»; de lo que se desprende que «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».

32. Por ejemplo, en Sentencia C-816 de 1999, esta Corporación reiteró que: «como algo excepcional, el Constituyente ha permitido que, en lo relativo a tasas y contribuciones (no en lo referente a impuestos), puedan el Congreso, las asambleas y los concejos dejar en cabeza de autoridades o entidades administrativas la fijación de las tarifas». En sustento de la

anterior afirmación, en dicha providencia se citó lo dicho en anterior Sentencia C-455 de 1994, en donde ya se había explicado que:

«[e]xcepcionalmente, la Constitución ha previsto que la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

Tal posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales.

Repárese, ante todo, en que el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución únicamente es aplicable a las tasas y contribuciones, de lo cual se concluye que el Constituyente ha querido excluir a los impuestos de toda posible delegación de la potestad exclusivamente radicada en los aludidos órganos representativos.

Por otra parte, las autoridades que sean facultadas por ley, ordenanza o acuerdo para fijar las tarifas de tasas y contribuciones tan sólo pueden hacerlo con el objeto de recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes o de obtener retribución por los beneficios que les proporcionen.

Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

Tal delegación no es posible en cuanto toca con los demás elementos de tales tributos, cuyo señalamiento debe estar contenido en las leyes, ordenanzas o acuerdos». (énfasis fuera de

texto)

33. Por tales razones, en dicha Sentencia C-816 de 1999, la Corte concluyó que «únicamente las tarifas de tasas y contribuciones pueden ser objeto de la especial autorización prevista en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.»

34. Similarmente, en Sentencia C-278 de 2019, se indicó que «en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, a condición [de] que aquellas hayan definido el método y el sistema para su cálculo». (énfasis fuera de texto).

35. Del mismo modo, en Sentencia C-304 de 2019, se señaló que «[d]e acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150.12 y 338 del Texto Superior, es función del Congreso de la República desarrollar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales a través de las leyes. En ejercicio de esta atribución, […], le corresponde al legislador crear los tributos […] y deferir a las autoridades administrativas, en caso de estimarlo conveniente, el señalamiento de las tarifas de las tasas y contribuciones, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución y la ley» (énfasis fuera de texto).

36. También, en reciente Sentencia C-101 de 2022, esta Corporación indicó que «en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas [hace referencia al Congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales o distritales] pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo». (énfasis fuera de texto).

37. Finalmente, en también reciente Sentencia C-019 de 2022, para determinar la inexequibilidad de una disposición que señalaba que la base gravable de una cuota de fomento agrícola sería el precio de cada kilogramo del respectivo producto liquidada con base en los “precios de referencia” que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo sostenible señalara para cada semestre, la Sala consideró que «la Constitución permite que el legislador establezca que la base gravable de un tributo es el “precio” de un bien o servicio y delegue a la administración la función de establecer el mecanismo para concretarlo o certificarlo de forma periódica», pero que el legislador debe definir los «criterios, pautas o estándares que orienten la forma en que la administración debe regular el mecanismo de cálculo para concretar, certificar o liquidar dicho precio».

VI.IV El caso concreto

38. En la demanda se acusó que, cuando la disposición demandada delegó en el Gobierno nacional (a través del Ministerio del Interior) la metodología de cálculo del costo de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA) -costos estos que equivalen a la base gravable de la tasa que la norma mencionada crea-, el Legislador habría violado el artículo 338 de la Constitución.

39. En fundamento de su acusación el actor sostuvo que, aunque la antedicha norma constitucional permite que el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos deleguen en otras autoridades administrativas la definición de la tarifa de las tasas y contribuciones que dichas corporaciones crean, esta delegación no podría extenderse a los demás elementos esenciales de tales tributos, como lo es, efectivamente, su base gravable. Así mismo indicó que, «si bien la norma [acusada] establece que la base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores, no proporciona información detallada sobre cómo se determinarán estos costos».

40. Para resolver el problema jurídico, esta Corporación reitera que el texto del inciso 2º del artículo 338 de la Constitución indica que la excepción a la regla general de predeterminación tributaria que asegura el principio de legalidad de los tributos sólo se predica de la tarifa de las tasas y contribuciones; nunca de cualquier otro elemento esencial de los tributos como lo es, efectivamente, su base gravable. Esta interpretación textual del inciso constitucional en mención podría sugerir la inexequibilidad de una norma que delega en el Gobierno nacional el establecimiento de la base gravable de una tasa cuando, se repite, dicha delegación solo podría hacerse para la determinación de su tarifa.

41. No obstante, para la Corte es claro que, a diferencia de lo que se acusa en la demanda, pero en consonancia con varios de los intervinientes y el Ministerio Público, el diseño de la norma demandada permite entender que, en realidad, el establecimiento de la base gravable de la tasa fue efectivamente señalado por la disposición legal en cuestión, así como los demás elementos del tributo.

42. En efecto, la tasa creada presenta las siguientes características:

43. Los hechos generadores de la tasa: el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023 creó una tasa cuya finalidad es recuperar los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

44. Los hechos generadores del tributo se circunscriben a cuatro servicios prestados por esa entidad: (1) la expedición de registros, certificados, inscripciones, modificaciones y cancelaciones de registros; (2) la expedición de paz y salvos; (3) la inscripción de dignatarios y control de legalidad de reformas estatutarias y de presupuesto; y (4) el otorgamiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento.

45. Sujetos de la obligación tributaria: la disposición demandada dispone que el sujeto activo de la tasa será la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Mientras que la condición de sujeto pasivo la tienen las personas naturales o jurídicas que solicitan cualquiera de los servicios prestados por la DNDA, con excepción de los trámites de conciliación y los trámites relacionados con asuntos jurisdiccionales.

46. Base gravable de la tasa: de acuerdo con el último inciso de la parte principal del artículo demandado, «[l]a base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores» definidos con anterioridad, «conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior».

47. De conformidad con el parágrafo 1 de la norma acusada, la DNDA es la encargada de fijar y actualizar anualmente la tarifa de los servicios que preste, por cada hecho generador de la tasa.

48. Criterios para identificar los costos y definir la tarifa. Según el mismo parágrafo 1 del artículo acusado, las tarifas deben ser fijadas en unidades de valor tributario (UVT) vigentes, «y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad». Enseguida, la norma establece el método para identificar los costos y el sistema para definir la tarifa.

49. Los literales (a) a (f) del numeral 1 del parágrafo 1 describen el método para establecer los costos de los servicios prestados por DNDA, así: primero deben (a) elaborarse los flujogramas de procesos y procedimientos con el fin de identificar cómo la entidad presta

cada servicio. Luego, deben (b) cuantificarse los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente en cada proceso y procedimiento. Los insumos «deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general de la Dirección Nacional de Derecho de Autor cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos».

50. (c) Los insumos mencionados debe ser valorados a precios de mercado, «incluido lo relacionado con almacenamiento y custodia del documento físico y digital».

51. (d) El valor del recurso humano usado en la prestación del servicio se calcula «tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal» de la DNDA, así como el valor de los contratos que se celebren para efectos de prestar el servicio.

52. (e) Enseguida, se cuantifican «los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios».

53. (f) Finalmente, deben estimarse las frecuencias de utilización del servicio. Esto quiere decir, «el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados» por la DNDA.

54. En lo que toca al sistema para definir la tarifa, el numeral 2 del parágrafo 1º de la disposición acusada lo describe así: «La tarifa para cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) […], divididos cada uno por la frecuencia de utilización de que trata el literal f) del presente artículo».

55. Tarifa de la tasa: en el inciso segundo del mismo numeral 2 del parágrafo 1º, el legislador incluyó el valor máximo de la tasa a cobrar según cada hecho generador. Para los hechos generadores 1 y 2 será de dos (2) unidades de valor tributario; y para los hechos generadores 3 y 4 será de diez (10) unidades de valor tributario.

56. De la descripción de la norma puede concluirse que el método descrito en el numeral 1 del parágrafo 1, literales (a) a (f), prevé criterios exclusivamente orientados a la determinación de los costos de los servicios prestados por la DNDA los cuales, a su vez, constituyen la base gravable del tributo. Mientras que el numeral 2 del mismo parágrafo,

referido al sistema, establece criterios destinados únicamente para definir la tarifa de la tasa.

57. Ahora bien, cuando inciso 4º de la norma cuestionada señala que la base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios que corresponde a cada uno de los hechos generadores gravados, «conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior», no quiere decir que el legislador delegó la tarea de definir la base gravable en una autoridad administrativa y que la norma no contenga los criterios que la hagan determinable.

58. La base gravable de la tasa es determinable según los parámetros que el legislador mismo precisó en el parágrafo 1º del artículo acusado, en donde estableció un método para identificar el costo de los servicios prestados por la DNDA. Costo que equivale a la base gravable. Lo que sucede es que para poder establecer con precisión la base gravable debe acudirse al método allí descrito.

59. La delegación que el inciso 4º de la norma hace al Gobierno nacional se circunscribe únicamente a la posibilidad de reglamentar la metodología de cálculo para concretar el valor de dichos costos, facultad que debe ejercer en el marco del procedimiento fijado en el método. Pero no lo habilita parar fijar un método distinto de determinación de costos ni para utilizar criterios diferentes.

60. De modo tal que el Ministerio del Interior puede precisar con detalle los conceptos que corresponden a los rubros mencionados en el método los que, en últimas, están referidos a los insumos que se usan para prestar el servicio. Esto es así porque los costos de la prestación del servicio por parte de la DNDA constituyen una variable fluctuante que cambian con el paso del tiempo y requieren actualizaciones continuas. Lo cual significa que la facultad asignada al Ministerio del Interior, consistente en establecer una metodología de cálculo para definir los costos, no es sinónimo de que el legislador le haya asignado la potestad de establecer la base gravable.

61. La forma en que la norma acusada consagra la base gravable es acorde con la jurisprudencia constitucional relacionada con la interpretación del contenido y alcance del artículo 338 superior. Al respecto esta Corporación ha sostenido que en escenarios excepcionales es válido que el legislador delegue la definición de aspectos específicos del tributo a autoridades gubernamentales. Lo anterior, «siempre que (i) se trate de aspectos

que por su naturaleza técnica o condiciones particulares requieran de continua actualización que escapa a la naturaleza de la actividad legislativa, en tanto dichos elementos no pueden ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley; y (ii) en todo caso existe un parámetro que defina el marco de acción de la actividad de la administración, bien sea definido de forma objetiva y verificable».

62. También ha precisado que, salvo por los eventos mencionados, en ningún otro caso «puede darse tal delegación sobre los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y contribuciones, el cual recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular, y en particular, del Legislador».

63. Así, la Sala reitera, en el presente caso el legislador definió de forma expresa que la base gravable «será el costo de los servicios» que corresponden a cada hecho generador del tributo y delegó al Gobierno nacional el diseño de la metodología de cálculo, lo cual es, por definición, un asunto técnico. Asimismo, definió parámetros generales que enmarcan la facultad reglamentaria del ejecutivo. Esto es así porque (i) señaló cuáles son los servicios cuyo costo debe calcular al identificar los hechos generadores y (ii) cuáles son los criterios que se deben emplear para calcularlo (numeral 1 del parágrafo 1).

Sobre la interpretación del parágrafo 2º de la norma demandada

65. Ahora bien, comoquiera que el demandante acusó de inconstitucional la totalidad del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, la Sala advierte que el parágrafo 2º de la norma demandada puede generar un problema de constitucionalidad similar al que él atribuye al inciso 4º de la parte principal, ya analizado. Por tanto, es preciso establecer el sentido en que debe interpretarse ese parágrafo porque su contenido puede incidir en la determinación de la base gravable.

66. El parágrafo 2º de la norma demandada dispone: «El Gobierno Nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor».

67. Pese a que el parágrafo 2º parece referirse únicamente a los criterios para determinar la tarifa, la interpretación de su contenido afecta el cálculo de los costos de los servicios que

presta la DNDA y esto, a su vez, impacta la base gravable.

68. Entonces, la citada norma permite interpretar que el legislador habilitó al Gobierno nacional para revisar los criterios que son centrales en la fijación de la base gravable y la tarifa, es decir, los que define el método y sistema contenido en su parágrafo 1º. Esto, en principio, sería inconstitucional porque contravendría el artículo 338 superior.

69. No obstante, la Sala considera que la facultad que el parágrafo 2º de la norma acusada otorga al Gobierno nacional no equivale necesariamente al abandono de los criterios fijados por el legislador en el parágrafo 1º de la misma disposición.

70. Esa facultad puede interpretarse de tal forma que esté acorde con el artículo 338 superior. La Sala encuentra que la posibilidad de que el Gobierno nacional revise los criterios debe entenderse en el sentido de que puede advertir, con la información disponible de la DNDA, la necesidad de hacer cambios en la forma en cómo se presta el servicio, de tal manera que en su prestación se incurran en menores costos. Entonces, lo que realmente autoriza el parágrafo 2º es a revisar los procedimientos concretos de cálculo sin llegar a ajustar o cambiar el método y el sistema.

71. Por ejemplo, el parágrafo 2º de la norma acusada permitiría al Gobierno nacional identificar que para la prestación de un servicio por parte de la DNDA ya no se requieren diez trabajadores sino cinco. De modo que, tal revisión no tendría por qué afectar la variable recurso humano definida por el legislador en el método (literal a) del parágrafo 1º. El Gobierno nacional no podría agregar o prescindir de alguna de las variables allí descritas. Sólo podría establecer fórmulas para cuantificarlas de acuerdo con la necesidad de su uso. Esto repercutiría en la eficiencia en la prestación del servicio y en la eventual disminución de la tarifa, en tanto la entidad podría incurrir en menores gastos en la prestación del servicio gravado.

72. En consecuencia, sin perjuicio de la exequibilidad pura y simple de la norma, la Sala precisa que la lectura constitucionalmente adecuada del parágrafo 2º del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida», es que la facultad allí otorgada al Gobierno nacional debe ejercerse en los términos del método y sistema definidos por el legislador, sin llegar a modificarlos. Es decir, sin apartarse de los procedimientos concretos de cálculo previstos en

el parágrafo 1º de la disposición analizada.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Único. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida», que reformó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, por el cargo analizado basado en la violación del artículo 338 de la Constitución Política y de acuerdo con las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-055/24

Expediente: D-15.402

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida».

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, me permito aclarar mi voto en el presente caso para resaltar que la Corte debió estudiar de oficio, bajo el amparo del artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, la violación del principio de unidad de materia por tratarse de un vicio evidente.

Por la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones que la integran tiene un carácter “estricto”. En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte Constitucional avanzó en la definición del estándar aplicable para la valorar la exigencia de unidad de materia en las disposiciones de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, y precisó que dichas disposiciones deben ser expresión de la función de planeación, tener por objeto impulsar el plan de desarrollo y corresponder a la competencia específica relacionada con la aprobación del plan.

A partir de este estándar, no se acredita la unidad de materia del artículo demandado ya que la disposición (i) introduce una modificación estructural y permanente a la normativa fundamental del régimen de derechos de autor, (ii) no puede adscribirse a una finalidad relacionada con la planificación y, muy por el contrario, (iii) se trata de una materia que corresponde regular al legislador mediate el procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar la deliberación y las competencias del Congreso en materia de configuración del ordenamiento jurídico.

En relación con el primer aspecto, la disposición altera de manera estructural y permanente el tributo que tenían a su cargo aquellos usuarios que requerían la expedición de “cualquier otro certificado, copia o extracto que necesitaren” que no fuera “el primer extracto o certificado de registro de una obra” que señalaba el artículo 206. En consecuencia, la Sala ha debido seguir el precedente de la Sentencia C-415 de 2020 que, entre otras cosas, fortalece “la severidad del control estricto”, “Tratándose de la modificación de la legislación ordinaria y permanente […] cuando se alega la vulneración del principio de unidad de materia”.

En relación con el segundo aspecto, dado que la disposición modifica de manera permanente una disposición de carácter tributario, no es posible inferir que contribuya al fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal que debe caracterizar las disposiciones que lo integran. Lo dicho es coherente con una de las razones a partir de las cuales en la Sentencia C-415 de 2020 la Corte justificó la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018”, prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, al introducir una modificación permanente al ordenamiento jurídico:

“211. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, por lo tanto, modifica una legislación ordinaria comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexa (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente” (negrillas del original).

En relación con el tercer aspecto, dijo la Corte en la Sentencia C-415 de 2020:

102. Ello le permitió al Tribunal afirmar que el plan “no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un Gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan”.

103. El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes).

Por tratarse de un vicio evidente, la Corte debió estudiar de oficio, bajo el amparo del artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, la violación del principio de unidad de materia.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Expedientes D-15.402

MP Cristina Pardo Schlesinger