

Sentencia C-108/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

(...) la Sala concluye que el cargo por violación del artículo 338 de la Constitución presenta carencias argumentativas que afectan su certeza, especificidad y pertinencia. Asimismo, tal y como se consideró para los cargos restantes, -ver supra, numerales 51 y 53- esta circunstancia también incide en el requisito de suficiencia, toda vez que las falencias de los reproches planteados por la actora no logran despertar dudas sobre la constitucionalidad de los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, que justifique emprender un examen de fondo por parte de la Corte.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-13795

Actora: Luisa Fernanda Ballén Martínez

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40.6 y 241.4 de la Constitución Política, la ciudadana Luisa Fernanda Ballén Martínez presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial), 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, “[p]or medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones”.

1. Mediante auto del 28 de septiembre de 2020, el magistrado ponente admitió la demanda y ordenó (i) fijar en lista; (ii) correr traslado al procurador general de la Nación; (iii) comunicar la iniciación del presente proceso al presidente del Congreso de la República, así como al presidente de la República, al ministro de Justicia y del Derecho, al ministro de Hacienda y Crédito Público y al superintendente de Notariado y Registro para que intervinieran en el proceso de considerarlo pertinente; e (iv) invitar a participar a varias instituciones académicas y centros de pensamiento¹.

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1992, procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de la referencia.

A. NORMAS DEMANDADAS

1. A continuación se transcribe el texto normativo, con los apartes demandados subrayados:

“Ley 55 de 1985

(junio 18)

D.O. 37.029, 26 de junio de 1985

“Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 1. Con base en la propuesta que elabore el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará que los organismos y entidades titulares de las rentas de destinación especial, reasignen recursos dentro de su presupuesto a las actividades complementarias o afines que en cada caso se indican, conforme a la siguiente regla: hasta el 10% en 1985, hasta el 20% en 1986; hasta el 30% en 1987; hasta el 40% en 1988 y hasta el 50% en 1989 y años siguientes.

“En el caso del impuesto al valor CIF de las importaciones destinado al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, la porción reasignable en 1985 será hasta del 20%, año a partir del cual se incrementará conforme a la regla general.

(...)

“Artículo 13. [modificado por el artículo 98 de la ley 1709 de 2014] La porción que se reasigna en el artículo 1° de la Ley 55 de 1985 sobre los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se incrementará a un 60% a partir del año 2014.

“Parágrafo. El 10% que se incrementa en virtud del presente artículo se destinará exclusivamente a la adquisición de terrenos, el diseño, construcción, refacción, reconstrucción y equipamiento de los establecimientos de reclusión a cargo de la Nación, sin perjuicio de la distribución prevista en el artículo 13 de la Ley 55 de 1985 y sus normas reglamentarias.

“Artículo 13A. [adicionado por el artículo 235 de la Ley 1753 de 2015] La porción que se reasigna sobre los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se incrementará, además de lo previsto en el artículo anterior, en un 12% a partir de 2016; para un total del 72%.

“El 12% adicional se distribuirá así: el 10% a la financiación del Sistema de Responsabilidad

Penal para Adolescentes, los cuales serán ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y el 2% restante para programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, acciones para la prevención y control del delito e implementación de modelos de justicia territorial y rural, los cuales serán ejecutados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.”

A. LA DEMANDA

1. La accionante sostiene que los preceptos acusados determinan la reasignación de hasta el 72% de los ingresos que percibe la Superintendencia de Notariado y Registro -en adelante, SNR- por concepto de derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras públicas, con destino al sector Justicia. En su criterio, tales normas violan los artículos 131, 150.7 y 338 de la Carta Política, y por lo tanto solicita a la Corte declarar su inexequibilidad, con fundamento en los siguientes planteamientos.

1. Primer cargo – violación del artículo 131 de la Constitución. La actora afirma que la norma demandada estableció un aporte a cargo de las notarías y a favor de la administración de justicia, pero no previó la aplicación de tal gravamen a los ingresos de la SNR por la prestación del servicio registral. Considera que, en relación con los artículos impugnados, se configura una inconstitucionalidad sobreviniente de cara al contenido del artículo 131 superior, ya que aquellos extienden a la SNR un tributo que la Carta solo contempló para las notarías. Añade que esto, a su vez, desconoce que los ingresos de la SNR -conforme lo establece el artículo 74 de la Ley 1579 de 20123- tienen una destinación específica consistente en la recuperación de los costos del servicio registral que dicha entidad presta, sin que resulte procedente asignarles finalidad distinta.

1. Segundo cargo – violación del artículo 150.7 de la Constitución. Para la demandante, las normas impugnadas reasignan los recursos de la SNR como si estos correspondiesen a una transferencia de la Nación y no a una tasa. A su juicio, esto vulnera también el principio de

descentralización por servicios consagrado en el artículo 150.7 constitucional, porque que la SNR es una entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional perteneciente al sector descentralizado por servicios, con autonomía para administrar los ingresos que entran a su patrimonio por concepto del servicio público registral, los cuales destina al financiamiento de los costos derivados de la prestación de dicho servicio.

1. Tercer cargo – violación del artículo 338 de la Constitución. La demandante destaca que, según esta norma superior, la ley puede “permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que presten o participación en los beneficios que les proporcionen, 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...”. En desarrollo de lo anterior, añade, el artículo 74 de la Ley 1579 de 2012 regula el sistema y método del recaudo de la tarifa a cargo de los usuarios del servicio registral “previo estudio de los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio”, y establece que estos recursos pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la SNR. Al respecto, reitera que toda tasa impone una erogación al contribuyente, con el objeto de financiar el servicio público que recibe.

1. De otra parte, la accionante afirma que los artículos demandados violan el principio tributario de representación popular, toda vez que “le cambia[n] la naturaleza impositiva a parte del recaudo de una tasa volviéndola impuesto, y así logran destinarla a finalidades diferentes a la de la recuperación de los costos del servicio prestado.”⁴ Sobre este particular, considera antidemocrático que las normas en discusión redistribuyan un porcentaje de los ingresos de la SNR pese a que estos buscan recuperar los costos del servicio prestado, más cuando al contribuyente no se le informa que el 72% de su pago por el servicio registral se destina a finalidades ajenas a este. Considera, por tanto, que “estas destinaciones rompen con el principio de legalidad del tributo, que establece que el contribuyente debe tener certeza, al menos para las tasas, de que su pago se destinará a la prestación del servicio y su mejora.”⁵ Agrega que, según la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad del tributo (i) es una expresión del principio de representación popular en materia impositiva; (ii)

exige que los elementos de la obligación fiscal estén previamente señalados en la ley; (iii) brinda seguridad a los contribuyentes; (iv) busca promover una política fiscal coherente e inspirada en el concepto de “unidad económica”; (v) se predica de cualquier tributo, y (vi) exige, respecto de las tarifas de las tasas y contribuciones, que el sistema y método para definir sus costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto, deben estar fijados en la ley, ordenanzas o acuerdos, según el caso.

1. Por otro lado, pone de presente que antes de la vigencia de la Constitución de 1991 el anterior estatuto registral -Decreto Ley 1250 de 1970- en sus artículos 71, 74 y 75, consagraba tanto los criterios del cobro de derechos de registro -teniendo en cuenta los costos del servicio y la conveniencia pública- como su destinación a la dotación de las oficinas, el perfeccionamiento del servicio, el aseguramiento de eventuales responsabilidades derivadas de fallas en su prestación, y la atención en seguridad social de los empleados y funcionarios a su cargo.

1. A modo de conclusión, reitera que las normas demandadas “violan el principio de legalidad y destinación de las tasas, consagrados en el artículo 338 superior, ya que, sin ningún fundamento técnico ni legal, desnaturalizó un ingreso no tributario dándole la destinación de ingreso tributario, y con ello rompió el principio de predeterminación del tributo del orden Constitucional; además, el de certeza tributaria. Baste recordar que con toda claridad el artículo 338 CN señala que el monto de la tasa está determinado por la recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen al contribuyente.”⁶

A. INTERVENCIONES

1. Durante el término de fijación en lista⁷ se recibieron siete (7) escritos de intervención. Dos intervinientes solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas⁸,

cuatro la inexequibilidad⁹, y otro interviniente pidió expresamente a la Corte la inhibición respecto de la totalidad de la demanda¹⁰. A continuación se reseñan sus planteamientos.

1. Solicitudes de exequibilidad. Quienes solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas adujeron que el artículo 338 de la Constitución no exige que los ingresos por concepto de tasas deban permanecer de manera definitiva en la autoridad que define la tarifa y recauda los recursos. El artículo 338 se refiere a que la fijación de la tarifa del tributo tenga como parámetro para su cálculo la recuperación de los costos de los servicios, pero no regula de manera expresa su destinación.

1. Estos intervinientes señalan que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la referencia a la recuperación de los costos de los servicios contenida en la norma constitucional corresponde a los factores financieros que la ley debe considerar con miras a la fijación de la tarifa del tributo. En tal sentido, lo que busca el artículo 338 es evitar la discrecionalidad absoluta de la entidad que establece la tarifa mediante la exigencia al Legislador de determinar de manera clara y cierta los criterios para calcular los costos de los servicios -método y sistema-, así como la forma en que los contribuyentes participarán en su remuneración.

1. Añaden que la referencia del artículo 338 constitucional a la fijación de la tarifa como recuperación de los costos de los servicios prestados, se refiere al carácter retributivo del tributo en la relación entre la autoridad y el contribuyente “sin que se pueda afirmar que la norma establece una destinación constitucional”. Por lo tanto, dicho artículo no impone una prohibición para el Legislador en materia de utilización final de los recursos recaudados a título de tasa, sino que se limita a disponer que su tarifa puede ser fijada por las autoridades considerando los costos del servicio.

1. Indican que las tarifas registrales a las que se refieren las normas demandadas tienen la

naturaleza de tasas¹¹ y que la Corte Constitucional ha indicado que la prohibición de rentas de destinación específica -art. 359 de la Carta- no es aplicable a este tipo de tributos. Resaltan que las normas acusadas tienen por objeto “una reasignación de rentas de destinación especial” y que esta corresponde a la atribución del Legislador consistente en determinar qué tipo de gastos se aplican a los ingresos corrientes de las entidades del Estado, sin que ello desnaturalice la tipología del tributo. De hecho, el artículo 6 de la Ley 55 de 1985 reconoce expresamente que “[p]ara todos los efectos a que haya lugar, la porción que anualmente se reasigne de los ingresos de que trata este capítulo, conservará su carácter de renta de destinación especial”.

1. De otra parte, sostienen que las normas demandadas no infringen los principios tributarios de legalidad, certeza y representación popular, porque la naturaleza del tributo, sus elementos, el sistema y método para su cuantificación, y su destinación, se encuentran recogidos en leyes aprobadas por el Congreso de la República. Esto permite colegir que (i) tanto la creación de la tasa por el servicio registral como la reasignación de su recaudo son producto de la voluntad del Legislador; y (ii) el contribuyente se encuentra en capacidad de conocer el contenido de la obligación tributaria.

1. Solicitudes de inexecutable. Las intervenciones presentadas en tal sentido plantean que las normas demandadas desconocen que la tasa registral tiene como hecho generador la prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos individualizado en un contribuyente, y que el producto del recaudo no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación. Afirman que la reasignación efectuada en los artículos demandados es inconstitucional e injusta, por cuanto el sistema y la metodología para el cobro de la tasa registral están ligados y destinados al fortalecimiento del servicio público registral, y no al financiamiento de otro tipo de necesidades estatales.

1. Indican que, en desarrollo de la Constitución, el Legislador expidió la Ley 1579 de 2012, en la que determinó que el servicio público registral debía ser sostenido por sus usuarios de

conformidad con una tarifa diseñada específica y exclusivamente para ello. En consecuencia, el pago de un servicio que se presta a particulares es una tasa y no un impuesto, cuyos ingresos se orientan exclusivamente a costear dicho servicio. Así, en los términos del artículo 338 de la Constitución, ninguna de las finalidades de los recursos reasignados en las normas demandadas cumple con la destinación constitucional señalada para las tasas. Además, coinciden con la demandante en cuanto a que el contribuyente cree equivocadamente que el valor que paga por el servicio registral corresponde al costo de su prestación, pues no se le pone de presente que un porcentaje de este recaudo se destina a actividades distintas a las que realizan las oficinas de registro.

1. De otra parte, afirman en que los recursos de la SNR son insuficientes para cumplir cabalmente con sus propósitos y objetivos¹² y que, pese a ello, los ingresos que esta genera se dirigen a cubrir otro tipo de necesidades del Estado. Expresan que “el recorte del 72% en los ingresos que producen las oficinas de registro de instrumentos públicos del país, ha venido causando incontables perjuicios a la prestación del servicio registral, ya que por la disminución ostensible de recursos, en gran parte se quedan en el sector central de la SNR, lo que ha generado el descuido en el mantenimiento, construcción, adecuación y mejoras en relación con las sedes de las oficinas a nivel nacional, la dotación de estas, el pago oportuno de servicios, la carencia constante de insumos, el estancamiento en el desarrollo tecnológico del registro, una planta de personal totalmente insuficiente, (...), y para completar el cuadro de necesidades que en gran parte se costearían con los ingresos que las normas demandadas reasignan a otros sectores del Estado que nada tienen que ver con el registro, unos salarios ruinosos para sus funcionarios en general y para los Registradores en particular, en especial los de las extensas provincias colombianas que son la mayoría”. Así, advierten que el uso equivocado que se ha dado a los recaudos por los derechos de registro ha conllevado a desfinanciar a la SNR.

1. Finalmente, respecto del cargo por violación al artículo 131 de la CP, insisten que, si bien este elevó a rango constitucional el aporte especial con destinación específica a la administración de justicia a cargo de las notarías, no se puede hacer una interpretación

extensiva para incluir como aportes de destinación específica los recaudados por concepto de la tasa registral, pues esto equivale a desconocer la voluntad del Constituyente en lo que a este tributo respecta.

1. Solicitud de inhibición. El interviniente que defiende esta postura aduce que los cargos propuestos en la demanda no cumplen con las cargas de especificidad, pertinencia y suficiencia. En relación con el cargo por violación al artículo 131 superior, se resalta que el mismo está construido desde la comprensión subjetiva de la demandante respecto de las normas demandadas y del mismo artículo constitucional. El cargo no evidencia una confrontación objetiva entre dichas normas y la Constitución y, por el contrario, plantea un análisis conveniente y parcial, que pierde de vista el margen de configuración del Legislador en materia tributaria y el hecho de que, en ninguna norma constitucional se respalda lo afirmado en la demanda en cuanto a que los recursos recaudados deben destinarse exclusivamente a la recuperación de costos o participación en los beneficios.

1. Adicionalmente, explica que la materia tratada por el artículo 131 superior no corresponde a la regulada en los artículos demandados y que, en consecuencia, no existe una relación con las normas acusadas que permita alegar un cargo de inconstitucionalidad. En efecto, el artículo 131 se limita a establecer que la regulación de los aportes especiales de las notarías con destino a la administración de justicia debe hacerse mediante ley, los cuales difieren de la reasignación de recursos de las notarías a los que se refieren los artículos 1º, 13 y 13A demandados. Asimismo, el hecho de que el mencionado artículo 131 no haga referencia la destinación de los ingresos de los derechos provenientes de registro, no implica la inconstitucionalidad de la ley que establece su reasignación.

1. En lo que atañe al cargo por vulneración al artículo 150.7 de la Constitución, encuentra que el mismo no es específico, pertinente, ni suficiente. Esto, pues no es posible identificar una confrontación real entre las normas acusadas y el artículo constitucional señalado. La demanda no explica la manera en que la reasignación de los recursos que percibe la SNR

vulnera el principio de descentralización por servicios y tampoco las razones por las cuales el Legislador habría excedido sus atribuciones de cara al mencionado artículo 150.7 de la CP. Por el contrario, este cargo está fundamentado en apreciaciones subjetivas y convenientes a partir de las cuales “la efectividad del principio de descentralización de la SNR depende de que los ingresos percibidos no sean reasignados a otras entidades”¹³. Asimismo, destaca que el cargo no presenta un razonamiento lógico entre lo que se demanda y el alcance y limitaciones del mandato constitucional supuestamente transgredido. Explica que el análisis que hace la demanda gira alrededor de las normas de rango legal (art. 74 Ley 1579 de 2012) y reglamentario, así como doctrinal, sin llegar a establecer un vínculo de inconstitucionalidad entre las normas demandadas y el artículo 150.7 superior que permita iniciar un estudio de la constitucionalidad de las normas acusadas.

1. Finalmente, respecto del cargo por violación al artículo 338 constitucional, advierte que el mismo carece de especificidad, pertinencia y suficiencia. La demanda se contrae a exponer consideraciones abstractas, y no explica con claridad las razones que permiten justificar sus acusaciones y en particular, la vulneración a los principios de representación popular, legalidad y certeza tributaria.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El procurador general de la Nación solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 55 de 1985, y declarar la inexequibilidad de los artículos 13 -modificado por el artículo 98 de la Ley 1709 de 2014- y 13A -adicionado por el artículo 235 de la Ley 1753 de 2015- de la Ley 55 de 1985 y diferir los efectos de dicha decisión. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público expone los siguientes argumentos.

1. En forma preliminar, aclara que rendirá concepto sobre los cargos contra el artículo 13A de

la Ley 55 de 1985, con la adición dispuesta por el artículo 235 de la Ley 1753 de 2015 que correspondía a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, teniendo en cuenta que esta norma se encuentra vigente¹⁴. En segundo lugar, considera que el control de constitucionalidad solamente debe recaer sobre los artículos 13 y 13A de la Ley 55, porque el artículo 1° de dicha ley es una norma general que se concreta en artículos posteriores, además que “la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos, 13 y 13 A no incidiría en su contenido normativo.”¹⁵ De lo contrario, habría que declarar la inexecutable de toda la Ley 55 de 1985, lo cual quebrantaría el principio democrático y los límites del control de constitucionalidad. Además, considera que la demandante no explicó las razones por las cuales el artículo 1° de la Ley 55 de 1985 resulta contrario a la Carta.

1. En cuanto al cargo por desconocimiento del artículo 131 superior, sostiene que los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 no desconocen este precepto, ya que si bien este consagró la tributación especial a cargo de las notarías con destino a la administración de justicia, también estableció que compete a la ley la reglamentación del servicio que prestan los registradores de instrumentos públicos. De manera concordante, el artículo 150.11 de la Carta atribuyó al Congreso la función de crear contribuciones fiscales, lo que implica, entre otras, la competencia para modificarlas.

1. Frente al “cargo por violación del concepto de tasa en la Constitución”¹⁶, afirma que las normas acusadas infringen la definición de tasa prevista en la Carta, por cuanto la reasignación que efectúan no corresponde a la recuperación de los costos del servicio registral. Explica que los ingresos provenientes del cobro de los derechos por registro de instrumentos públicos constituyen una tasa pues corresponden a los pagos que hacen los usuarios por los servicios públicos que le son prestados, y por lo tanto solo se debe cobrar lo necesario para la recuperación de los costos de esos servicios. Por ello, considera que no son admisibles cobros que sobrepasen dichos costos o que tengan destinaciones diferentes al cubrimiento de los costos de los servicios prestados.

1. Asimismo, afirma que los artículos demandados desconocen el principio de legalidad en materia tributaria al disponer la reasignación de una parte del recaudo para el financiamiento de inversiones en sectores diferentes al del servicio público registral, y contradicen la prohibición constitucional de establecer rentas nacionales de destinación específica, toda vez que la reasignación que estos hacen no está destinada a la inversión social sino al desarrollo de asuntos institucionales.

1. De otra parte, en relación con el aspecto presupuestal de estos ingresos, señala que, de conformidad con lo previsto en los artículos 74 de la Ley 1579 de 2012 y 4° del Decreto 111 de 1996, debe entenderse que aquellos hacen parte del patrimonio de la SNR -entidad descentralizada por servicios-. Por lo tanto, su manejo debe ser independiente de los recursos del presupuesto nacional, lo que a su vez impide la reasignación de tales recursos a destinaciones ajenas al servicio registral.

1. Por último, en relación con el cargo por violación al principio de descentralización por servicios, el Ministerio Público indica que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios son autónomas para manejar su presupuesto, en especial las rentas propias. Por ende, considera que la destinación específica del 72% de los ingresos provenientes de los derechos por registro para el financiamiento de otras inversiones, diferente a los costos de la prestación del servicio de registro público, es inconstitucional.

1. Con base en lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 1° de la Ley 55 de 1985, y declarar la inexecutable de los artículos 13 y 13A de la misma Ley, con efectos diferidos a partir de la finalización de la segunda legislatura con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia. Esto último, con el fin de que el Congreso de la República y el Gobierno nacional, dispongan de un plazo razonable para arbitrar otras fuentes de financiación para las áreas que reciben los recursos reasignados.

1. En suma, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la demanda en referencia:

Intervención

Argumento

Solicitud

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El art. 338 de la Constitución exige que la tasa tenga la recuperación de los costos del servicio como parámetro para su cálculo. Esto busca evitar una discrecionalidad absoluta en el establecimiento de la tarifa, pero no implica que los valores percibidos por concepto de tasas deban permanecer definitivamente en la autoridad que los recauda. Además, a las tasas no les es aplicable la prohibición de rentas de destinación específica prevista en el art. 359 superior, y al Legislador le corresponde determinar qué tipo de gastos se solventan con los ingresos corrientes de las entidades del Estado sin que por esto se desnaturalice la tipología del tributo, tal como lo dispone el artículo 6° de la Ley 55 de 1985¹⁷.

Las normas demandadas no desconocen los principios de legalidad, certeza y representación popular del tributo, porque fue el Legislador quien estableció la reasignación de los recursos percibidos por concepto del servicio registral, a través de normas de rango legal que contienen todos los elementos de la obligación tributaria.

El contenido del art. 131 de la Carta no coincide con la materia regulada en los artículos demandados. El hecho de que esta norma no haga referencia a la destinación de los ingresos de los derechos provenientes del servicio registral no implica la inconstitucionalidad de la ley que dispone su reasignación. Asimismo, no se identifica un razonamiento lógico entre el contenido del art. 150.7 superior y las razones que invoca la demanda para aducir su vulneración. Además, el análisis de la demandante versa sobre normas de rango legal y reglamentario, así como posiciones doctrinarias, que no constituyen verdaderos cargos de

inconstitucionalidad.

Exequibilidad

Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Fiscal

No existe relación entre el art. 131 de la Constitución y los artículos acusados, que permita fundamentar un cargo de inconstitucionalidad. El hecho de que este artículo constitucional no haga referencia a la destinación de los ingresos provenientes de los derechos por el servicio registral no implica que la ley que establece su reasignación sea inconstitucional.

La fijación de las tarifas de las tasas, en los términos del artículo 338 de la Constitución, no significa que el valor recaudado por dicho concepto deba permanecer de manera definitiva en poder de la autoridad que define y recauda. Este artículo se refiere al parámetro que debe tener el cálculo para la fijación de la tarifa. El carácter retributivo de las tasas no permite afirmar que el artículo 338 superior establezca una destinación constitucional para su recaudo.

El que la tasa haya sido creada en el art. 74 de la Ley 1579 de 2012, sumado a que las normas que disponen la resignación de sus recursos también tengan rango legal, permite afirmar que no se vulnera el principio de legalidad del tributo, por cuanto fue el mismo Legislador quien definió el destino de dicho recaudo. Asimismo, dicha reasignación no desnaturaliza la tipología del tributo; de hecho, la norma que regula dicha reasignación reconoce que, en relación con su naturaleza y origen, el valor recaudado por la SNR conserva el carácter de tasa.

Según el artículo 150.7 de la Constitución, corresponde al Congreso determinar la estructura de la administración nacional y el establecimiento de facultades para la creación, funcionamiento y supresión de entidades. A partir de ello, no se identifica relación entre las normas acusadas y el artículo constitucional que regula esta competencia del Legislador.

Exequibilidad

Asociación Colegio de Registradores de Instrumentos Públicos de Colombia

El Legislador, en desarrollo de la Constitución, determinó que el servicio público registral debía ser sostenido por los usuarios, de conformidad con una tarifa diseñada específica y exclusivamente para ello. La tarifa que se cobra por la prestación de un servicio es una tasa, por lo que la reasignación de recursos desconoce flagrantemente la Constitución, y en el caso particular, desfinancia a la SNR.

Inexequibilidad

Asociación Sindical de Registradores de Instrumentos Públicos

Los recaudos que realiza la SNR a través de sus oficinas por concepto de derechos de registro, corresponden a tasas y no a impuestos. El uso que se ha dado de manera equivocada a estos ingresos -destinándolos a asuntos ajenos al servicio de registro- ha desfinanciado significativamente a la entidad.

Las tasas son tributos dirigidos a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad de un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. La ley no puede ordenar que se realicen transferencias de unos recursos cuyo fin -constitucional y legal- no es otro que recuperar los costos del servicio público registral.

Inexequibilidad

Jorge Iván Ladino Ramírez

Las normas demandadas desconocen que la tasa registral tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial del servicio público registral individualizado en el contribuyente. Asimismo, desconocen que el producto de dicha tasa debe destinarse a la prestación eficiente del mencionado servicio.

La SNR elabora un documento técnico que soporta los costos asociados a la prestación del servicio. Al respecto, se están endosando a los contribuyentes costos no asociados al servicio, y en perjuicio de este último.

Inexequibilidad

Eduard Andrey Gómez Castaño

Los recursos de la SNR son insuficientes para cumplir cabalmente con sus objetivos y, a pesar de ello, sus ingresos se dirigen a cubrir otro tipo de necesidades estatales. Ninguna de las finalidades ordenadas por las normas acusadas, tiene la destinación constitucional señalada para las tasas en el artículo 338 de la Carta. Estos recursos deben invertirse en el mejoramiento de las condiciones de la SNR, el mejoramiento de las condiciones de sus funcionarios, las condiciones locativas, entre otras.

Si bien dicho artículo elevó a rango constitucional el aporte especial a la administración de justicia a cargo de las notarías -art. 131 de la Constitución-, no se puede hacer una interpretación extensiva respecto de los recursos recaudados por concepto de tasa registral.

Inexequibilidad

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Los cargos propuestos no cumplen con las exigencias de especificidad, pertinencia y suficiencia. El cargo por violación del art. 131 superior es una apreciación de la demandante tanto de las normas acusadas como del texto constitucional. La Constitución no establece que los recursos cobrados deban destinarse exclusivamente a la recuperación del costo del servicio prestado.

Respecto del cargo por violación al artículo 150.7 de la Carta, no es posible identificar una confrontación real entre las normas acusadas y el texto constitucional. Se echa de menos la

explicación sobre la manera en que la reasignación de recursos vulnera el principio de descentralización por servicios y las razones por las cuales el Legislador habría excedido sus atribuciones conforme al artículo 150.7.

Inhibición

Procurador General de la Nación

El artículo 1° de la Ley 55 de 1985 tiene un contenido general aplicable no solo a la SNR, que se concreta en artículos posteriores de la misma ley. La demanda no explica por qué razón esta norma es contraria a la Constitución, lo cual inhibe a la Corte de emitir pronunciamiento de fondo respecto de este artículo.

La reasignación con destinación específica del 72% de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos no viola la creación constitucional de la tributación especial de las notarías con destino a la administración de justicia -art. 131 de la Carta-, porque el art. 150.11 superior faculta al Legislador para crear contribuciones fiscales y modificarlas.

Los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 son inconstitucionales porque, al reasignar recursos recaudados para financiar el servicio registral con destino a otras finalidades, desconocen el concepto de tasa previsto en la Carta, el principio de legalidad del tributo, y el manejo presupuestal de los ingresos de una entidad del sector descentralizado por servicios.

Inhibición e Inexequibilidad con efectos diferidos

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de normas contenidas en una ley de la República.

A. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. Por regla general, las normas adoptadas por el Congreso de la República gozan de presunción de constitucionalidad¹⁸. Por esta razón, en reiterados pronunciamientos esta Corporación ha sostenido que, en orden a examinar la constitucionalidad de una norma impugnada por la ciudadanía, es necesario que la demanda precise las razones por las cuales se considera que aquella es contraria a la Constitución -Decreto 2067 de 1991, art. 6.3-, lo que a su vez exige que los cargos sean claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.¹⁹ Por consiguiente, y en atención a los reparos que en este sentido formularon el Ministerio Público y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar²⁰, la Sala se ocupará en primer término de determinar si la demanda cumple con estos requisitos, ya que, de echarse de menos alguno de ellos, no habría mérito para pronunciarse de fondo acerca de la constitucionalidad de las normas acusadas.

1. Con este objeto, cabe recordar que los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta Política legitiman a todo ciudadano colombiano para demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata de un mecanismo regido por el principio *pro actione*²¹, según el cual “‘cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito’. No obstante, la propia Corte ha

reconocido que dicho principio ‘no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla’.”²² De manera que el citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de rigores formales y técnicos, pero no releva al demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa que permita identificar adecuadamente el concepto de la violación.

1. En sentencia C-1052 de 2001, la Corporación precisó el alcance de este deber persuasivo, señalando que los cargos de inconstitucionalidad que deben satisfacer los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, para que la Corte pueda entrar a examinarlos de fondo. Las exigencias decantadas en el citado proveído, reiterado en múltiples pronunciamientos²³, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Requisito

Contenido

Claridad

“[H]ilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

Certeza

“[Q]ue la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente²⁴ ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’²⁵ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda²⁶.”

Especificidad

Las razones presentadas “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’²⁷ (...) resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados,

indirectos, abstractos y globales²⁸ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.”

Pertinencia

“[E]l reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”

Suficiencia

“[E]xposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

1. El cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente en el momento en que el magistrado sustanciador decide sobre la admisibilidad de la demanda. Sin embargo, esto no impide que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que los cargos adolecen de esa aptitud sustantiva requerida, evento en el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio²⁹.

1. En suma, no se trata de obstaculizar el ejercicio de esta acción ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucionalidad que como regla general se predica de las normas jurídicas exige que el control que le corresponde acometer a la Corte solo se active cuando el accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la validez de la norma acusada, y que por tanto

justifiquen la apertura del debate.

1. A la luz de los parámetros expuestos, la Sala constata que la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Luisa Fernanda Ballén Martínez en contra de los artículos 1° (parcial), 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 no es apta para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación, toda vez que esta no cumple con todos los citados presupuestos. Las razones que llevan a esta conclusión se precisan enseguida, previa la siguiente consideración acerca del contenido de las normas impugnadas.

1. Normas jurídicas objeto de la demanda. Los artículos cuestionados por la actora hacen parte de la Ley 55 de 1985, que fue expedida con el objeto primordial de reordenar de las finanzas del Estado. Según su exposición de motivos, esta ley buscaba, entre otras finalidades, “el desmonte parcial y gradual de la destinación específica de ciertas rentas a entidades individuales, con el objeto de permitir progresivamente una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos escasos de la Nación, ya que, como se ha dicho repetidas veces, de ninguna manera se justifica tener ‘islotos de prosperidad en medio de un mar de penurias’, pues es situación conduce a que en algunas entidades se malgasten los recursos o se inviertan en programas que ocuparían una segunda prioridad en cuanto a los intereses nacionales, mientras que en otros sectores no se logra adelantar las más prioritarias acciones.”³⁰ Bajo este razonamiento, la Ley se propuso reasignar unas porciones de las rentas de destinación específica que para ese entonces controlaban determinadas entidades y organismos, con el propósito de financiar inversiones dentro del mismo sector³¹.

1. Así, el artículo 1° de la Ley 55 atribuyó al Consejo Nacional de Política Económica y Social - en adelante, Conpes- la función de determinar, previa propuesta del Departamento Nacional de Planeación -en adelante, DNP-, la reasignación de un porcentaje de los recursos de las entidades titulares de rentas de destinación específica hacia actividades complementarias o afines. Dicho artículo también estableció el monto máximo del porcentaje de reasignación,

que se fijó en 10% para 1985, y se fue aumentando en 10 puntos anuales hasta 1989, quedando en un 50% para dicho año y los siguientes. Adicionalmente, el citado artículo 1° contenía un segundo inciso referido al Fondo de Promoción de Exportaciones, el cual no fue impugnado.

1. Los artículos 2° a 6° de la aludida Ley 55 regularon las condiciones y el procedimiento para materializar el mandato del artículo 1°³², mientras que los artículos 7° a 15 especificaron qué recursos son objeto de reasignación, y hacia qué destinos. Puntualmente, los artículos 13 y 13A definieron lo propio respecto de los ingresos de la SNR provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras públicas, así:

i. El artículo 13 inicialmente establecía que “[l]a porción de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la [SNR] se utilizará exclusivamente para el financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios”.

i. El artículo 98 de la Ley 1709 de 2014³³ modificó el artículo 13 de la Ley 55 de 1985, en los siguientes aspectos: (a) incrementó en 10% el porcentaje de reasignación de los ingresos de la SNR por concepto de derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, a partir de 2014; (b) destinó dicho incremento a la realización de inversiones en infraestructura carcelaria³⁴; y (c) precisó que esta medida operaba “sin perjuicio de la distribución prevista en el artículo 13 de la Ley 55 de 1985 y sus normas reglamentarias.”

i. El artículo 235 de la Ley 1753 de 2015³⁵ adicionó el artículo 13A a la Ley 55 de 1985, con el siguiente contenido: (a) incrementó, a partir de 2016, en un 12% el porcentaje de reasignación de los ingresos de la SNR por concepto de derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, para un total de 72% de recursos susceptibles de reasignación; (b) destinó el 10% de dicho incremento a la financiación del

Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y (c) el 2% restante a “programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, acciones para la prevención y control del delito e implementación de modelos de justicia territorial y rural”.

1. El anterior recuento permite hacer la siguiente distinción respecto de las normas demandadas: mientras el artículo 1° de la Ley 55 de 1985 confirió al Conpes la función genérica de determinar la reasignación de rentas de destinación específica con base en la propuesta del DNP, los artículos 13 y 13A de la misma Ley dispusieron de manera concreta cuáles son los ingresos de la SNR susceptibles de reasignación -derechos por concepto de registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras-, y hacia qué destinos -sector Justicia-. Esta comprensión será relevante para evaluar el mérito de los cargos, especialmente frente a la observación del Ministerio Público en relación con el artículo 1° objeto de demanda.

1. Examen de aptitud de los cargos contra el artículo 1° (parcial) de la Ley 55 de 1985. La actora acusa a los artículos 1°, 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 de violar los artículos 131, 150.7 y 338 de la Constitución. A su juicio, la vulneración se origina en que estas normas dispusieron la reasignación de un porcentaje de los ingresos que percibe la SNR a título de derechos por el registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, con destino a actividades ajenas al servicio registral.

1. De acuerdo con lo ya precisado acerca del contenido de las normas demandadas -supra, num. 42-, la Sala observa que la reasignación de los recursos de la SNR censurada por la actora no está prevista en el artículo 1° de la Ley 55 de 1985. En este sentido, le asiste razón al Ministerio Público en cuanto a que el artículo 1° es una norma general que regula la competencia del Conpes para determinar la reasignación de las rentas de destinación específica en cabeza de diversas entidades y organismos. La accionante no está cuestionando esta función del Conpes, ni la procedencia de la reasignación de toda renta de destinación específica; sus reparos recaen exclusivamente sobre la reasignación de los ingresos de la SNR, la cual, como quedó visto, fue prevista en los artículos 13 y 13A de la misma Ley. Por consiguiente, la Sala colige que los cargos en contra del artículo 1° carecen

de certeza porque parten de un entendimiento equivocado de su contenido, al atribuirle unas reglas que no están contenidas en esta norma sino en otras.

1. Examen de aptitud de los cargos contra los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, modificados por los artículos 98 de la Ley 1709 de 2014 y 235 de la Ley 1753 de 2015, respectivamente. La consideración recién expuesta -supra, num. 47- permite afirmar que los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 efectivamente disponen la reasignación de un porcentaje de los ingresos de la SNR hacia al sector Justicia. Sin embargo, los cargos en su contra presentan deficiencias argumentativas que afectan su aptitud, bien sea en cuanto a su certeza, especificidad, pertinencia y/o suficiencia, como a continuación se precisa.

1. Cargo contra los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 por violación del artículo 131 de la Constitución. Esta norma superior establece que compete a la ley la reglamentación el servicio público notarial y registral, su régimen laboral, “y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia.” La actora afirma que los artículos demandados son contrarios a esta última expresión porque extendieron a los ingresos de la SNR un gravamen que la norma constitucional solo previó para las notarías.

1. El planteamiento de la demandante carece de certeza, porque parte de una interpretación incorrecta de la norma acusada. La actora afirma que esta tuvo por objeto extender el ámbito de aplicación de un gravamen establecido solo para las notarías, pero tal finalidad no se sigue del contenido del precepto demandado, sino que proviene de la apreciación subjetiva de la accionante.

1. De otra parte, el cargo también se basa en una interpretación equivocada del artículo 131 de la Constitución. Tal como lo adujeron algunos de los intervinientes³⁶, el hecho de que esta norma establezca un gravamen a cargo de las notarías y a favor de la administración de

justicia, no equivale a una prohibición al Legislador para crear tributos y darles la misma destinación. Aceptar una interpretación como la que insinúa la accionante implicaría (i) desconocer las competencias que el Constituyente confirió al Congreso de la República en materia tributaria -arts. 150.11, 150.12 y 338 de la Carta-, y (ii) derivar del artículo 131 constitucional una regla que este no contempla de manera expresa. Así, el cargo de la actora carece de pertinencia porque no está fundado en el contenido real de una norma superior, sino en la lectura inadecuada de dicho parámetro de control, lo cual desdibuja su relevancia constitucional. Si bien este requisito no exige del accionante una interpretación en extremo detallada y rigurosa de la norma constitucional, sí se requiere que, por lo menos, los accionantes no le adscriban a ésta contenidos que no se derivan de su texto. De otra parte, el cargo también adolece de suficiencia, porque el error interpretativo sobre el artículo que se aduce violado anula cualquier duda inicial sobre la conformidad de la norma impugnada con la Carta³⁷.

1. Cargo contra los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 por violación del artículo 150.7 de la Constitución. La accionante sostiene que las normas demandadas infringen este precepto constitucional porque, al disponer la reasignación de los recursos de la SNR como si se tratase de transferencias de la Nación y no de tasas, desconocen los postulados de la descentralización administrativa que otorgan a la SNR autonomía administrativa y patrimonial. No obstante, el artículo 150.7 superior se ocupa exclusivamente de atribuirle al Congreso de la República la competencia para (i) determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación, supresión o fusión de entidades y señalar sus objetivos y configuración interna; y (ii) crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

1. Lo anterior lleva a concluir que el cargo no satisface el requisito de certeza, porque la actora les atribuye a los preceptos demandados una consecuencia (reasignación de recursos de la SNR como si correspondiesen a una transferencia de la Nación) que no se deriva del tenor normativo de los artículos en discusión, sino que proviene de la interpretación subjetiva que aquella hace de estos. Tampoco se cumple con el presupuesto de especificidad, ya que

la demandante no explica por qué razón los artículos impugnados desconocieron las funciones del Legislador previstas en la norma que se invoca como vulnerada; es decir, sus argumentos acerca del presunto quebrantamiento de la descentralización administrativa por servicios no implican una violación de una de las competencias del Congreso. Estas carencias en la certeza y especificidad del reproche también lo hacen insuficiente, pues no puede vislumbrarse una mínima sospecha sobre la exequibilidad de los artículos cuestionados, cuando no han sido confrontados por un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

1. Cargo contra los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985 por violación del artículo 338 de la Constitución. La accionante fundamenta este cargo en tres argumentos. Primero, alega que las normas acusadas desdibujaron la naturaleza de tasa que tiene la tarifa registral, convirtiéndola en un impuesto, lo cual infringe la regla según la cual el recaudo de las tasas no puede direccionarse hacia destinos diferentes a la recuperación de los costos del servicio que da lugar a su cobro. Segundo, afirma que los artículos en cuestión vulneraron los principios tributarios de legalidad y representación popular porque los elementos de la obligación tributaria deben estar previstos en la ley, y por ende las normas demandadas “cambian la naturaleza impositiva a parte del recaudo de una tasa volviéndola impuesto”, e impiden al contribuyente tener certeza sobre el destino final del valor que paga por concepto del servicio. Tercero, invoca el Decreto Ley 1250 de 1970 para señalar que desde antes de la Constitución de 1991 los ingresos por concepto de los derechos de registro se liquidaban teniendo en cuenta los costos del servicio, y se destinaban al mejoramiento de la infraestructura y al bienestar del talento humano a cargo de su prestación.

1. La Sala encuentra que el primer argumento carece de especificidad y pertinencia. El reproche de la accionante radica en que el Legislador desnaturalizó la tarifa registral en un impuesto, para poder destinar su recaudo a diversas actividades ajenas al servicio que presta la SNR, pero esta aseveración, además de ser en una apreciación subjetiva, no precisa las razones por las que dicha transmutación, de ser cierta, resulta contraria al artículo 338 de la Constitución. La actora se limita a reiterar que la norma superior exige que el sistema y método para la fijación de las tasas se encuentre previsto en la ley³⁸, pero a renglón seguido

pone de presente la norma jurídica que satisface este requisito -art. 74 de la Ley 1579 de 2012³⁹-, la cual no fue objeto de censura.

1. Aceptándose, en gracia de discusión, la tesis de la demandante acerca de la desnaturalización de la tarifa registral en impuesto, la especificidad de un cargo de inconstitucionalidad basada en dicha premisa debería, cuando menos, sustentar por qué las normas enjuiciadas no se enmarcan en alguna de las salvedades a la prohibición de rentas con destinación específica previstas en el artículo 359 superior que admite en forma excepcional ciertas rentas de destinación específica, más aún si se tiene en cuenta que algunos de los recursos reasignados de la SNR hacia el sector Justicia reciben el tratamiento de fondos especiales⁴⁰.

1. Similar situación ocurre con el segundo argumento. Por un lado, aseverar, como lo hace la demandante, que el cambio de naturaleza del tributo de tasa a impuesto desconoce el principio de legalidad, es producto de un inadecuado entendimiento del parámetro de control que afecta la pertinencia del cargo. Del artículo 338 superior no se deriva una prohibición al Legislador para modificar la naturaleza de los tributos que la propia Constitución le autoriza crear.

1. De otra parte, el planteamiento de la demandante acerca de la transgresión de los principios tributarios de legalidad y representación popular carece de certeza, pues parte de una apreciación incorrecta de las normas que regulan la tarifa registral. La actora alega un presunto desconocimiento del contribuyente acerca del destino final de recursos que paga por el servicio registral, siendo que esto último se encuentra previsto en las normas legales que ella impugna, las cuales fueron expedidas por el Congreso de la República en una manifestación de la democracia representativa, y debidamente publicadas en el Diario Oficial. Finalmente, también resulta desacertado insinuar que los elementos de la obligación tributaria no estén previstos en la ley, porque sí se encuentran señalados en el citado artículo 74 de la Ley 1579 de 2012 que la propia demandante puso de presente, sin cuestionamiento

alguno.

1. Por último, en cuanto al tercer argumento basado en referencias al Decreto Ley 1250 de 1970, es evidente su impertinencia pues no puede pretenderse que una norma de rango legal sea empleada como parámetro de control de constitucionalidad, máxime si se considera que esta fue derogada expresamente por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012.

1. Por las razones expuestas, la Sala concluye que el cargo por violación del artículo 338 de la Constitución presenta carencias argumentativas que afectan su certeza, especificidad y pertinencia. Asimismo, tal y como se consideró para los cargos restantes, -ver supra, numerales 51 y 53- esta circunstancia también incide en el requisito de suficiencia, toda vez que las falencias de los reproches planteados por la actora no logran despertar dudas sobre la constitucionalidad de los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, que justifique emprender un examen de fondo por parte de la Corte.

1. En resumen, el resultado del análisis de los cargos propuestos contra los artículos demandados se puede sintetizar de la siguiente manera:

Norma demandada

Cargos

Consideración

Ley 55/1985

art. 1°

Violación de los artículos 131, 150.7 y 338 de la Constitución

El cargo carece de certeza.

Ley 55/1985

arts. 13 y 13A

Violación del artículo 131 de la Constitución

El cargo carece de certeza, pertinencia y suficiencia.

Violación del artículo 150.7 de la Constitución

El cargo carece de certeza, especificidad y suficiencia.

Violación del artículo 338 de la Constitución

Desnaturalización de la tasa en impuesto

El cargo carece de especificidad, pertinencia y suficiencia

Vulneración de los principios de legalidad y representación popular

Referencia al Decreto Ley 1250 de 1970

El cargo carece de pertinencia y suficiencia.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Correspondió a la Corte Constitucional conocer una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1°, 13 y 13A de la Ley 55 de 1985. Según la accionante, estas normas son contrarias a los artículos 131, 150.7 y 338 de la Carta porque reasignan una porción de los recursos percibidos por la SNR por concepto de derechos de registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, con destino a inversiones en el sector Justicia que no tienen por objeto recuperar los costos del servicio registral.

1. La Corporación examinó los cargos propuestos en la demanda y concluyó que no eran aptos. Respecto del artículo 1° de la Ley 55, la Corte consideró que los argumentos de la demandante carecen de certeza porque se basan en una interpretación incorrecta de la norma acusada, puesto que se trata de una norma que atribuye competencia al Conpes para determinar las rentas susceptibles de reasignación, pero no regula de manera específica lo concerniente a la redistribución de los recursos de la SNR.

1. En cuanto a los artículos 13 y 13A de la misma normatividad, el Tribunal constató que (i) el cargo por violación del artículo 131 de la Carta incumplía los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia porque se fundamentaba en una inadecuada interpretación de las normas acusadas y del parámetro de control, lo cual afectaba su aptitud para provocar un debate de fondo sobre la exequibilidad de aquellas; (ii) el cargo por violación del artículo 150.7 ibidem carece de certeza, especificidad y suficiencia porque atribuye a los artículos demandados consecuencias que no se derivan de su contenido normativo, no precisa el concepto de la vulneración, y no genera sospecha tan siquiera sumaria sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados; y (iii) el cargo por violación del artículo 338 ibid. no satisface los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Sobre este último aspecto, se determinó que los fundamentos de la acusación no explican las razones por las cuales se considera vulnerado el artículo superior, parten de una interpretación soslayada de las normas que regulan el tributo en discusión así como de un entendimiento inadecuado del precepto constitucional que se aduce conculcado, o se basan en normas de rango legal que no constituyen verdaderos parámetros de control constitucional, todo lo cual desterraba cualquier asomo de duda sobre la exequibilidad de los artículos cuestionados.

1. Con base en lo anterior, y ante las carencias argumentativas de la demanda, la Sala Plena decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

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

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad de Luisa Fernanda Ballén Martínez contra los artículos 1° (parcial), 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, “[p]or medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

-con impedimento-

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Unión Colegiada del Notariado Colombiano, Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

2 Previo a la deliberación, mediante escrito del 19 de abril de 2021, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger manifestó su impedimento para participar en la decisión, el cual fue aceptado por la Sala Plena.

3 Ley 1579 de 2012, “[p]or la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”. Artículo 74: “Tarifas registrales. La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio. Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro.”

4 Página 15 del archivo que contiene la demanda (Expediente digital D-13795).

5 Ibidem.

6 Página 16, ibid.

7 Según los registros de la Secretaría General, la fijación en lista del presente proceso corrió entre el 9 y el 23 de octubre de 2020.

8 El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Fiscal.

9 Las intervenciones ciudadanas firmadas por el señor Jorge Iván Ladino Ramírez y Eduard Audrey Gómez Castaño; las intervenciones de la Asociación Colegio de Registradores de Instrumentos Públicos de Colombia y la Asociación Sindical de Registradores de Instrumentos Públicos- ASRIP.

10 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Universidad Externado de Colombia no solicitaron expresamente la inhibición, pues en su intervención pidieron expresamente a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, pero sus argumentos respecto de los cargos por violación a los artículos 131 y 150.7 de la CP, se orientan a la inhibición.

11 Sobre las características de las tasas, mencionan, entre otras, la sentencia C-278 de 2019, así: “En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten.”

12 Advierten sobre la poca retribución de los funcionarios y otras dificultades de administrativas.

13 Página 6 del escrito de intervención.

14 Señala que dicho artículo no fue derogado expresamente por la Ley 1955 de 2019, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

15 Página 5 del archivo que contiene el concepto.

16 Página 7, *ibid.*

17 Ley 55 de 1985, artículo 6º: “Para todos los efectos a que haya lugar, la porción que anualmente se reasigne de los ingresos de que trata este capítulo conservará su carácter de renta de destinación especial”.

18 Al respecto, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-874 de 2002 que “la necesidad de que los ciudadanos formulen cargos de inconstitucionalidad se debe a la presunción de constitucionalidad que recae sobre las normas expedidas por el legislador. La presunción de constitucionalidad se constituye en una garantía indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa, en el cual la soberanía popular se ejerce a través del legislador.” Sin embargo, es preciso advertir que la Corte también ha reconocido de manera excepcional la presunción de inconstitucionalidad de normas que comportan retrocesos en las facetas prestacionales de derechos reconocidos por la Carta (sentencia C-493 de 2015).

19 Corte Constitucional, sentencias C-096 de 2013, C-189 de 2017, C-247 de 2017, C-042 de 2018, C-523 de 2019 y C-025 de 2020, entre otras.

20 El Ministerio Público cuestionó la aptitud de los cargos formulados contra el artículo 1º de la Ley 55 de 1985, mientras que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estimó que todos los cargos eran ineptos.

21 Este principio “propende por un acceso abierto a los instrumentos del control constitucional, teniendo en cuenta, primero, que según la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y segundo, que las mismas apuntan a garantizar un asunto de primer orden como es la supremacía e integridad de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico.” Corte Constitucional, sentencia C-264 de 2019.

22 Corte Constitucional, sentencia C-609 de 2017.

23 Corte Constitucional, sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-292 de 2019, entre otras. En este último pronunciamiento, la Corte reseñó la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos de admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, precisó las exigencias específicas de cada uno de estos, y presentó, a título ilustrativo, distintos ejemplos en los que la Corporación ha concluido su incumplimiento.

24 Nota al pie número 25 de la sentencia C-1052 de 2001: “Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues ‘del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella’.”

25 Nota al pie número 26 de la sentencia C-1052 de 2001: “Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 ‘por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales’, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.”

26 Nota al pie número 27 de la sentencia C-1052 de 2001: “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.”

27 Nota al pie número 29 de la sentencia C-1052 de 2001: “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993,

puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.”

28 Nota al pie número 30 de la sentencia C-1052 de 2001: “Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.”

29 La Corte ha precisado que el análisis de aptitud de la demanda es pertinente también al momento de resolver el fondo de la cuestión, “...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional”. Sentencia C-542 de 2017. En este mismo sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012, C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, entre otras.

31 Al respecto, la citada exposición de motivos señala que el proyecto de ley “hace posible la reasignación parcial de los ingresos tributarios o parafiscales que en la actualidad son manejados en su totalidad por las entidades públicas que, en cada caso, la ley ha señalado. // (...) // Este desmonte parcial de las rentas de destinación específica constituye un aspecto crucial del proyecto. En efecto, en ningún caso se trata de liberar estos recursos para confundirlos dentro de los fondos comunes del presupuesto, donde eventualmente podrían sucumbir ante la presión creciente de los gastos de funcionamiento del aparato estatal. Por el contrario, los recursos que se liberen de la destinación específica a una entidad dada, tendrán que ser invertidos de nuevo como aportes presupuestales a la misma entidad o en otras actividades del mismo sector.” Ibidem.

32 El artículo 2° establece que el ministerio del ramo respectivo y el DNP presentan [ante el CONPES] la propuesta de que trata el artículo 1°, “con fundamento en los planes desarrollados y por desarrollar por los organismos y entidades titulares de las rentas de destinación especial y en las distintas actividades complementarias o afines señaladas en cada caso.” El artículo 3° reitera que el CONPES determina el porcentaje de reasignación de las rentas de destinación especial en cada caso, y señala que esto lo debe llevar a cabo “con sujeción a la ley orgánica del presupuesto” y “con ocasión de la fijación de las cuotas para el proyecto anual de presupuesto que debe presentarse al Congreso Nacional, o cuando este haya de adicionarse con dichos recursos.” El artículo 4° establece una medida específica para ajustar los presupuestos de las entidades titulares de rentas de destinación específica para el año 1985, con ocasión a la entrada en vigencia de la Ley 55. El artículo 5° señala que cuando estas últimas no tengan competencia para adelantar directamente los programas complementarios o afines a financiarse con los recursos reasignados, celebrarán convenios con las entidades “según la especialización de sus funciones y los programas o actividades que vayan a ejecutarse con estos recursos.” El artículo 6° establece que “[p]ara todos los efectos a que haya lugar, la porción que anualmente se reasigne de los ingresos de que trata este capítulo, conservará su carácter de renta de destinación especial.”

33 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 [Código Penitenciario y Carcelario], de la Ley 599 de 2000 [Código Penal], de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.”

34 Específicamente, “la adquisición de terrenos” y “el diseño, construcción, refacción, reconstrucción y equipamiento de los establecimientos de reclusión a cargo de la Nación”.

35 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 ‘Todos por un nuevo país’.”

36 Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Procuraduría General de la Nación.

37 En sentencia C-016 de 2018, esta Corporación señaló que “la inadecuada interpretación del parámetro de control conlleva a la ineptitud de la demanda por diversas razones. Esta resulta impertinente pues, si bien alude a una disposición constitucional, no identifica su

contenido de manera razonable; y porque, mientras los accionantes aluden a una regla absoluta sobre el ejercicio de la acción penal (es decir, sin excepciones), el constituyente derivado ya decidió privarla de ese carácter, y lo hizo de forma explícita en el parágrafo 2, añadido por el acto legislativo 06 de 2011. (...) es insuficiente, porque no genera una duda inicial sobre la validez de la norma legal, en la medida en que en la demanda se asume que el Congreso, con la sola introducción de una excepción al monopolio estatal de la acción penal desconoce el artículo 250 Superior, cuando es el propio artículo 250 de la Constitución (parágrafo 2) el que le ordena adelantar la regulación en la materia.” De otra parte, en sentencia C-913 de 2004, la Corte, al examinar el mérito de una demanda de inconstitucionalidad, consideró que “[l]as razones expuestas por la accionante tampoco cumplen con el requisito de pertinencia. No son pertinentes porque no se fundan en el contenido del artículo 69 de la Constitución, sino en un contenido dado por la actora, que no corresponde al texto constitucional.”

38 También en las ordenanzas de las asambleas departamentales o en los acuerdos de los concejos municipales, según el caso.

39 Ley 1579 de 2012, “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”. “Artículo 74. Tarifas registrales. La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio. Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro.”

40 El Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho -Decreto 1069 de 2015-, establece en su artículo 1.1.2.1. lo siguiente: “Fondo de infraestructura carcelaria, FIC. Para la financiación y generación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, el Ministerio de Justicia y del Derecho contará con el Fondo de Infraestructura Carcelaria, regulado por la Ley 55 de 1985, modificado por la Ley 66 de 1993 y demás normas que la adicionan o modifican.” Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que los fondos especiales regulados por el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 -que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto- son “una clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de

otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos.” (Sentencia C-617 de 2012; en igual sentido, sentencias C-009 de 2002, C-066 de 2003 y C-438 de 2017).