

ARANCEL JUDICIAL-Elementos estructurales vulneran principios de equidad, progresividad, justicia y excepcionalidad de las contribuciones parafiscales, así como derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso

ARANCEL JUDICIAL-Aptitud de la demanda

ARANCEL JUDICIAL-Contenido y alcance

ARANCEL JUDICIAL-Definición/ARANCEL JUDICIAL-Hecho generador/ARANCEL JUDICIAL-Sujeto pasivo/ARANCEL JUDICIAL-Base gravable/ARANCEL JUDICIAL-Tarifa/ARANCEL JUDICIAL-Sujeto activo/ARANCEL JUDICIAL-Destinación/ARANCEL JUDICIAL-Administración/ARANCEL JUDICIAL-Controles

ARANCEL JUDICIAL-Cambios introducidos por Ley 1653 de 2013

ARANCEL JUDICIAL-Distinción entre regulación prevista en Ley 1394 de 2010 y Ley 1653 de 2013

La Ley 1653 de 2013 reconfigura el arancel, con varias notas distintivas, dentro de las cuales se destacan las siguientes: i. amplía el hecho generador en función del tipo de proceso; ii. lo amplía también al hacerlo independiente de la cuantía de las pretensiones dinerarias; iii. adelanta, como regla general, el momento en que se activa la obligación de cancelar el arancel judicial; iv. si bien la circunstancia de estar obligado o no pagar el arancel se determina con arreglo a criterios que contribuyen a determinar la capacidad de pago del sujeto, el monto tributario a pagar se determina de un modo independiente de la magnitud de la renta, la propiedad, la riqueza (patrimonio) o el consumo (o la propensión al consumo) del contribuyente; v. no introduce sólo una excepción general al principio de gratuidad de la administración de justicia, sino una excepción específicamente aplicable al principio de gratuidad en el acceso a la justicia y en el derecho de defensa; vi. amplía el número de criterios subjetivos de exclusión del deber de contribuir con el arancel, pero esto por sí mismo no indica que el ámbito de aplicación del arancel de la Ley 1653 de 2013 sea menor o más reducido que el determinado por la Ley 1394 de 2010; vii. destina los recursos recaudados del arancel no sólo a la rama judicial sino también a favor de organismos de la

rama ejecutiva que cumplan funciones jurisdiccionales.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Criterios para determinar los asuntos que requieren el trámite de ley estatutaria

La Corte ha usado distintos criterios al definir si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria en virtud del artículo 152 literal a) de la Constitución. La sentencia C-646 de 2001 logró identificar varios de ellos. En esta ocasión los vuelve a exponer y los actualiza. Al definir si una regulación está sujeta a la reserva de ley estatutaria, la jurisprudencia constitucional se ha preguntado: i. si el asunto se incluye expresa y taxativamente el artículo 152 de la Carta; ii. si es por sí mismo un derecho fundamental, iii. si la regulación contiene desarrollos y complementos cualificados de los derechos fundamentales, iv. si regula asuntos propios del núcleo normativo de derechos fundamentales, v. si es una regulación integral de un derecho fundamental, vi. si regula de forma integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales, vii. si se trata de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental. Estos criterios deben complementarse con otros, definidos en la sentencia C-756 de 2008, y de acuerdo con los cuales debe además preguntarse: viii. si al someter el asunto a reserva de ley estatutaria “lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”, ix. si el contenido de la regulación, y no su sola denominación legislativa, está reservada, x. si se definen los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental.

ARANCEL JUDICIAL-Regulación no es materia de reserva de ley estatutaria

La Corte considera que el arancel judicial regulado por la Ley 1653 de 2013 no está sujeto a la reserva de ley estatutaria en virtud del artículo 152 literal a) de la Constitución Política. Primero, ni el artículo 152 de la Carta, ni ningún otro artículo, establecen expresa y taxativamente que el arancel judicial, en alguna de sus modalidades, deba regularse mediante ley estatutaria. Segundo, el arancel judicial no es por sí mismo un derecho fundamental. Podría decirse que, sin embargo, supone una interferencia en los derechos fundamentales a acceder a la justicia y a la defensa, y ese es un criterio para determinar si un asunto se somete a la reserva, pero no es suficiente. Es necesario preguntarse, además, si en tercer lugar desarrolla y complementa cualificadamente los derechos fundamentales, y

la respuesta en este caso es negativa. La Ley 1653 de 2013 no introduce un régimen cualificado del derecho de acceso a la justicia o del debido proceso, que desarrolle parte o todas las facetas susceptibles de vincularse a esos derechos, sino que se limita a definir elementos tributarios y procedimentales del arancel judicial, y en determinados procesos. En cuarto lugar, no regula asuntos propios del núcleo esencial de uno o más derechos fundamentales. La Ley 1653 de 2013 no establece un régimen en el cual se definan algunas o todas las características y facultades que identifican, por ejemplo, los derechos de acceso a la justicia o al debido proceso, y sin las cuales ambos derechos se desnaturalizarían. Lo que hace es establecer un tributo que ciertamente interfiere en el acceso a la justicia y al ejercicio de ciertas facultades de defensa, pero no en todos los procesos, ni para todas las personas, ni define tampoco las condiciones de acceso a la justicia en cualquier ramo de la misma. Quinto, la Ley 1653 de 2013 prevé un arancel judicial en determinados procesos, y no la regulación integral y estatutaria sobre el derecho de acceso a la administración de justicia, o sobre el derecho de defensa en procesos judiciales. Sexto, no contempla tampoco la regulación integral de un mecanismo de defensa de derechos fundamentales, y séptimo no es siquiera un mecanismo constitucional. En octavo lugar, si se extendiera la reserva de ley estatutaria a un arancel como este, tendría que ser porque ciertamente interfiere en los derechos a acceder a la justicia y a ejercer determinadas posiciones de defensa. No obstante, obsérvese que esto lo hace para ciertos procesos, y en determinados casos que intenta definir la Ley. Sería desconocer el carácter excepcional con el que deben determinarse los límites de la reserva de ley estatutaria si se considerara incluida en la misma la materia de la Ley 1653 de 2013, pues hay muchas regulaciones procesales que también prevén condiciones y requisitos de acceso a la justicia, y que también interfieren en su pleno ejercicio (p.ej., cauciones, formalidades, no caducidad), o que interfieren el ejercicio de ciertas facultades de defensa procesal (p.ej. derecho de postulación, ejercicio oportuno de las facultades, etc). Someter entonces toda la regulación procesal que intervenga en el ejercicio pleno de estos derechos dentro del proceso, a la reserva de ley estatutaria, no importa que sea una normatividad sectorial (aplicable a ciertos procesos), implicaría necesariamente crear un principio de interpretación del artículo 152 literal a), en virtud del cual “lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”. Finalmente, ni su sola denominación, ni su contenido, son por lo antes visto materias reservadas a ese tipo de ley, y la Ley 1635 no regula los aspectos “estructurales esenciales” de ningún derecho fundamental, aunque como se dijo interfiera

indudablemente en varios de ellos.

ARANCEL JUDICIAL-Contribución parafiscal

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Características

Las contribuciones parafiscales se identifican por tres notas necesarias: obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial (Estatuto Orgánico del Presupuesto art 29). Ni los impuestos ni las tasas tienen simultáneamente esos tres atributos. La Corte ha definido las contribuciones parafiscales así: “Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento. Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico. Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”. También se destaca en estas contribuciones que no entran a formar parte de los ingresos corrientes de la Nación, como sí ocurre, de acuerdo con la regulación presupuestal, con las tasas y los impuestos (Estatuto Orgánico del Presupuesto art 11).

ARANCEL JUDICIAL-No es un impuesto

El arancel judicial regulado por la Ley 1653 de 2013 no es, para empezar, un impuesto. No se cobra a una generalidad o universalidad de contribuyentes indiscriminadamente, como acontece con los impuestos, sino sólo a un sector de usuarios de la administración de justicia, y eso sólo ocurre en determinados procesos y bajo ciertas condiciones. El arancel judicial tiene destinación específica a la administración de justicia, a diferencia de lo que sucede con los impuestos nacionales, que no pueden, por regla general, tener una destinación de esa índole (CP art 359). Finalmente el recaudo del arancel no se incorpora sino al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento (Descongestión) y Bienestar de la Administración de Justicia, y no -como los recaudos de impuestos- a las arcas generales, como ingresos corrientes de la Nación.

El arancel se diferencia también de las tasas. Primero, no es una contraprestación directa por los costos en los que incurre el Estado al administrar justicia, o por los beneficios que

esta actividad le reporta al contribuyente (CP art 338). En efecto, el monto del gravamen no se define en función de los costos de los respectivos procesos, sino pensando hacia futuro para financiar global y colectivamente una actualización de la administración de justicia, según las exigencias previstas en los recientes estatutos procesales (oralidad), y para introducir mejoras en adecuación física y tecnológica, y en descongestión. Tampoco se calcula el monto del arancel sobre la base de una participación en los beneficios obtenidos por el usuario de la administración de justicia. El arancel se causa para el demandante incluso antes de promover su demanda, sin que en ese punto pueda cuantificarse un beneficio del cual pueda participar el contribuyente. Por lo demás, en ocasiones la Ley ordena pagar el arancel al demandado vencido en el proceso, lo que hace irrazonable hablar de un beneficio a su favor. Segundo, los recursos del arancel judicial entran al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento (Descongestión) y Bienestar de la Administración de Justicia, y la Ley no prevé que deban entrar, como debe hacerse en el caso de las tasas, en los ingresos corrientes de la Nación. Tercero, las tasas se aplican en general a todo el que use o disfrute un servicio público o actividad, o aproveche un bien de dominio público, mientras el arancel no se cobra sino a determinados usuarios de la administración de justicia, en ciertos procesos con algunas condiciones.

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EL DERECHO DE DEFENSA-Límites en la imposición de cargas tributarias/GRAVAMEN TRIBUTARIO-Límites constitucionales del legislador cuando impacte el acceso a la justicia y el ejercicio de facultades de defensa en procesos judiciales

ARANCEL JUDICIAL-Respeto el principio de legalidad, entendido como predeterminación cierta y clara del tributo

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-No se vulnera por imprecisión de términos en los elementos, siempre que no se tornen irresoluble

EQUIDAD TRIBUTARIA-Concepto

EQUIDAD TRIBUTARIA-Vertical y horizontal

PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA-Modos en que se configura su vulneración

ARANCEL JUDICIAL-Vulnera principio de equidad tributaria

El arancel judicial introduce un sacrificio en el principio de equidad por tres razones, que la Sala primero enunciará y después desarrollará brevemente. Uno, porque el valor o monto a pagar por concepto de arancel no se determina con arreglo a criterios que consulten la capacidad de pago, y por lo mismo la cuantía de la detracción podría incluso ser superior a la capacidad de pago del contribuyente. Dos, debido a que, eso mismo, puede considerarse como una falta de previsión de garantías tributarias contra la confiscación. Tres, porque puede convertirse en una exacción desigual para sujetos con la misma capacidad de pago.

Los elementos del arancel judicial suponen una franca restricción al principio de equidad (CP arts 95-9 y 363), en la medida en que gravan una realidad que no consulta la capacidad de pago del contribuyente, no establecen dispositivos para evitar escenarios confiscatorios, e introducen un trato desigual e injustificado entre sujetos con la misma capacidad contributiva, y en iguales circunstancias fácticas.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA-Concepto y alcance

ARANCEL JUDICIAL-Manifiesta regresividad al sistema tributario

La Sala estima que el arancel introduce una dosis de manifiesta regresividad al sistema tributario: primero, no lo regula de modo que garantice un sacrificio igual de parte de contribuyentes con capacidades de pago desiguales; segundo, y en contraste, sí crea una medida para que quienes tienen más capacidad contributiva, así presenten pretensiones sumamente elevadas de dinero o se vean condenadas a satisfacer una obligación patrimonial cuantiosa, nunca se vean obligados a cancelar por el arancel más de doscientos salarios mínimos legales mensuales; tercero, esta regulación no impide la extensión en los hechos de una barrera económica, que puede ser franqueable por parte de quienes tienen mayor capacidad de pago, pero que en cambio resulta tanto más insuperable mientras se tenga menor renta, riqueza, propiedad o niveles de consumo.

ARANCEL JUDICIAL-Introduce sacrificio desproporcionado en principios de justicia, equidad y progresividad tributarias, acarrea violación de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso

ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL-Intensidad

ARANCEL JUDICIAL-Juicio de proporcionalidad

Referencia: Expedientes D-9806, 9811, 9814, 9815, 9820, 9832, 9833 y 9835 (acumulados).

Actores: Fernando Alberto García Forero y Eudoro Echeverri Quintana (D-9806), Manuel Antonio Suarez Martínez (D-9811), Duvier Alfonso López Ortiz (D-9814), Pedro Felipe Gutiérrez Sierra (D-9815), Carlos Eduardo Paz Gómez (D-9829), Ramiro Bejarano Guzmán y Juan David Gómez Pérez (D-9832), Carlos Iván Moreno Machado y Nicolás Lobo Pinzón (D-9833) y Jorge Humberto Muñoz Castelblanco (D-9835).

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial), 2, 3, 4, 5 (parcial), 6, 7, 8, 9, 10 (parcial), 11, 12 y 13 de la Ley 1653 de 2013 ‘Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’, así como contra la misma Ley en su integridad.

Magistrada sustanciadora:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil catorce (2014).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, los ciudadanos Fernando Alberto García Forero y Eudoro Echeverri Quintana (D-9806), Manuel Antonio Suarez Martínez (D-9811), Duvier Alfonso López Ortiz (D-9814), Pedro Felipe Gutiérrez Sierra (D-9815), Carlos Eduardo Paz Gómez (D-9829), Ramiro Bejarano Guzmán y Juan David Gómez Pérez (D-9832), Carlos Iván Moreno Machado y Nicolás Lobo Pinzón (D-9833) y Jorge Humberto Muñoz Castelblanco

(D-9835) demandaron la Ley 1653 de 2013 ‘Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’, y algunos artículos de la misma en específico. Mediante auto del dos (02) de septiembre de dos mil trece (2013) se admitieron las demandas, y en virtud de los artículos 242 de la Constitución, y 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, se ordenó comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente del Congreso de la República, al Director de la DIAN, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Programa Justicia Global y Derechos Humanos, a la Corporación Excelencia para la Justicia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJusticia-, a las Facultades de Derecho de las Universidades Libre, del Valle, Externado de Colombia, y EAFIT. Asimismo, se dispuso correr traslado del proceso al señor Procurador General de la Nación, como lo ordena el artículo 7° del Decreto 2067 de 199, y fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, de conformidad con el inciso segundo del artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

3. La Ley 1653 de 2013 ‘Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’, es demandada en su integridad. Algunas disposiciones fueron acusadas también específicamente. Se transcribe a continuación el texto íntegro de la Ley conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013, y se resalta en negrilla lo cuestionado de forma específica:

“LEY 1653 DE 2013

(julio 15)

por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Gratuidad de la justicia. La Administración de Justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

Artículo 2°. Naturaleza jurídica. El arancel judicial es una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de inversión de la Administración de Justicia.

Los recursos recaudados con ocasión del arancel judicial serán administrados por el Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia.

Parágrafo. La partida presupuestal de inversión que anualmente asigna el Gobierno Nacional al sector jurisdiccional no podrá ser objeto, en ningún caso, de recorte, so pretexto de la existencia de los recursos adicionales recaudados por concepto de arancel.

Artículo 3°. Sujeto activo. El arancel judicial se causa a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización: Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial.

Artículo 4°. Hecho generador. El arancel judicial se genera en todos los procesos judiciales con pretensiones dinerarias, con las excepciones previstas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en la presente ley.

Artículo 5°. Excepciones. No podrá cobrarse arancel en los procedimientos arbitrales, de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, procesos liquidatorios, de insolvencia, de jurisdicción voluntaria, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de acciones de tutela, populares, de grupo, de cumplimiento y demás acciones constitucionales. No podrá cobrarse arancel judicial a las personas jurídicas de derecho público, salvo las que pertenezcan al sector financiero o que sean vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin importar su naturaleza jurídica y los colectores de activos públicos señalados como tales en la ley cuando sean causahabientes de obligaciones dinerarias de alguna entidad del sector financiero.

En los procesos contencioso administrativos diferentes al contencioso laboral, cuando el demandante sea un particular, se causará y pagará el arancel judicial de acuerdo con las reglas generales previstas en la presente ley. Sin embargo, en caso de que prosperen total o parcialmente las pretensiones, el juez ordenará en la sentencia que ponga fin al proceso la devolución, total o parcial, del arancel judicial y dará aplicación al parágrafo 1° del artículo 8° de esta ley.

Cuando el demandante sea una persona natural y en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda no hubiere estado legalmente obligada a declarar renta, o cuente con amparo de pobreza, el pago del arancel judicial estará a cargo del demandado vencido en el proceso. En este caso, la base gravable serán las condenas económicas decretadas en la sentencia. El juez que conozca del proceso, al admitir la demanda, reconocerá tal condición, si a ello hubiere lugar. La circunstancia de no estar obligado a declarar renta es una negación indefinida que no requiere prueba.

En los procesos contencioso administrativos diferentes al contencioso laboral cuando el demandado sea un particular, se aplicará la misma regla prevista en el inciso anterior para las personas que no están legalmente obligadas a declarar renta.

Cuando se demande ante una autoridad administrativa en ejercicio de función jurisdiccional en aquellos asuntos en los que esta y el juez tengan competencia a prevención para conocer de la actuación, el arancel judicial se causará a favor de la autoridad administrativa respectiva.

Parágrafo 1°. Quien utilice información o documentación falsa o adulterada, o que a través de cualquier otro medio fraudulento se acoja a cualquiera de las excepciones previstas en el presente artículo, deberá cancelar, a título de sanción, un arancel judicial correspondiente al triple de la tarifa inicialmente debida, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Parágrafo 2°. En las sucesiones procesales en las que el causante hubiere estado exceptuado del pago del arancel judicial, será obligatorio su pago, salvo que el causahabiente, por la misma u otra condición, se encuentre eximido. El juez no podrá admitir al sucesor procesal sin que este hubiere pagado el arancel judicial, cuando a ello hubiere lugar.

Parágrafo 3°. En los procesos de reparación directa no se cobrará arancel judicial siempre que sumariamente se le demuestre al juez que el daño antijurídico cuya indemnización se reclama ha dejado al sujeto activo en situación de indefensión, de tal manera que cubrir el costo del arancel limita su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. En estos eventos, el juez deberá admitir la demanda de quien alegue esta condición y decidir de forma inmediata sobre la misma. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 4°. Serán sujetos de exención de arancel judicial las víctimas en los procesos judiciales de reparación de que trata la Ley 1448 de 2011.

Artículo 6°. Sujeto pasivo. El arancel judicial está a cargo del demandante inicial, del demandante en reconvención o de quien presenta una demanda acumulada en procesos con pretensiones dinerarias. De la misma manera, estará a cargo del llamante en garantía, del denunciante del pleito, del ad excludendum, del que inicie un incidente de liquidación de perjuicios cuando no se trate del mismo demandante que pagó el arancel al presentar la demanda y de todo aquel que ejerza una pretensión dineraria.

El demandante deberá cancelar el arancel judicial antes de presentar la demanda y deberá acompañar a ella el correspondiente comprobante de pago, salvo en los casos establecidos en el artículo 5° de la presente ley. En caso de no pagar, no acreditar su pago o hacer un pago parcial del arancel judicial, su demanda será inadmitida en los términos del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.

El juez estará obligado a controlar que el arancel judicial se haya pagado de acuerdo con lo establecido en la ley o que la persona o el proceso se encuentren exonerados de pagar el arancel judicial, de lo cual dejará constancia en el auto admisorio de la demanda.

El arancel se tendrá en cuenta al momento de liquidar las costas, de conformidad con lo previsto en los artículos 393 del Código de Procedimiento Civil y subsiguientes. Al momento de liquidar las costas solo se tendrá en cuenta el valor indexado del arancel judicial, excluyendo del mismo las sanciones previstas en el parágrafo 1° del artículo 5° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En caso de litisconsorcio necesario, el pago del arancel podrá ser realizado por

uno cualquiera de los litisconsortes. La misma regla se aplicará a los litisconsortes cuasinecesarios. Si el litisconsorcio es facultativo, cada uno de los litisconsortes deberá pagar el arancel judicial. En los eventos de coadyuvancia o llamamiento de oficio, no se causará el arancel.

Parágrafo 2°. Si en cualquier etapa del proceso se establece que no se ha pagado total o parcialmente el arancel judicial, el juez realizará el requerimiento respectivo para que se cancele en el término de cinco (5) días, so pena de aplicar las consecuencias previstas para el desistimiento tácito, la perención o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso, según el estatuto procesal aplicable.

Artículo 7°. Base gravable. El arancel judicial se calculará sobre las pretensiones dinerarias de la demanda o de cualquier otro trámite que incorpore pretensiones dinerarias.

Cuando en la demanda se incorporen varias pretensiones dinerarias, todas ellas deberán sumarse con el fin de calcular el valor del arancel judicial. Las pretensiones dinerarias que incorporen frutos, intereses, multas, perjuicios, sanciones, mejoras o similares se calcularán a la fecha de presentación de la demanda.

Las pretensiones dinerarias expresadas en salarios mínimos legales mensuales, en moneda extranjera o cualquier otra unidad de valor, deberán liquidarse, para efectos del pago del arancel judicial, a la fecha de presentación de la demanda.

Artículo 8°. Tarifa. La tarifa del arancel judicial es del uno punto cinco por ciento (1.5%) de la base gravable, y no podrá superar en ningún caso en total los doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (200smlmv).

Parágrafo 1°. Las sumas pagadas por concepto de arancel judicial serán objeto de devolución al demandante, en el evento en que el juez de única, primera o segunda instancia no cumpla con los términos procesales fijados en la ley en relación con la duración máxima de los procesos de conformidad con lo establecido en las normas procesales.

El trámite de devolución del arancel judicial podrá realizarse, a solicitud del sujeto pasivo que realizó el pago, mediante el reembolso directo o mediante la entrega de certificados de devolución de arancel judicial que serán títulos valores a la orden, transferibles, destinados

a pagar los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en los términos que establezca el Gobierno Nacional.

No habrá lugar al reembolso al demandante de lo pagado por concepto de arancel judicial cuando el demandado no hubiere estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior al momento de la presentación de la demanda. De igual forma, no estará obligado al pago del arancel judicial el demandado vencido en el proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la presente ley cuando el demandado no hubiere estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior al momento de presentación de la demanda.

La emisión y entrega de los certificados de devolución de arancel judicial la efectuará la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), adoptará los procedimientos que considere necesarios, a fin de autorizar y controlar el pago de los Impuestos Nacionales con los Certificados de Devolución de Arancel Judicial.

Parágrafo 2°. Cuando la demanda no fuere tramitada por rechazo de la misma en los términos establecidos en la ley procesal, el juez en el auto correspondiente ordenará desglosar el comprobante de pago, con el fin de que el demandante pueda hacerlo valer al momento de presentar nuevamente la demanda.

Artículo 9°. Pago. Toda suma a pagar por concepto de arancel judicial, deberá hacerse a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura - Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, según lo reglamente el Consejo Superior de la Judicatura.

Una vez ejecutoriada la providencia que imponga pago del arancel judicial, se remitirá copia de la misma al Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.

Toda providencia ejecutoriada que imponga el pago del arancel judicial presta mérito

ejecutivo.

Las sumas adeudadas por concepto de arancel judicial a que se refiere esta ley serán considerados créditos de primera clase de naturaleza fiscal, en los términos del artículo 2495 del Código Civil.

Parágrafo. Para efectos del pago y recaudo de que trata el inciso 1° de este artículo, el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces podrá recaudar total o parcialmente el arancel judicial a través de los bancos y demás entidades financieras para lo cual señalará los requisitos exigidos para la autorización y establecerá los convenios que estime pertinente, aplicado en lo que corresponda el artículo 801 del Estatuto Tributario.

Artículo 10. Falta disciplinaria. Todos los procesos deberán recibir un mismo trato en cuanto a su trámite e impulso. Constituye falta disciplinaria gravísima del juez, retrasar, sin justificación, la tramitación de los procesos en los que no se causa arancel.

Artículo 11. Destinación, vigencia y recaudo. Destínense los recursos recaudados por concepto de arancel judicial de que trata la presente ley para la descongestión de los despachos judiciales y la implementación del sistema oral a nivel nacional. El Consejo Superior de la Judicatura, o la entidad que haga sus veces, tendrá la facultad de administrar, gestionar y recaudar el mismo, sin perjuicio de que el recaudo se realice a través del sistema financiero.

Los recursos deberán priorizarse para atender la implementación de los estatutos procesales que establecen el trámite de los procesos en forma oral y por audiencias en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa en donde se causan los recursos del arancel judicial, así como las mejoras y adecuaciones de la infraestructura física y tecnológica destinada para garantizar un acceso eficiente a la administración de justicia.

Parágrafo. De los recursos del arancel judicial se destinará hasta el diez por ciento (10%) para la jurisdicción especial indígena. El Consejo Superior de la Judicatura, o la entidad que haga sus veces, en enero de cada año, informará a la Mesa permanente de concertación indígena el valor total recaudado por concepto de arancel judicial.

Artículo 12. Seguimiento. El Consejo Superior de la Judicatura deberá rendir un informe

trimestral a una Comisión Especial de Seguimiento conformada por delegados del Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, acerca de la ejecución presupuestal de las sumas recaudadas por concepto de arancel judicial, y todas aquellas que se destinen a programas de descongestión y modernización de la Administración de Justicia, construcción de infraestructura física e implementación de la oralidad en los procedimientos judiciales.

Artículo 13. Régimen de transición. El Arancel Judicial de que trata la presente ley se generará a partir de su vigencia y sólo se aplicará a los procesos cuyas demandas se presenten con posterioridad a la vigencia de esta ley.

Las demandas presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, se regirán por las disposiciones previstas en la Ley 1394 de 2010 y estarán obligadas al pago del arancel judicial en los términos allí previstos.

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga la Ley 1394 de 2010, salvo para los efectos previstos en el artículo anterior, así como todas las disposiciones que le sean contrarias”.

III. LAS DEMANDAS

4. Los ciudadanos Fernando Alberto García Forero y Eudoro Echeverri Quintana (D-9806), Manuel Antonio Suarez Martínez (D-9811), Duvier Alfonso López Ortiz (D-9814), Pedro Felipe Gutiérrez Sierra (D-9815), Carlos Eduardo Paz Gómez (D-9829), Ramiro Bejarano Guzmán y Juan David Gómez Pérez (D-9832), Carlos Iván Moreno Machado y Nicolás Lobo Pinzón (D-9833) y Jorge Humberto Muñoz Castelblanco (D-9835), interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra toda la Ley 1653 de 2013 ‘Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’, o contra algunas de sus disposiciones. En suma, los actores invocan como vulnerados los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 22, 29, 58, 89, 90, 93, 95, 152, 153, 209, 228, 229, 333, 335, 338, 359, 363 de la Constitución. En lo que sigue, se exponen las razones de inconstitucionalidad de cada demanda:

5. Expediente D-9806.- Los ciudadanos Fernando Alberto García Forero y Eudoro Echeverri Quintana consideran que los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 (parciales) de la Ley 1653 de 2013

desconocen los artículos 1, 2, 228, 229, 338, 89, 90, 93, 150, 333 y 335 de la Constitución Política. Las acusaciones las sustentan así:

5.1. En primer lugar, sostienen que la Ley 1653 de 2013 introduce tres reformas al arancel judicial, antes regulado en la Ley 1394 de 2010: (i) extiende el arancel a procesos declarativos, (ii) suprime la cuantía como criterio definitorio de la obligación de pagar el citado tributo, (iii) exige la cancelación del gravamen al inicio y no al final del proceso. Luego proceden a formular cargos de inconstitucionalidad contra las referidas disposiciones.

5.2. En su criterio, el artículo 6 (parcial) de esta reforma viola los artículos 1, 2, 228 y 229 de la Constitución. El precepto -en lo demandado- define el sujeto pasivo del arancel, establece que este debe cancelarse antes de presentar la demanda, que a esta última debe acompañarse el comprobante de pago del arancel o de lo contrario la demanda resulta inadmisibile, y también que debe pagarse ese tributo en los incidentes de liquidación de perjuicios. Dicen, respecto a su constitucionalidad, que según la sentencia C-713 de 2008 la Constitución no prohíbe establecer aranceles judiciales, pero sí convertirlos en barreras de acceso a la justicia, que obliguen a las personas a usar otros medios de composición de conflictos. Citan un párrafo, que le atribuyen al mencionado fallo, en el cual se lee: “[...] la configuración del arancel judicial no puede conllevar la imposición de barreras para que se vean obligados a acudir ante los particulares investidos transitoriamente para hacer uso de los mecanismos alternativos de administración de justicia”. Consideran que esta reforma desincentiva el acceso a la justicia.[1] El momento en que se hace efectivo el arancel, y su monto, pueden convertir dicho tributo en una ‘barrera’, la cual se traduce a su juicio en una infracción del derecho de acceso a la justicia, de la cláusula del Estado Social de Derecho (CP art 1); de los deberes de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, de “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (CP art 2), y de darle prevalencia al derecho sustancial pues supedita esto último al pago de un “emolumento”.

5.3. Los accionantes también consideran que las expresiones demandadas del artículo 4 (“procesos judiciales”) y 7 (“o de cualquier otro trámite que incorpore pretensiones dinerarias”) de la Ley 1653 de 2013 desconocen el principio de certeza de la ley tributaria, previsto en el artículo 338 constitucional. Lo anterior porque el arancel judicial es un tributo

y, como tal, “debe estar determinado con precisión en cada uno de sus elementos”. Explican que esto no se cumple, en tanto el artículo 4 demandado establece como “hecho generador” de la contribución exclusivamente los “procesos judiciales con prestaciones dinerarias”, mientras que el artículo 7 define como la base gravable las pretensiones dinerarias de la demanda o de “cualquier otro trámite”. De aplicarse este último artículo, dicen, trámites como los incidentes de liquidación de perjuicios quedarían cobijados por el arancel, mientras que de aplicarse el primero las pretensiones del incidente de reparación de perjuicios no serían gravables. Estas disposiciones no son entonces a su juicio racionales y exactas, y por ende resultan contrarias al principio de legalidad que rige en materia fiscal.

5.4. Argumentan que el párrafo 3 del artículo 5 de la Ley 1653 de 2013 desconoce los artículos 89, 90 y 93 constitucionales, en concordancia con los artículos 1, 2 y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 3, 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La citada norma legal establece que en los procesos de reparación directa no se cobrará arancel cuando sumariamente se pruebe que el daño antijurídico ha dejado al sujeto en situación de indefensión, y luego establece que el gobierno nacional reglamentará la materia. A juicio de los ciudadanos, pese a que el párrafo cuestionado admite no cobrar el arancel en determinados procesos de reparación directa, lo consagra para los demás casos, lo que a su modo ver resulta inconstitucional, pues en ningún juicio de reparación por daños antijurídicos imputables al Estado se debe tener que pagar un emolumento, como condición previa de acceso. Lo anterior va en contravía del deber del legislador ordinario, previsto según estos accionantes en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, de no someter al arancel los procesos derivados de acciones constitucionales.[2] Esta trasgresión se verifica –en concepto de los ciudadanos– al constatar que según los artículos 89 y 90 de la Carta, la acción de reparación directa es una acción constitucional y que, en consecuencia, los procesos a que den lugar deberían estar exentos del gravamen. Además, sostienen que un arancel para procesos de este tipo contradice el deber del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables (CP art 90) y de darles prevalencia en el orden interno a los tratados y convenios de derechos humanos ratificados por Colombia.

5.5. Finalmente, sostienen que las expresiones cuestionadas de los artículos 5 y 8 de la Ley 1653 de 2013 desconocen los artículos 150, 333 y 335 superiores. Los artículos 5 y 8 de la

Ley prevén, en su criterio, que cuando proceda la devolución del arancel, puede ser por medio de reembolso directo mediante certificados de devolución, que serían “títulos valores a la orden, transferibles, destinados a pagar tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, en los términos que establezca el Gobierno nacional”. Además establecen que en determinados casos no hay lugar al reembolso al demandante, quién debe emitir y entregar los certificados de devolución, le atribuye al director de la DIAN la función de fijar los procedimientos para hacer efectivos esos certificados, y dice que cuando la demanda sea rechazada procede desglosar el comprobante de pago. Los demandantes estiman que estos aspectos son inconstitucionales porque la norma legal no fija los “objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno” para el efecto. Consideran que la Constitución exige al Congreso, en contraste, definir los objetivos y criterios en toda materia “relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”, y que como en este caso no se definieron la Ley es inconstitucional. Además, el legislador no está actuando dentro de los límites del bien común y, por el contrario, está obstaculizando el mandato constitucional que le exige impedir “que se obstruya o se restrinja la libertad económica” (art. 333 CP).

6.1. En primer lugar, sostiene que la expresión “en todos los procesos judiciales con pretensiones dinerarias”, contenida en el artículo 4 de la Ley, desconoce los artículos 4, 29, 95, 229 y 363 Superiores, en la medida en que amplía el espectro del hecho generador, extendiéndolo a todos los procesos judiciales con pretensiones dinerarias, pero en compensación no limita a su vez el gravamen “a un monto razonable en la pretensión dineraria”, como sí lo hacía la Ley 1394 de 2010. Esta regulación implica que el arancel judicial ha de cobrarse “tanto al demandante que posee grandes recursos [...] como también a aquella persona que, estando en una situación económica precaria, espera que por vía judicial le paguen una letra de cambio”, lo cual plantea problemas desde el punto de vista del derecho a la igualdad, y de la progresividad en materia tributaria, “toda vez que el legislador no analizó los indicadores mínimos de riqueza para efectos de determinar la efectiva capacidad contributiva de los ciudadanos”.

6.2. En segundo lugar, dice que el artículo 5 de la Ley 1653 de 2013, en cuanto establece que no podrá cobrarse el arancel sino a determinadas personas jurídicas de derecho público, introduce una distinción que desconoce el principio de igualdad, el debido proceso,

la equidad y la justicia en el ámbito fiscal. Considera que en la medida en que todas estas entidades tienen capacidad de pago, todas deben ser sujetas del gravamen. Asimismo, aduce que el inciso 3 del artículo 5 de la Ley 1653 de 2013, según el cual el pago del arancel corresponde al demandado vencido en juicio cuando el demandante en el año anterior a la presentación de la demanda “no hubiere estado legalmente obligad[o] a declarar renta o cuenta con amparo de pobreza”, atenta contra el debido proceso, la equidad y la justicia tributaria. Argumenta que el criterio empleado en esta norma, para definir si una persona tiene capacidad contributiva, es que haya sido derrotado en el proceso, lo cual pone a quien sea vencido en juicio en una situación de desventaja. Bajo esa hipótesis, “además del pago de la condena que se imponga en su contra, se ve obligado a contribuir por razón de la misma, o en su defecto a demostrar que su contraparte [sí] estaba obligado a declarar renta” en el período referido. En cuanto al segmento del artículo 5, parágrafo 2, en cuya virtud “[e]l juez no podrá admitir al sucesor procesal sin que este hubiere pagado el arancel judicial”, dice que desconoce el artículo 229 superior porque limita injustificadamente el acceso a la justicia del sucesor procesal.

6.3. Por último, el demandante solicita de manera general la declaración de inexecutable de los demás preceptos cuestionados (los restantes apartes subrayados del parágrafo 3 del artículo 5, del inciso 1º del artículo 6, el inciso 2º del artículo 6, del parágrafo 1º del artículo 6, el parágrafo 2º del artículo 6º, el artículo 7, el inciso 1º del artículo 8, el inciso 3º del parágrafo 1º del artículo 8º y el inciso 1º del artículo 13). Explica brevemente el contenido de dichas normas, las cuales en su concepto prevén “los sujetos pasivos, la base gravable, la tarifa, así como la forma y tiempo de pago del arancel judicial”. [3] Luego sostiene que esta regulación viola claramente los artículos 4, 13, 29, 95, 229 y 363 Superiores, en cuanto trata de manera desigual a quienes no pagan -debiendo hacerlo- el arancel judicial y quienes sí lo hacen o no tienen que hacerlo, limitando al paso el derecho de los primeros a acceder en iguales condiciones a la justicia. Por lo cual estima que estos artículos deben declararse también inconstitucionales.

7. Expediente D-9814.- El ciudadano Duvier Alfonso López Ortiz promovió acción pública contra los artículos 6, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013, por considerar que desconocen los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 22, 29, 95, 228, 229, 338 y 363 de la Constitución. Los argumentos en los cuales se funda su pretensión son en esencia estos. El actor sostiene en primer lugar que la imposición de un arancel judicial, a personas que se encuentren en incapacidad de

pagarlo, significa para estas últimas una restricción de su derecho de acceso a la justicia, y un incumplimiento del deber que tiene el Estado de proteger la tutela judicial efectiva. Las disposiciones cuestionadas parten en su criterio de una concepción del arancel “que asimila la administración de justicia no como función pública y un derecho fundamental sino como un servicio público el cual puede ser gravado en su acceso”. El dinero que debe pagar el administrado para acceder a la justicia se convierte entonces en “una tasa, [...] en la medida en que señala el arancel judicial como una contraprestación por el servicio prestado al interponer la demanda”. Esto, en su opinión, contradice el artículo 228 de la Constitución. Y lo hace todavía más cuando el gravamen se aplica a las demandas contra el Estado, pues implica que el Estado grava a quien pretenda demandarlo. Por último, argumenta que las normas censuradas contrarían los principios de equidad, eficiencia y progresividad (CP arts 338 y 363) en la medida en que asumen “que el hecho de declarar renta genera igual capacidad tributaria, sin razonar la realidad en la capacidad material adquisitiva”.

8. Expediente D-9815.- El ciudadano Pedro Felipe Gutiérrez Sierra interpuso acción pública contra el artículo 6 (parcial) de la ley 1653 de 2013 por considerar que desconoce los artículos 13, 152 y 229 de la Constitución Política. Sus argumentos de inconstitucionalidad son en síntesis los siguientes:

8.1. De un lado, el actor plantea que la Ley 1653 de 2012, al exigir el pago del arancel judicial antes de la presentación de la demanda, desconoce el principio de igualdad material (CP art 13). Bajo el régimen anterior, el cobro del arancel estaba fundamentado -según este demandante- en la presunción de capacidad para pagar el arancel, ya que el obligado a hacerlo había obtenido una condena favorable y podía cancelar el gravamen con un porcentaje de lo obtenido. Al contrario, el artículo 6 cuestionado modificó dicha presunción en tanto “parte del supuesto de que quien tenga una diferencia dineraria que quiera someter a la administración de justicia tiene la capacidad económica para sufragar el arancel judicial en el 1.5% de las pretensiones so pena de que la demanda sea inadmitida”. Esta presunción es en su criterio desproporcionada, porque asume que hay una relación directa entre la pretensión económica y la capacidad económica de quien inicia un proceso, lo cual no tiene a su modo de ver sustento alguno. Además, considera discriminatoria esa presunción, respecto de quienes no tienen capacidad económica, definida por su renta o riqueza, para cancelar el arancel judicial.

8.2. De otro lado, el demandante aduce que el artículo 6 de la Ley 1653 de 2013 restringe el derecho de acceso a la justicia. Sostiene que la jurisprudencia de esta Corte ha interpretado este derecho como un mandato orientado a garantizar la remoción de barreras económicas limitantes al acceso efectivo a la justicia (C-598 de 2011).[4] En esa medida, el pago del arancel judicial como requisito de admisibilidad de la demanda es una barrera económica, una limitante discriminatoria, desproporcionada e irrazonable al acceso a la administración de la justicia, que debe removerse. Preciso que tal exigencia es discriminatoria porque excluye de la administración de justicia a quienes no tienen capacidad económica para sufragar el arancel. Es desproporcionada en cuanto solamente impone a estos últimos una barrera de acceso a la justicia.

8.3. Por último, dice que este gravamen judicial, al fijarse como requisito de admisibilidad de demandas dinerarias, debe regularse mediante ley estatutaria, de conformidad con el artículo 152 superior. Expresa que “el Congreso de la República, no tiene la facultad de regular asuntos relacionados con el acceso a la administración de justicia mediante ley ordinaria”.

9. Expediente D-9820.- El ciudadano Carlos Eduardo Paz Gómez interpuso acción pública contra los artículos 5, 6 y 8 (parciales) de la ley 1653 de 2013 por considerar que desconoce los artículos 2, 13, 228 y 229 de la Constitución. Para fundamentar sus acusaciones, expone lo siguiente:

9.1. En primer lugar, dice que el aparte del artículo 5 de la ley 1653 de 2013, conforme al cual “[n]o podrá cobrarse arancel en los procedimientos arbitrales”, va en contravía de los artículos 2 y 13 Superiores. Sostiene que si bien el arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, no por ello puede exceptuarse del pago del arancel. Precisa que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia no otorgó al arbitraje ningún tipo de fuero especial ni exento del pago del arancel, con lo cual la norma cuestionada introduce un trato desigual e injustificado entre quienes acuden a la justicia, pues quienes lo hagan a la justicia arbitral no deben pagar arancel, mientras que entre quienes necesitan acudir a la justicia ordinaria, habrá quienes no puedan hacerlo debido a su falta de capacidad para sufragar el arancel.

9.2. En segundo lugar, el accionante argumenta que la cancelación del arancel, como

requisito de la admisibilidad de la demanda de conformidad con los apartes demandados del artículo 6, desconoce los artículos 2, 13 y 229 de la Carta. La exigencia del pago del arancel al inicio del proceso, a quienes no tienen recursos económicos para sufragarlo, contraría en su opinión el deber del Estado de asegurar un orden justo, en cuanto limita injustificadamente el derecho a acceder a la justicia, con lo cual les desconoce asimismo su derecho a la igualdad. La disposición cuestionada impone entonces, a su modo de ver, una carga adicional, desproporcionada y discriminatoria sobre los hombros de quien no cuenta con recursos para sufragar el arancel, pues necesariamente, para acceder a la justicia, deberá solicitar el amparo de pobreza.

9.3. Finalmente, el actor estima que las expresiones demandadas del artículo 8 de la ley 1653 de 2013, que hacen referencia a la tarifa del arancel, así como a determinadas características, procedimientos y excepciones de devolución y reembolso del gravamen, desconocen los preceptos contenidos en los artículos 228 y 229 superiores. Estas disposiciones generan a su juicio denegaciones anticipadas de justicia, pues exoneran del arancel a pocas personas, entre ellas a quienes tengan amparo de pobreza, pero esto es a su vez excepcional por ejemplo para las personas jurídicas.[5] Estas normas desconocen entonces la prevalencia constitucional del derecho sustancial sobre el procesal y quebrantan el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la administración de justicia.

10. Expediente D-9832.- Los ciudadanos Ramiro Bejarano Guzmán y Juan David Gómez Pérez interpusieron acción pública contra los artículos 1 y 2 (parciales), 3, 4, 5 y 6 (parciales), 7, 8, 9, 10 (parcial), 11, 12 y 13 (parcial) de la Ley 1653 de 2013 'Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones'. Los artículos y fragmentos no expresamente demandados, dicen los actores, no son por sí mismos inconstitucionales, pero deben declararse inexecutable por ser accesorios a lo principal. Se invocan como vulnerados los artículos 2, 13, 22, 29, 228, 229, 345 y 359 de la Constitución Política. Igualmente plantean que la Ley 1653 de 2013 desconoce el artículo 93 Superior, en concordancia con los artículos 1, 8 y 29 lit. a), b) y c) de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las razones que ofrecen en apoyo de su pretensión, se relacionan enseguida:

10.1. Tras referenciar la jurisprudencia de esta Corte acerca del arancel judicial, y definir las

diferencias entre este régimen y el anterior (Ley 1394 de 2010), los ciudadanos dicen que el arancel judicial, tal como está regulado en la Ley 1653 de 2013, no es una contribución parafiscal. Uno, porque la causación se produce por el requerimiento de administración de justicia, y este servicio no se presta -en los casos definidos por la ley- a menos que se pague el arancel. Dos, porque se causa en todo tipo de proceso con pretensiones económicas, salvo las hipótesis excepcionales reguladas en la misma Ley. Tres, porque según el artículo 5, parágrafo 1°, cuando se ha ocultado información, o se ha faltado a la verdad, para sustraerse de la obligación de pagar el arancel, se debe cobrar este último “al triple de la tarifa inicialmente debida”, lo cual le quita connotaciones tributarias para darle características punitivas, expresamente reconocidas por la norma referida. El que -según esto- no sea una contribución parafiscal, hace que el arancel judicial se convierta en una renta nacional. Y esto, a su vez, lo torna inconstitucional, por cuanto una renta nacional con destinación específica se encuentra prohibida por el artículo 359 de la Constitución Política.

10.2. La regulación del arancel es, en su criterio, también contraria a los principios de equidad, progresividad y eficiencia tributarios, así como a lo previsto en el artículo 345 Superior. En cuanto al desconocimiento de los principios de equidad, progresividad y eficiencia, expresan que “ninguna de las medidas tenidas en cuenta como base gravable atienden a la capacidad de pago del sujeto actor”, en tanto el valor de las pretensiones en los procesos judiciales, sobre todo los declarativos, “no acredita en manera alguna la capacidad económica”, y finalmente personas carentes de cualquier recurso económico pueden ser actores con pretensiones de considerable cuantía, con lo cual se termina gravando con más a quienes tienen menos recursos, que a quienes cuentan con rentas o riquezas superiores. Por lo demás, señalan que al expedirse la Ley 1653 de 2013 (julio) ya se había aprobado el presupuesto de rentas, y que en él no podía estar este arancel, de modo que tampoco podía percibirse como un ingreso público, de conformidad con el artículo 345 de la Carta, que prescribe que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas.

10.3. La acusación final es que los artículos 1, 4, 5, 6, 7 y 10 (parciales), violan el derecho de acceso a la justicia y a contar con garantías judiciales de conformidad con los artículos 228 y 229, así como la Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Sostienen que el cobro del arancel judicial, como requisito previo al inicio de los procesos

judiciales, desconoce el principio de gratuidad de la justicia en cuanto condiciona la puesta en funcionamiento del aparato judicial a la cancelación del emolumento. El cobro del arancel, en estas condiciones, quebranta además el derecho a la defensa de otros derechos y al debido proceso, lo cual es particularmente restrictivo respecto del parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1653 relativo a las sucesiones procesales. La ley cuestionada atenta, en consecuencia, también contra el derecho a la igualdad (CP art 13) de quienes no tengan capacidad económica para cancelar el arancel por cuanto establece un trato diferente e injustificado entre estas personas y quienes sí cuentan con recursos para sufragarlo.

11. Expediente D-9833.- Los ciudadanos Carlos Iván Moreno Machado y Nicolás Lobo Pinzón interpusieron acción pública contra la Ley 1653 de 2013 'Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones' por considerar que desconoce los artículos 2, 13, 29, 28, 229, 152 y 153 de la Constitución Política. Sustentan su demanda con las siguientes razones:

11.1. Según los actores, la introducción del cobro del arancel judicial, como requisito de admisibilidad de la demanda, no constituye una mera regulación del arancel judicial sino un cambio a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia. Por esa razón, la ley demandada debió aprobarse por el trámite de las leyes estatutarias, y como no ocurrió así debe declararse inexecutable por contradecir el artículo 152 literal b) de la Constitución. La jurisprudencia de esta Corporación, en su concepto, ha dejado claro que el arancel está diseñado para afectar a quien sí cuenta con la capacidad económica para sufragarlo (C-713 de 2008), y por lo mismo este arancel es radicalmente distinto del previsto en la Ley 1394 de 2010. La Corte encontró que el primeo no afectaba la estructura de la administración de justicia en la medida en que (i) debía ser pagado una vez terminado el proceso que lo generaba, (ii) sólo era exigible en los procesos ejecutivos, y (iii) únicamente se generaba en los caso en los que la cuantía del proceso ejecutivo respectivo excediera los 200 salarios mínimos mensuales. En contraste, argumentan, el arancel previsto en la nueva ley, sí modifica la estructura esencial de la administración de justicia, principalmente porque (i) al exigir el pago del arancel judicial antes de la presentación de la demanda se "está alterando el elemento esencial para poner en marcha la administración de justicia", además de ser ahora (ii) exigible en todos los procesos judiciales, incluyendo los declarativos, y (iii) a todo el que lleve a la justicia una pretensión dineraria.

11.2. Aparte de lo anterior, los actores argumentan que la Ley 1653 de 2013 desconoce los derechos al acceso a la justicia e igualdad, en tanto exige el pago del arancel antes de la admisión de la demanda. Esta forma de cobrar el tributo, se basa desde su perspectiva en una suposición errada, según la cual todos los ciudadanos tienen recursos suficientes, antes de iniciar el proceso, para cancelar el arancel judicial. Al imponer el gravamen sobre la base de esa presunción, el legislador crea una barrera injustificada de acceso a la justicia a quienes no cuentan con la capacidad económica referida. Lo cual, por consecuencia, acarrea un desconocimiento del derecho al debido proceso. En su concepto, una de las formas de ejercer el derecho de defensa es proponiendo demanda de reconvención, denunciando el pleito o llamando en garantía. La exigencia contenida en el artículo 6 de la Ley 1653 de 2013, relativa al pago del arancel judicial a quien quiera defenderse mediante el ejercicio de alguna de estos mecanismos, resulta entonces violatoria del debido proceso de todas las personas que no tengan capacidad económica para cancelar el arancel.

12. Expediente D-9835.- El ciudadano Jorge Humberto Muñoz Castelblanco interpuso acción pública contra los artículos 5 y 6 (parciales), y 8 de la ley 1653 de 2013 por considerar que desconocen los artículos 1, 13, 58, 209, 228 y 229 de la Constitución Política. Sus argumentos son estos:

12.1. En primer lugar, dice que el arancel, como requisito de admisibilidad de la demanda, desconoce el artículo 1 de la Constitución, en tanto al privar de justicia a las personas sin capacidad económica, las conduce en cierta medida a tomarse la justicia en sus propias manos. Viola también el derecho a acceder a la administración de justicia, al establecer como condición previa e indispensable para acceder a determinado tipo de procesos la cancelación del gravamen. Esta regulación del arancel desconoce asimismo el derecho a la igualdad porque establece un trato diferente entre quienes tienen capacidad económica y quienes no. Es también discriminatorio, en tanto el legislador no ha previsto mecanismos alternativos que permitan a quienes no tienen capacidad económica resolver sus conflictos en condiciones de igualdad frente a quienes pueden acceder a la administración de justicia. Esta circunstancia, a su juicio, configura una omisión legislativa relativa. El artículo 8 (parcial) de la Ley 1653 de 2013, en cuanto se refiere a la tarifa y a los trámites de devolución del arancel judicial, desconoce a su juicio el artículo 95, numeral 9, de la Constitución porque constituye un tributo respecto del cual el legislador omitió incluir como condición “que el contribuyente debe pagar este impuesto proporcionalmente al beneficio

que recibió y no al beneficio esperado”. Agrega que el legislador no estableció procedimientos para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa y las técnicas de medición y valoración económica que convergen en dicha determinación, y que esto desconoce los artículos 95 y 338 de la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Justicia y del Derecho

13. El señor Viceministro de Justicia y del Derecho (E),[6] solicita declarar exequible la Ley 1653 de 2013. Sostiene que esta ley tiene como propósito darle continuidad al arancel judicial, pero rediseñándolo en algunos puntos, en la medida en que su versión anterior era poco efectiva. La idea -según la exposición de motivos- es gravar no sólo al demandante exitoso, que sea favorecido con una condena judicial, como ocurría en el régimen anterior, sino también y en especial a quien presente demandas infundadas o incluso temerarias, que congestionen la administración de justicia, para prestar un servicio más efectivo. En cuanto a las acusaciones puntuales, este Ministerio las estima infundadas por las siguientes razones.

14. Dice que el artículo 5 de la Ley 1653 de 2013, no viola el principio de igualdad. Dicha disposición prevé las excepciones a la obligación de pago del arancel. Una de esas excepciones cubre determinadas entidades de derecho público, pero no las que “pertenezcan al sector financiero o que sean vigiladas por la Superintendencia Financiera [...] y los colectores de activos públicos señalados como tales en la ley cuando sean causahabientes de obligaciones dinerarias de alguna entidad del sector financiero”. Esta norma establece un trato diferenciado entre entidades de derecho público, pero en concepto del Ministerio está justificado, pues las entidades de derecho público que se dedican a actividades financieras o mercantiles generan sus propios recursos, mientras que las demás no lo hacen y operan con base en el presupuesto general de la nación. También se exceptúan del arancel los procesos arbitrales, lo cual a su juicio también se justifica, no sólo porque la justicia arbitral es una forma especial de composición de los conflictos, sino además debido a que no es un servicio gratuito y tiene regulación tarifaria especial, prevista en la Ley 1563 de 2012 y el Decreto 1829 de 2013. Por lo demás, la justicia arbitral no requiere ni de la estructura ni los procedimientos judiciales, razón por la cual no tendría

sentido gravar también sus procesos.

15. Sostiene asimismo que el artículo 8, inciso 3, de la Ley 1653 de 2013 no vulnera tampoco el derecho a la igualdad. La disposición establece que el demandante no tiene derecho al reembolso de lo pagado cuando el demandado no haya estado obligado a declarar renta en el año anterior al de la presentación de la demanda. Esta norma, en opinión del Ministerio, antes que conculcar el derecho a la igualdad, trata de evitar que sobre el demandado recaiga no sólo la condena, sino además las costas judiciales y también el arancel, pues si no estuvo obligado a pagar renta en el año inmediatamente anterior, podría verse expuesto a soportar una carga financiera onerosa, en detrimento del principio de equidad. La decisión de imponer siempre el arancel al demandado vencido en juicio, sin importar su capacidad económica, sí que violaría en su criterio los principios de justicia, equidad y progresividad.

16. Tampoco viola, en su criterio, el derecho a la igualdad, la diferencia entre la base gravable del arancel que debe pagar el demandante y el que debe pagar el demandado (art 5 inc 3 Ley 1653 de 2013). Para el demandante, la base gravable se calcula sobre las pretensiones dinerarias, mientras para el demandado el cálculo se hace sobre la condena económica decretada en la sentencia. Esto se explica, según el Ministerio, en que al demandado se le cobra el arancel al final del proceso, cuando ya se conoce la condena, mientras al demandante se le exige al principio, cuando es incierta incluso la condena. Además, como el demandado vencido se condena a las costas procesales, sumarle a esa carga el pago del arancel con fundamento en las pretensiones puede tornarse en inequitativo y desproporcionado.

17. La acusación contra la Ley, por presunto desconocimiento del artículo 345 de la Constitución, no la comparte. Dice que el precepto constitucional invocado no es infringido por una norma que instaure una contribución parafiscal, pues los tributos de esta naturaleza “no engrosan el monto global del presupuesto nacional”. De modo que la contribución podría percibirse, sin incorporarla en el presupuesto nacional, y sin violar el artículo 345 de la Carta. Sostiene, al respecto: “[e]n conclusión, los recursos del presupuesto nacional quedan aislados de las distintas contingencias presupuestales, en cuanto a que su manejo, administración y ejecución se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, de manera que no se presenta violación

a la prohibición de recibir renta que no esté prevista en el presupuesto”. Por otra parte, afirma que el arancel es en efecto una contribución parafiscal, en tanto grava sólo a los usuarios de la justicia, tiene una destinación específica a la descongestión del aparato judicial, y es impuesta por la ley. No es una tasa por cuanto no se paga a título de “retribución [c]on ocasión de un servicio” sino para acceder al ejercicio de una función pública, y “aun cuando se partiera de la noción de servicio público, el pago no guarda relación directa e inescindible con los beneficios recibidos con ocasión del servicio prestado”.

18. En cuanto a los cuestionamientos por violación de los principios de equidad y progresividad, los considera infundados. El arancel no se cobra a quienes en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda no hayan estado obligados a declarar renta. Lo cual indica que la declaración de renta en ese período determina, en conjunto con otros factores, el deber de pagar el tributo. La declaración de renta -dice- es un indicio de capacidad de pago, de modo que la regulación demandada del arancel cumple con las exigencias de gravar a quien tiene capacidad contributiva. La regulación está, por lo demás, hecha para excluir del deber cancelar el arancel a quienes no cuenten con recursos económicos. Además, la forma de cobrar el arancel contribuye a cumplir el principio de eficiencia (CP art 363).

19. Finalmente, expresa que la Ley no desconoce el derecho de acceso a la justicia. Uno, porque prevé un grupo suficiente de hipótesis en que se excluye el pago del arancel: excepciones en función de la naturaleza del proceso, de la naturaleza de las pretensiones, de la naturaleza del sujeto pasivo del arancel, y del estado de vulnerabilidad o indefensión de este último. El nuevo arancel persigue además la finalidad legítima de desincentivar la activación indebida de la justicia. Y por último porque con él se grava sólo un segmento de los procesos tramitados en la rama, quedando la mayoría de estos desgravada. Tampoco comparte la acusación por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, pues en las sentencias C-713 de 2008, C-368 de 2011 y C-643 de 2011 la Corte Constitucional sostuvo que el arancel judicial no es materia reservada a ese tipo de ley en tanto su contenido no afecta la estructura orgánica de la administración de justicia.

20. La DIAN le pide a esta Corte declarar exequible la Ley 1653 de 2013. Dice que el objetivo de esta reforma “busca encaminar a los ciudadanos a la utilización de los mecanismos

alternativos de resolución de conflictos previos a la utilización de los despachos judiciales; y pretende la consecución de recursos [...] consiguiendo de esta manera dar eficacia al derecho que se considera violado [a acceder a la justicia]”. Este arancel, a su modo de ver, no es entonces obstáculo para acceder a la administración de justicia, sino herramienta para fomentar una justicia celera, eficiente y cumplida. Aparte, señala que en los casos de amparo de pobreza se exonera al sujeto del pago del arancel, con lo cual se advierte -a su modo de ver- que la Ley no afecta a las personas de escasos recursos, beneficiadas por dicho amparo. La Ley prevé además varias hipótesis de procesos en los que no aplica el arancel. En tanto el gravamen se aplica en proporción a la cuantía de la pretensión, considera que es equitativo y progresivo, en cuanto “que se paga proporcionalmente el que más pretende más ingresos obtiene por tanto tiene mayor capacidad económica y por ende la carga impositiva puede ser mayor”.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

21. Mediante apoderado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le pide a la Corte declare exequible la Ley, por las razones contenidas en la sentencia C-643 de 2011. En esa ocasión se estudió -según la entidad que interviene- la constitucionalidad de la Ley 1394 de 2010, y la Corte la declaró exequible. Los interrogantes resueltos en esa ocasión se corresponden con los planteados en esta. Por lo cual concluye solicitando “se falle en el mismo sentido”.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP-

22. El ICDP solicita a la Corte declarar inexecutable “los varios preceptos acusados”. Después de mostrar los antecedentes inmediatos del arancel judicial, contenidos en las Leyes 270 de 1996, 1285 de 2009 y 1394 de 2010, y de referir las sentencias de la Corte en las cuales se revisó la constitucionalidad de los mismos, la intervención indica que el arancel regulado en la Ley 1653 de 2013 es muy distinto en “su contexto, presupuestos, resultados y mecanismos” de cuanto había anteriormente. Dice específicamente que el nuevo arancel “presenta dos fundamentos nunca antes vistos”, ya que aplica por regla general a todos los procesos judiciales con pretensiones dinerarias y además se paga antes de presentar la demanda. Estas dos notas hacen de este, en concepto del ICDP, un gravamen “altamente contradictorio con los lineamientos constitucionales de la igualdad y

acceso a la justicia". Agrega, al respecto, que "tener que prepagar como regla general, para obtener una alternativa estatal de solución de conflicto, riñe abiertamente con el principio de gratuidad de la justicia". La decisión del legislador, de ordenar la inadmisión por el no pago del arancel, es un castigo injustificable, sobre todo porque hay otras maneras de cobrar dicho tributo.

Corporación Excelencia para la Justicia -CEJ-

23. La CEJ le pide a la Corte declarar la inexecutable "de la Ley 1653 de 2013 [...] en la medida en que las características sobre el arancel judicial en ella establecidas son una evidente violación a principios y derechos cardinales de la Constitución Política, como lo son el derecho fundamental de acceso a la Administración de justicia, el de acción, el de igualdad, y el de defensa". En esta intervención se sostiene que el arancel judicial, según quedó luego de la reforma demandada en este proceso, entraña la creación de una "limitación injustificada en el acceso a la Administración de Justicia". Dice al respecto que "[e]l hecho que el tributo sea cobrado al inicio del proceso, lo instituye como un requisito para iniciar los procesos judiciales que no están excluidos y por ende, las personas con recursos limitados no podrán acceder fácilmente al servicio público". En su criterio, esta regulación puede constituirse en una "barrera" de acceso para la "clase media", pues mientras los sectores con mayor capacidad de pago pueden acceder a la justicia cancelando el gravamen, y los más desfavorecidos solicitando el amparo de pobreza, los individuos de la clase media "dudarían más en adoptar la posibilidad de solucionar sus controversias por vía del sistema judicial puesto que ello podría afectar sus finanzas fuertemente".

24. En concepto de la CEJ, esta modalidad del arancel judicial podría implicar, en casos de conflicto, o bien la necesidad de hacer arreglos extra judiciales que podrían distar de una composición justa de las diferencias, o bien a una desviación de recursos normalmente destinados a satisfacer necesidades básicas hacia el pago del gravamen. La intervención cita además un resultado de la "Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas", realizada en conjunto por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Cámara de Comercio de Bogotá, según el cual la proporción de necesidades jurídicas resueltas por la administración de justicia es del 13% para la población en general. Lo cual es tenido en cuenta por esta interviniente como una muestra de que ya de por sí la justicia atiende un porcentaje bajo de conflictos de la población en general, y que este arancel lo que haría sería reducirlo aún

más. Esto conduce, a su modo de ver, a que además se viole el derecho a la igualdad de trato, pues habrá personas con mayores opciones que otras de obtener una composición de sus controversias por parte de un juez.

Universidad Libre de Bogotá – Facultad de Derecho

25. La Universidad Libre de Bogotá solicita declarar inexecutable la Ley 1653 de 2013. Para sustentar esta solicitud, dice que las demandas tienen en común el cuestionamiento de normas que contemplan “la causación, sujeto pasivo, tarifas, pago y destinación del [a]rancel judicial”, y que en su criterio son inconstitucionales. En su opinión, si estas se llegaran a declararse inexecutables, se afectaría la constitucionalidad de la Ley en su integridad, porque aquellas regulan aspectos claves y estructurales de esta última. Con todo, considera que en este proceso se expuso una razón por sí misma suficiente para declarar inexecutable la totalidad de la Ley, y es que no se aprobó como una ley estatutaria. Sostiene que el arancel judicial configurado por esta Ley es una barrera para acceder a la justicia, y que como tal se convierte en un asunto orgánico o esencial de la administración de justicia, objeto por lo tanto de reserva de ley estatutaria. Observa que al estudiar la constitucionalidad del arancel previsto en la Ley 1394 de 2010, la Corte no lo consideró como materia sujeta a reserva de ley estatutaria. Pero advierte que entre esta regulación y la de la Ley 1394 de 2010 hay diferencias: ahora el gravamen es previo y se amplía a todo tipo de procesos con pretensiones dinerarias, lo que antes no ocurría. Estiman entonces que esta decisión debe ser independiente de la adoptada a propósito de la Ley 1394 de 2010.

26. Aparte de lo anterior, en el escrito que coadyuva las demandas se sostiene que el arancel viola los principios no destinación sectorial de las rentas nacionales, de equidad, justicia y progresividad tributaria. Aunque la ley lo clasifica como una contribución parafiscal, en el fondo es una renta nacional: es la prestación que se paga para obtener a cambio un servicio, y no grava una condena favorable, sino en principio el acceso a la justicia. El que sea entonces -de acuerdo con esto- una renta, es a su juicio indicativo de que se viola la Constitución, pues el arancel tiene destinación específica. Pero además, considera que la propia regulación es contraria a los principios de igualdad o equidad tributarias, pues en principio la base gravable se calcula sobre las pretensiones dinerarias, pero cuando el demandante no haya estado obligado a declarar renta en el año anterior a

la presentación de la demanda, o cuente con amparo de pobreza, el pago del arancel debe hacerlo el demandado vencido en el proceso, y no sobre la base de la pretensión dineraria inicial, sino sobre la base de condenas decretadas en la sentencia. Esto da la idea de “inestabilidad y de no claridad de la base a gravar”. A lo cual se agrega que la Ley prevé la misma tarifa de arancel para todas las personas, con independencia de su capacidad económica.

27. La Ley 1653 de 2013 es también, en su criterio, contraria al derecho de acceso a la justicia, que presupone el de gratuidad como regla general. La decisión de establecer el arancel, en el modo como lo hace la norma, invierte este principio de gratuidad y lo convierte en la excepción. Sostiene esta intervención que si bien hay algunas excepciones al deber de pago del arancel judicial, estas representan la minoría de negocios objeto de la administración de justicia. La norma, al excluir del pago del arancel a quienes cuenten con amparo de pobreza, promueve conductas encaminadas a pretender dicho amparo incluso en hipótesis para las que no está previsto. Dice que la Corte, al examinar el arancel judicial establecido en la Ley 1394 de 2010, lo declaró exequible y conforme al derecho de acceso a la justicia al constatar que la obligación de pago era excepcional, aplicable a determinados procesos en específico, y no la regla general. El arancel de la Ley 1653 de 2013, al aplicarse a procesos declarativos y ejecutivos, iniciados por pretensiones dinerarias, son la gran mayoría de los que se adelantan ante la administración de justicia. Por lo mismo, la gratuidad es ahora la excepción y no la regla.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-

28. El ICDT sostiene en su concepto que la Ley 1653 de 2013 debe declararse inexecutable. En su criterio, la naturaleza jurídica del arancel establecido en esta Ley se ajusta más a las características de una tasa que de una contribución parafiscal. Sin desconocer que la Corte ha clasificado el arancel en anteriores ocasiones como una contribución parafiscal, el Instituto afirma que en especial la configuración actualmente vigente del arancel se parece más a la de una tasa. Primero, no grava a un sector económico o social, como lo hacen las contribuciones parafiscales, sino por regla general a todos los que presenten pretensiones dinerarias o realicen las actuaciones que dan lugar a ello, previstas en la Ley. Segundo, se origina en la realización de una actividad pública y de interés general, y la actividad sólo se lleva a cabo por la solicitud del contribuyente. Tercero, si bien la actividad por la cual se

paga el arancel corresponde a una función pública en cierto sentido indispensable para el contribuyente, eso -según el ICDT- “en nada desvirtúa su naturaleza de tasa [...] pues las tasas pueden tener origen en funciones públicas, en la prestación de servicios públicos o en el uso de bienes de dominio público. [...] nada se opone a que se cobre una tasa por el desarrollo de una función pública que sea indispensable para el contribuyente”.

29. Tomando en consideración que el arancel de la Ley 1653 de 2013 es una tasa, la intervención refiere algunas notas de este último, que considera de relevancia constitucional. Dice que el hecho generador no es del todo claro. Por regla general el arancel se paga por la presentación de demandas con ‘pretensiones dinerarias’. Pero esto no aclara si las demandas contencioso administrativas de impuestos, en las cuales se solicita la nulidad de un acto administrativo de determinación y liquidación de tributos podrían considerarse dinerarias, aun cuando en ellas no se pida una condena pero sí un pronunciamiento sobre un acto que por sí mismo tiene pretensiones dinerarias. Aparte, observa que el arancel se paga antes de que se dé el hecho generador, pues es condición previa e indispensable de la interposición de la demanda, y no es suficiente para que esta última sea admitida. Con lo cual, un sujeto podría pagar el arancel, y luego obtener un pronunciamiento de inadmisibilidad de su demanda o pretensión dineraria. El hecho generador es por lo demás amplio, y el grupo de sujetos pasivos lo es igualmente. La base gravable es distinta, según si el sujeto pasivo es demandante o demandado.

30. Esta estructura del arancel, en concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, viola los principios de justicia y equidad (CP art 363). El gravamen se calcula sobre el valor estimado de las pretensiones dinerarias, sin que este hecho sea “indiciario o revelador de capacidad contributiva”. El monto de la detracción, definido con este método, tampoco tendría “necesaria relación con el costo del servicio de administración de justicia”. Para darle algo de progresividad, el legislador exonera del pago del arancel a quienes en el año anterior a la presentación de la demanda no hayan estado obligados a declarar renta. Pero la declaración de renta no revela la capacidad económica para sufragar la tasa. Dice, a este respecto: “[l]os criterios tenidos en cuenta por la ley para que una persona se encuentre obligada a declarar toman en cuenta los ingresos brutos y el patrimonio bruto, no las rentas o ganancias propiamente dichas, de manera que la obligación de declarar no significa que los declarantes necesariamente tengan la capacidad de efectuar el pago de la tasa en el monto previsto en la ley”.

Intervenciones ciudadanas

32. El ciudadano Diego Pardo Amézquita interviene para pedir que declare inexecutable los artículos 4, 5, 7, 8 y 13 (parciales), y 6 y 9 de la Ley 1653 de 2013. La Ley, en su concepto, no supera un juicio de proporcionalidad. Primero, entre las finalidades que persigue esta modalidad de arancel, según la exposición de motivos acompañó la iniciativa, se encontraba la de desincentivar la presentaciones de acciones infundadas o incluso temerarias, propósito que a juicio del ciudadano equivaldría al de descongestionar la administración de justicia. Estima que la constitucionalidad de este propósito es discutible, pues en su interpretación la Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia C-470 de 2011 que la descongestión judicial no es un fin sí mismo. Admite que en todo caso la medida es idónea para conseguir los fines que se propone, pero señala que como medio es innecesaria y desproporcionada. En cuanto a la falta de necesidad, considera que se pueden obtener recursos para financiar la justicia por muchos otros medios. Igualmente, se puede procurar la racionalización en el aprovechamiento del servicio de justicia, mediante instituciones como el juramento estimatorio. La acusación de desproporción de la medida, en fin, la sustenta en que se hace un sacrificio mucho mayor al imponer barreras económicas de acceso a la justicia, que el beneficio obtenido con estas últimas.

33. En otra intervención, los ciudadanos Nillyreth Garzón Rincón, Sandra Yolima Ospina Sabogal, Laura Carolina Mantilla de Valera, Fredy Albeiro Amaya Páez y Sara Milena Aguirre Barrera le pide a la Corte declarar inexecutable los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la ley 1653 de 2013 “por no estar acordes con los artículos 1, 2, 89, 90, 93, 150, 228, 229, 333, 335 y 338 de la Constitución”. El artículo 6 demandado viola a su juicio la cláusula del Estado Social de Derecho y el acceso a la justicia, en tanto cierra el espacio para acceder a la administración de justicia. Los artículos 4 y 7 acusados son, en su opinión, inconstitucionales pues definen de una manera insuficientemente clara los elementos de la obligación tributaria, ya que en el primero de ellos se prevé el pago del arancel en procesos judiciales con pretensiones dinerarias, y en el segundo se dice que debe pagarse en cualquier tipo de trámite que incorpore pretensiones de esa misma naturaleza. El artículo 5 parágrafo 3° sería también inconstitucional, en su opinión, debido a que establece “cortapisas” para determinados procesos de reparación directa, sin tener en cuenta que se puede tratar de víctimas reales de daños antijurídicos imputables al Estado. Sostienen que el tributo desconoce el principio de progresividad tributaria, toda vez que no analiza los indicadores de riqueza para

determinar la capacidad contributiva. Advierten que los títulos expedidos para devolución del arancel, podrían pagarse a su titular inicial por un valor inferior al nominal, con detrimento patrimonial para este último.

34. El ciudadano Isaac Alfonso Devis Granados interviene en este proceso para solicitarle a la Corte Constitucional que declare inexecutable la Ley 1653 de 2013. Sostiene que esta modalidad de arancel “restringe el acceso a la [j]usticia a los más pobres”, con lo cual se violan los derechos a acceder a la administración de justicia y a la igualdad, en tanto sólo podrán obtener una decisión judicial para sus conflictos quienes puedan pagar por ella. La determinación del legislador, de configurar el arancel judicial en la forma prevista en la Ley 1653 de 2013, no sólo no remueve -en su criterio- las barreras existentes para acceder a la justicia, sino que por el contrario las crea. Lo cual no sólo es entonces contrario a los principios citados, sino además a la idea de Estado Social de Derecho (CP art 1).

35. La ciudadana Doris Carolina Hernández Hernández presenta intervención en la cual pide, asimismo, declarar inexecutable la Ley 1653 de 2013. Luego de referir la jurisprudencia constitucional sobre arancel judicial, dice la interviniente que de acuerdo con la Corte Constitucional aunque el arancel no es por sí mismo inconstitucional, “no cualquier regulación” del mismo se ajusta a la norma de normas. En esta ocasión, considera que la configuración del gravamen es inconstitucional, y que esta conclusión se infiere del inciso segundo del artículo 6 de la Ley, que “por tratarse de una regla esencial en la regulación legal termina por afectar la constitucionalidad de toda la ley”. El artículo 6 prevé que el arancel debe pagarse antes de presentar la demanda, y convierte así la detracción regulada en una barrera de acceso a la justicia. Esta modalidad del arancel es en su criterio desproporcionada, pues si bien persigue un fin legítimo (recursos para la rama judicial) y es idónea para conseguirlo, resulta innecesaria, porque pueden obtenerse recursos para la rama de otro modo menos gravoso, incluso mediante arancel, si se adopta una regulación como la que existía antes de esta Ley (en la Ley 1394 de 2010). Además la considera desproporcionada pues implica un “intenso sacrificio”, en aras de un moderado mejoramiento del recaudo del arancel.

36. El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo interviene para pedir la declaratoria de inexecutable de la Ley. En su concepto, el derecho de acceso a la administración de justicia prohíbe la imposición de gravámenes que impidan la puesta en marcha de la

justicia, y eso es lo que ocurre con el arancel demandado. Por otra parte, el artículo 5 párrafo 3 establece que en los procesos de reparación directa no se cobra arancel a quien demuestre sumariamente que el daño antijurídico lo dejó en situación de indefensión, pero esa regulación viola el principio de predeterminación de los tributos en tanto la Ley no define cómo se determina si una persona queda en situación de indefensión. La Ley es también inconstitucional, en la norma que exige el pago del arancel en la generalidad de procesos de reparación directa, porque desconoce el deber superior que tiene el Estado de reparar los daños antijurídicos que le sean imputables (CP art 90). Finalmente, considera que esta configuración del arancel viola los principios de equidad y progresividad, en la medida en que grava por igual a todas las personas jurídicas, sin tener en cuenta que no todas tienen la misma capacidad de pago, que el deber de declarar renta no es por sí mismo indicativo de esa capacidad, que resulta desproporcionado imponer un gravamen tributario a quien tenga la condición de víctima de un daño antijurídico imputable al Estado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

37. En el concepto No. 5647 del 4 de octubre de 2013, el señor Procurador General de la Nación,[7] le solicita a esta Corte declarar inexecutable la totalidad de la Ley 1653 de 2013. Estima que no es procedente el cargo de violación a la reserva de ley estatutaria en este caso, por cuanto no estamos ante una regulación de la estructura orgánica de la administración de justicia. También juzga imprósperos los cargos por desconocimiento del derecho a la igualdad, interpuestos contra el precepto que excluye del arancel los procesos arbitrales y las pretensiones elevadas por determinadas entidades de derecho público. Sostiene que estos casos están justificadamente excluidos del tributo: el primero porque implica necesariamente costos para quienes activan la justicia arbitral, y está bien no sumar otros que desincentiven su uso; el segundo porque “buena parte” de las entidades públicas gravadas con la exacción son sociedades economía mixta o empresas industriales y comerciales del Estado, que se asemejan más, en sus actividades y régimen, a las empresas privadas.

38. En lo referente a la violación del artículo 345 de la Constitución, al establecer una contribución no prevista antes en el presupuesto, la considera inepta, y solicita a la Corte inhibirse al respecto. Sostiene que los actores no prueban que en el presupuesto no hubiese

una partida para este ingreso, y además dejan de considerar, en su razonamiento, el hecho de que el arancel estuviera previsto desde antes de la Ley 1653 de 2013, si bien con otra configuración, en la Ley 1394 de 2010. Igualmente, la Vista Fiscal considera que esta no es una renta nacional con destinación específica, pues no es un impuesto, en la medida en que tiene destinación específica y se cobra a un grupo de personas, que son las que se describen en la Ley. Al no ser entonces un impuesto, independientemente de si es una tasa o una contribución, el arancel no desconocería la prohibición del artículo 359 Superior.

39. La Procuraduría General de la Nación sostiene asimismo que la Ley 1653 de 2013 no viola el principio de certeza tributaria. La lectura de la Ley, en conjunto con sus antecedentes, muestran que es lo suficientemente clara en su hecho generador y base gravable. “[L]a existencia de un proceso judicial con pretensiones dinerarias causa el arancel”; este es el hecho generador. Y el “tributo se calcula sobre las pretensiones dinerarias contenidas en la demanda o en cualquier otro trámite”; esta es la base gravable. También considera que el artículo 5 inciso 3 demandado respeta el derecho a la igualdad. Dicha disposición establece que el demandado, en ciertos casos, es el obligado a pagar el arancel, y se prevé una base gravable distinta que la aplicable para casos en los cuales sea el demandante el sujeto pasivo del tributo. Esta regulación no viola el derecho a la igualdad en la medida en que, por una parte, en algunos casos el demandado debe pagar el arancel sobre la misma base que el demandante, y es cuando resulta vencido en juicio y se ve obligado a restituirle al demandante inicial gravado la cuantía desembolsada por este. Cuando debe cancelar el arancel sobre una base distinta, en todo caso no habría una desigualdad de trato, ya que nunca se da el caso que en un mismo proceso singular el demandado y el demandante sean obligados a cancelar dicho tributo, con lo cual no habría dos elementos por comparar.

40. El Ministerio Público considera que aun cuando la formulación de pretensiones dinerarias no es indicativo de capacidad de pago, eso no implica por sí mismo que el arancel judicial de la Ley 1653 de 2013 desconozca el principio de progresividad tributaria. Asumir que sí es indicio de capacidad de pago el solo hecho de elevar una pretensión dineraria, implicaría en otros casos asumir conclusiones inaceptables, como que una demanda de gran cuantía haría impróspero un amparo de pobreza, o que una acción de baja cuantía demostraría escasa capacidad contributiva. Esto no significa que el arancel sea regresivo, según el Procurador General, por cuanto la Ley claramente excluye del pago del

mismo a las personas con amparo de pobreza o que en el año inmediatamente anterior no hayan estado en la obligación de declarar renta, lo cual en su criterio es suficiente para eliminar las dudas sobre su progresividad. Si bien admite que no todo obligado a declarar renta tiene efectivamente capacidad de pago, de cualquier forma la Ley excluye del pago del arancel a los beneficiarios de un amparo de pobreza, con lo cual cubre todo el ámbito de las personas incapacitadas para pagar el arancel.

41. Sin perjuicio de lo anterior, el Procurador General de la Nación estima que el arancel, con las modificaciones que le introduce la Ley 1653 de 2013, viola el derecho de acceso a la justicia (CP art 229). La Ley introduce una reforma con tres cambios: amplía el hecho generador, cambia la base gravable y adelanta el momento del pago del arancel. Esto supone una restricción “directa” en un derecho fundamental, que si bien no está definitivamente prohibida por la Constitución, sí exige someter la medida a un juicio estricto de proporcionalidad. El fin de obtener más recursos para la justicia es legítimo, ya que “con la expedición de la Ley 1394 de 2010, se esperaba obtener doscientos mil millones de pesos anuales [...], pero al 31 de diciembre de 2011 el recaudo fue de nueve mil millones de pesos”. Los medios escogidos son eficaces para ello, pero no son necesarios ni proporcionados. Dice el Jefe Supremo del Ministerio Público que, aun cuando la reforma tenía como propósito aumentar el recaudo, los problemas a este respecto no se debían al diseño anterior sino a ineficiencia administrativa. Lo que hace esta Ley es trasladar los efectos de esa inoperancia en el recaudo a los usuarios de la justicia, en detrimento de su posibilidad de acceder a este servicio.

42. Agrega a lo anterior que aun cuando el arancel puede desincentivar la promoción de procesos infundados o temerarios, también puede desalentar la iniciación de procesos fundados y con pretensiones justas. La ampliación del hecho generador, a buena parte de los procesos, no tiene tampoco justificación. “[E]xiste el deber”, dice la Vista Fiscal, “de explicar las razones que permiten ampliar a su cobro a procesos diferentes a los ejecutivos, por un motivo básico: se está incrementando el campo de aplicación de una restricción a un derecho fundamental”. El arancel, en su concepto, se justifica en los procesos ejecutivos, en tanto se tiene claridad sobre la obligación, y esta sería además expresa y exigible. La expectativa en este tipo de procesos se funda en la naturaleza de la obligación. En contraste, en los procesos declarativos, en los cuales si bien puede haber pretensiones dinerarias, la expectativa de reconocimiento del derecho patrimonial está menos fundada,

pues la obligación no es clara, expresa y exigible, como la que da lugar a procesos ejecutivos. En este tipo de procesos, el cobro del arancel sería un desincentivo, pues es una obligación real (la tributaria) contra una condena favorable apenas posible o probable. En cuanto a que estos problemas acarreen un vicio material de inexequibilidad sobre la totalidad de la ley, y no sólo sobre algunos de sus elementos, lo justifica así:

“Estas situaciones podrían ser corregidas si se cambia la modalidad del cobro del arancel judicial.[8] Sin embargo, esta jefatura estima que esas correcciones son tan gruesas, que implica rehacer la Ley casi en su integridad, tarea que, a su vez, es competencia del Congreso de la República. Por esa razón, esta Vista Fiscal solicitará a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la norma acusada”.

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Inhibición de la Corte en lo que atañe a algunos cuestionamientos, y pronunciamiento de fondo respecto de los demás

2. El Ministerio Público le pide a esta Corte inhibirse de emitir un juicio de fondo en lo relativo a la acusación contra la Ley 1653 de 2013 por violación del artículo 345 de la Constitución, que plantean dos actores en el expediente D-9832. Aun cuando ningún otro interviniente aduce que deba haber un pronunciamiento inhibitorio respecto de censuras diferentes a esa, la Sala Plena estima, por su parte, que debe inhibirse de hacer un juicio de mérito, también, en lo relacionado con las acusaciones contra los artículos 5 y 8 de la Ley por supuesta infracción de los artículos 150, 333 y 335 de la Carta, que contiene la demanda del expediente D-9806; y lo mismo debe ocurrir con los cuestionamientos contra el artículo 5 por presunto desconocimiento del derecho a la igualdad, que se formula en los expedientes D-9811 y D-9820. A continuación expondrá los motivos de la inhibición en estos puntos:

2.1. En lo relativo al cargo contra la totalidad de la Ley 1653 de 2013, por violar el mandato del artículo 345 Superior, los demandantes del expediente D-9832 no explican por qué una Ley, que rediseña un tributo previamente existente, desconoce la prohibición

constitucional expresa de “percibir” en tiempo de paz contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas. Para empezar, no demuestran que el arancel judicial no estuviera previsto en el presupuesto de rentas vigente al expedirse la Ley 1653 de 2013. Pero además no explican por qué rediseñar un tributo preexistente (el arancel) equivale a percibir un impuesto o una contribución, que es lo que prohíbe, para tiempos de paz, la norma constitucional invocada. Sus razones son entonces inciertas, poco específicas e insuficientes.

2.2. La censura contra los artículos 5 y 8, por supuesta infracción de los artículos 150, 333 y 335 de la Carta, no es tampoco apta (D-9806). Los actores sostienen que en dichas normas el legislador creó la posibilidad de devolver el dinero pagado a título de arancel al inicialmente gravado, mediante reembolso directo o por medio de entrega de certificados que serían títulos valores a la orden, transferibles y destinados a la satisfacción de obligaciones tributarias administradas por la DIAN. Dicen que el legislador incurrió en una omisión, violatoria de los artículos 150 numeral 19 literal d), 333 y 335 de la Carta, en tanto expidió las citadas disposiciones sin definir previa o simultáneamente los principios a los que debe sujetarse el Gobierno para regular la materia y, al paso, afectar las libertades económica y de empresa. Esta acusación no se funda en argumentos claros, pertinentes, específicos ni suficientes. Primero, no es clara la razón por la cual las actividades definidas en las normas demandadas son aquellas a las que se refiere el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Carta. Los demandantes se limitan a sostener que lo son, pero sin exponer claramente por qué. Segundo, supuesto que sean actividades cuya regulación por parte del Gobierno deba estar precedida de una ley marco, no se especifica de manera suficiente por qué hay una omisión, si ya existe una ley marco sobre la materia.[9] Tercero, en este contexto, la acusación carece de pertinencia pues se insinúa como una exigencia de expedición de una ley marco específica y exclusivamente referida a las operaciones a realizarse por concepto del arancel judicial, lo cual no es en principio un argumento de inconstitucionalidad, pues prima facie la Constitución no lo exige.

2.3. Por último, hay dos acusaciones por violación del derecho a la igualdad, dirigidas contra el artículo 5, en dos de los puntos que regula. En la demanda del expediente D-9811 se considera violatorio del principio de igualdad no gravar con arancel a todas las entidades públicas; en la acción del expediente D-9820, el cuestionamiento de desigualdad se dirige contra el fragmento que excluye del arancel las pretensiones dinerarias de procesos

arbitrales. Al respecto, debe reiterarse que “para que se configure un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no basta con que el actor manifieste que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado para ciertas personas y que ello es contrario al artículo 13 de la Constitución, sino que debe expresar, además, las razones por las cuales considera que tal diferencia de trato resulta discriminatoria”. [10] En las dos acciones públicas referidas no se satisface, sin embargo, esa mínima carga. Los actores se limitan a denunciar una desigualdad en la aplicación del arancel, pero sin señalar, con razones suficientes para despertar una mínima sospecha de inconstitucionalidad, por qué es discriminatorio introducir una diferencia en la regulación del arancel tomando en cuenta esos factores (el tipo de proceso y el tipo de entidad pública).

3. Los demás cargos son: (i) contra la totalidad de la Ley por violación de los artículos 13, 152, 153, 228 y 229 de la Carta; (ii) contra el artículo 1 (parcial) por vulnerar el artículo 229 Superior; (iii) contra los artículos 2 (parcial) y 3, por desconocimiento del artículo 359 Fundamental; (iv) contra el artículo 4, por infringir los artículos 4, 29, 93, 95, 228, 229, 338 y 363 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1, 8 y 29 lit. a), b) y c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, así como el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-; (v) contra el artículo 5 (parcial), por desconocer los artículos 2, 4, 13, 29, 89, 90, 93, 228, 229, 359 y 363 de la Carta; (vi) contra el artículo 6, por violar los artículos 1, 2, 4, 13, 29, 93, 95, 228, 229 y 363 del Estatuto Fundamental, en concordancia con los artículos 1, 8 y 29 literales a), b) y c) de la CADH y 14 del PIDCP; (vii) contra el artículo 7, por infringir lo dispuesto en los artículos 4, 13, 29, 95, 228, 229, 338 y 363 de la Carta; (viii) contra el artículo 8, por desconocer los artículos 2, 4, 13, 29, 95 numeral 9º, 229, 338 y 363 del Estatuto Superior; (ix) contra los artículos 8 y 9, por violar lo previsto en los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 22, 29, 95, 228, 229, 338 y 363 de la Constitución; (x) contra el artículo 10, por desconocer los artículos 228 y 229 de la Constitución, y garantías procesales previstas en la CADH y el PIDC; (xi) contra los artículos 11, 12, 13 y 14 por infringir los artículos 2, 13, 228, 229 y 359 del Estatuto Superior.

La Corte estima que estos cargos son aptos para provocar un juicio de fondo.

4. En efecto, no hay solicitudes de inhibición respecto de estas acusaciones, y la Sala observa que cada una está respaldada por razones claras, ciertas, específicas, pertinentes

y suficientes. Son claras en tanto no carecen por completo de inteligibilidad ni presentan una oscuridad insuperable; ciertas, porque no proyectan interpretaciones de las normas que conforman el juicio (las legales demandadas y las constitucionales invocadas), en términos que resulten evidentemente equívocas, manifiestamente erróneas o en alto grado subjetivas; pertinentes, ya que plantean a primera vista una confrontación de validez constitucional de las normas cuestionadas; y específicas y suficientes, en la medida en que las afirmaciones más importantes de las censuras no están por completo huérfanas de fundamentos. Por lo mismo, la Corte procederá a identificar y exponer los problemas jurídicos y a resolverlos de fondo.

Presentación del caso y planteamiento de las cuestiones jurídicas

5. Varios ciudadanos impugnan la constitucionalidad de toda la Ley 1653 de 2013 ‘Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’, o de algunas de sus disposiciones, porque supuestamente violan los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 22, 29, 58, 89, 90, 93, 95, 152, 153, 209, 228, 229, 338, 359 y 363 de la Carta. Las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva que intervienen en este proceso (Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público, y la DIAN) le solicitan a la Corte declarar exequibles todas las disposiciones de la Ley 1653 de 2013. El resto de intervenciones, presentadas por expertos y ciudadanos (CP art 242), lo mismo que el Concepto Fiscal, piden declarar inexequibles o bien algunas disposiciones de la Ley, o bien la Ley 1653 de 2013 en su integridad. Esta última solicitud la fundamentan en que la Ley 1653 de 2013 está afectada en su totalidad por un vicio de inconstitucionalidad, o en que lo están sus normas principales (las que definen los elementos estructurales del tributo), y aunque en este último caso los demás preceptos no sean por sí mismos inválidos, deben seguir la suerte de lo principal y declararse igualmente inexequibles.

6. La Corte Constitucional considera que este debate le plantea múltiples problemas jurídicos, que irá identificando a lo largo de la sentencia. No obstante, todos ellos se pueden agrupar en dos interrogantes principales, y son los siguientes: (i) ¿Podía regularse mediante ley ordinaria el arancel judicial previsto en la Ley 1653 de 2013?; y (ii) ¿Desconoce el arancel judicial regulado en la Ley 1653 de 2013 la cláusula del Estado Social de Derecho, los fines esenciales del Estado, la supremacía constitucional, los derechos al debido proceso, a acceder a la administración de justicia, a la igualdad, a la paz, a la prevalencia

del derecho sustancial sobre el adjetivo, a la reparación integral del daño antijurídico causado por el Estado, y los principios tributarios de legalidad, progresividad, equidad y justicia?

7. A continuación, y con el fin de hacer claridad sobre el acto sujeto a control, la Corte en primer lugar expondrá el contenido de la Ley 1653 de 2013 y mostrará cuáles fueron los principales cambios que introdujo en la regulación del arancel judicial. Luego, abordará el primer interrogante mencionado en el párrafo anterior, relacionado con la reserva de ley estatutaria en la regulación de un arancel judicial como el previsto en la Ley 1653 de 2013, y finalmente se pronunciará sobre la segunda cuestión referida, descomponiéndola en tantos problemas como sea necesario para resolver las demandas de inconstitucionalidad (CP art 241 num 4).

El arancel judicial regulado en la Ley 1653 de 2013. Los principales cambios que introdujo

8. La Ley de 1653 de 2013 ‘por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’ contiene catorce artículos. El objeto principal de la misma es redefinir los elementos del arancel judicial, que antes estaban previstos en la Ley 1394 de 2010 ‘por el cual se regula un arancel judicial’. El primer artículo de la Ley 1653 de 2013 establece que la Administración de Justicia estará a cargo del Estado, y contempla el principio de gratuidad, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas “y aranceles judiciales que se fijan de conformidad con la ley”. El arancel es definido en la Ley 1653 de 2013 como un tributo, y específicamente como “contribución parafiscal” (art 2).[11] Los elementos de esta especie tributaria los define la Ley así:

8.1. Hecho generador. El arancel judicial se causa por regla general en los “procesos judiciales con pretensiones dinerarias” (art 4). Lo cual significa que es susceptible de cobrarse, en principio, ante una pretensión que sea convertible en dinero. La Ley agrega que también se genera en procesos no judiciales que se surtan ante autoridades administrativas en ejercicio de función jurisdiccional, en aquellos asuntos en los que estas y el juez tengan competencia a prevención. El arancel no se genera entonces en los procesos (judiciales o administrativos ante autoridades con jurisdicción) en los cuales no se formulen pretensiones dinerarias.

Sin embargo, no en toda clase de procesos con pretensiones dinerarias se cobra el arancel

judicial. Según el artículo 5 de la Ley, “[n]o podrá cobrarse” en los procedimientos arbitrales, penales, laborales, contencioso laborales, de familia, de menores, liquidatorios, de insolvencia, de jurisdicción voluntaria, de control constitucional o de acción de tutela, y en los derivados de acciones populares, de grupo, de cumplimiento, “y demás acciones constitucionales”. En los procesos provocados por la acción constitucional de reparación directa (CP arts 89 y 90) no se cobra el arancel cuando se pruebe sumariamente ante el juez “que el daño antijurídico cuya indemnización se reclama ha dejado al sujeto activo en situación de indefensión”, y que cobrarlo en esas condiciones limitaría el derecho a acceder a la justicia. Las víctimas, en los procesos judiciales de reparación de que trata la Ley 1448 de 2011 ‘Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.’, tampoco están obligadas en ese contexto a cancelar el arancel.

8.2. Sujeto pasivo. El tributo está en principio a cargo del “demandante inicial”, del “demandante en reconvención” o de quien “presenta una demanda acumulada en procesos con pretensiones dinerarias” (art 6). Cuando el demandante sea persona natural y no haya estado en la obligación de declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, el “demandado vencido en el proceso” debe hacerse cargo, al final de este último, del pago del arancel. La Ley prevé que debe pagar la detracción en su caso quien realice el hecho generador en su condición de “llamante en garantía”, de “denunciante del pleito”, de interviniente “ad excludendum”, y quien inicie un incidente de liquidación de perjuicios, siempre que en este último caso “no se trate del mismo demandante que pagó el arancel al presentar la demanda y de todo aquel que ejerza una pretensión dineraria”. Debe pagar el arancel uno cualquiera de los litisconsortes necesarios o cuasinecesarios, pero todos y cada uno de los litisconsortes facultativos debe hacerlo individualmente.

El gravamen no se cobra, sin embargo, a ciertos sujetos. A las entidades públicas en principio no se les exige el pago de la exacción, pero sí a las entidades del mismo orden que “pertenezcan al sector financiero o [s]ean vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin importar su naturaleza jurídica y los colectores de activos públicos señalados como tales en la ley cuando sean causahabientes de obligaciones dinerarias de alguna entidad del sector financiero” (art 5). Tampoco se exige a las personas naturales que cuenten con amparo de pobreza (art 5), o que en el año inmediatamente anterior a la

presentación de la demanda no hubieren estado obligadas a declarar renta (art 5 inc 3, y art 8 par 1 inc 3). En los eventos de coadyuvancia o de llamamiento de oficio, no se causa el arancel (art 6 par 1). Cuando en una sucesión procesal el causante haya estado exento del tributo, eso no exime automáticamente del mismo al sucesor, salvo que este tenga independientemente las condiciones para eximirse por su parte (art 5 par 2).

8.3. Base gravable. En general, el arancel se calcula sobre las pretensiones dinerarias planteadas en la demanda o en cualquier otro trámite de los que se definen en la Ley (art 7). Cuando se incluyan varias pretensiones dinerarias, todas ellas deben sumarse para fijar la base gravable con el tributo demandado. Si a las pretensiones se incorporen “frutos, intereses, multas, perjuicios, sanciones, mejoras o similares”, estas se “calcularán a la fecha de presentación de la demanda”. Las pretensiones formuladas en salarios mínimos legales mensuales, en moneda extranjera o en cualquier otra unidad de valor, se liquidarán al momento de la presentación de la demanda (art 7). Cuando el demandante sea una persona natural, y no haya estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, quien debe pagar el arancel es el “demandado vencido en el proceso”. En ese caso, la base gravable la conforman “las condenas económicas decretadas en la sentencia” (art 5 inc 3). La misma base gravable aplica cuando se trate de un proceso contencioso administrativo diferente al contencioso laboral en el cual el demandado sea un particular (art 5 inc 4).

8.4. Tarifa. La tarifa del arancel es del uno punto cinco por ciento (1.5%) de la base gravable, y no puede superar “en ningún caso” los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (art 8). La Ley prevé “a título de sanción” un arancel judicial correspondiente “al triple de la tarifa inicialmente debida”, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar, a quien “utilice información fraudulenta o documentación falsa o adulterada, o que a través de cualquier medio fraudulento se acoja a cualquiera de las excepciones previstas” a la obligación de pagar el arancel judicial (art 5 parágrafo 1°).

8.5. Sujeto activo. De acuerdo con el artículo 3, el arancel judicial se causa “a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, o quien haga sus veces” (inc 1). A renglón seguido, la misma disposición prevé que el arancel es un ingreso público a favor del “Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial” (inc 2). En aquellos casos en los cuales la pretensión dineraria genere el arancel, pero se presente ante una

autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales, en asuntos en los cuales esta y el juez tengan competencia a prevención, el tributo se causa “a favor de la autoridad administrativa respectiva” (art 5 inc 5).

8.7. Administración. Según el artículo 2, inciso 2°, de la Ley 1653 de 2013 los dineros recaudados en virtud del arancel judicial deben ser administrados por el “Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia”. El artículo 3, inciso 1°, prevé que el destino inicial de esos recursos debe ser el “Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia”. Todo pago que se haga a la rama judicial por concepto de arancel, de acuerdo con el artículo 9°, “debe hacerse a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura – Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, según lo reglamente el Consejo Superior de la Judicatura”. El Consejo Superior de la Judicatura se ocupará, en lo que le corresponda, del recaudo de los dineros pagados con ocasión de este tributo, y puede hacerlo total o parcialmente “a través de bancos y demás entidades financieras”, en las condiciones que la Ley expresamente prevé (art 9 párrafo). El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, puede, por autorización del artículo 11, “administrar, gestionar y recaudar el [arancel], sin perjuicio de que el recaudo se realice a través del sistema financiero” (art 11).

8.8. Controles. El artículo 12 se refiere al ‘seguimiento’ sobre la aplicación de la Ley 1653 de 2013. Establece que el Consejo Superior de la Judicatura debe rendir un informe trimestral a una Comisión Especial de Seguimiento, que debe conformarse por “delegados del Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y [l]a Procuraduría General de la Nación”. Dicho informe debe versar acerca de la “ejecución presupuestal de las sumas recaudadas por concepto de arancel judicial, y todas aquellas que se destinen a programas de descongestión y modernización de la Administración de Justicia, construcción de infraestructura física e implementación de la oralidad en procedimientos judiciales”. Constituye falta disciplinaria “gravísima” del juez “retrasar, sin justificación, la tramitación de los procesos en los que no se causa el arancel” (art 10).

9. Los anteriores son entonces los elementos y caracteres tributarios principales del arancel. Pero la Ley 1653 de 2013 regula también otros asuntos específicamente

procedimentales. En los casos en los que tenga que hacerse, el arancel se debe pagar “antes de presentar la demanda” y acompañar a esta el comprobante de pago correspondiente (art 6). Cuando, debiendo hacerlo, el demandante no presenta la demanda en estas condiciones, el juez debe inadmitirla, en los términos del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.[12] Es un deber del juez, conforme al artículo 6 inciso 4, verificar que el arancel judicial se pague cuando sea el caso de hacerlo. En cualquier evento, debe dejar la respectiva constancia “en el auto admisorio de la demanda”. Si en otra etapa del proceso el juez “establece” que no se ha pagado “total o parcialmente” el arancel, hará un requerimiento para que en el término de 5 días se pague, “so pena de aplicar las consecuencias previstas para el desistimiento tácito, la perención o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso, según el estatuto procesal aplicable” (art 6 par 2).

10. La Ley 1653 de 2013 consagra un grupo de hipótesis en las cuales es procedente la devolución o restitución del arancel pagado, o sólo del comprobante de pago para hacerlo valer en otra oportunidad. (i) Cuando se trate de un proceso contencioso administrativo, diferente al contencioso laboral -pues en este no se paga el tributo-, y en el cual el demandante sea un particular y prosperen “total o parcialmente las pretensiones”, el juez ordenará la devolución “total o parcial” del importe. (ii) Cuando el demandante pague el arancel, y el “juez de única, primera o segunda instancia no cumpla con los términos procesales fijados en la ley en relación con la duración máxima de los procesos de conformidad con lo establecido en las normas procesales”, se efectuará un reembolso del importe. (iii) Si, tras pagar el arancel, la demanda no es tramitada por “rechazo de la misma”, el juez ordenará el desglose del comprobante de pago, “con el fin de que el demandante pueda hacerlo valer al momento de presentar nuevamente la demanda”. (iv) En general, el arancel se debe tener en cuenta al liquidar las costas, conforme los artículos 393 del Código de Procedimiento Civil y siguientes. La liquidación debe hacerse con base en el valor indexado del arancel, “excluyendo del mismo las sanciones previstas en el parágrafo 1° del artículo 5° de la presente ley” (art 6 inc 4). No habrá reembolso del arancel al demandante, cuando el demandado no haya estado obligado a declarar renta en el año anterior a la presentación de la demanda (art 8 par 1 inc 3).

11. La devolución del arancel puede realizarse a solicitud de quien lo pagó, “mediante el reembolso directo o mediante la entrega de certificados de devolución del arancel judicial” que se consideran títulos valores a la orden, transferibles, destinados a pagar tributos

nacionales administrados por la DIAN (art 8 par 1 inc 2). La emisión y entrega de los certificados de devolución, cuando haya lugar a ello, las reglamentará el Gobierno Nacional. El Director de la DIAN adoptará por su parte los procedimientos “necesarios” para hacer viable la cancelación de tributos nacional con los certificados referidos.

12. La Ley 1653 de 2013 contempla también regulaciones para otros asuntos. Dice que cuando quede ejecutoriada una providencia en la cual se imponga el pago del arancel judicial, copia de la misma se debe remitir al Consejo Superior de la Judicatura – Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Las providencias ejecutoriadas de esta naturaleza prestan mérito ejecutivo. Las sumas adeudadas por concepto de arancel se consideran “créditos de primera clase de naturaleza fiscal, en los términos del artículo 2495 del Código Civil”. La Ley establece un régimen de transición, conforme al cual las demandas presentadas después de entrar en vigencia la reforma, se regularán por ella, pero las que se hubieren promovido antes, cuando estaba en vigor la Ley 1394 de 2010, se regulan por esta última (art 13). La Ley 1653 de 2013 entró a regir “a partir de su promulgación”, acto que se surtió el 15 de julio de 2013. Desde su vigencia, salvo en lo que atañe al régimen de transición, la Ley 1653 de 2013 derogó la Ley 1394 de 2010, “así como todas las disposiciones que le sean contrarias” (art 14). La Ley 1653 de 2013 expresamente prohíbe disminuir la partida presupuestal anual a la Rama Judicial, bajo el pretexto de que existe el arancel (art 2 par).

13. Con el fin de destacar los principales cambios introducidos al arancel por la Ley 1653 de 2013, puede ser útil observar el régimen anterior, consignado en la aún vigente Ley 1394 de 2010 ‘por el cual se regula un arancel judicial’.[13] Esta última contiene -pues no ha perdido totalmente su vigencia en virtud del régimen de transición- 15 artículos, pero hace una regulación menos extensa. En la Ley 1394 de 2010, según el artículo 1, el arancel se considera también una contribución parafiscal, y sus particularidades son las siguientes:

13.1. Hecho generador. Se genera en (i) procesos “ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos”, (ii) en los cuales el monto de las pretensiones sea igual o superior a “doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales”, y (iii) siempre que se dé una de tres hipótesis: cumplimiento de lo acordado por las partes en una transacción o conciliación que pusiera término a un proceso ejecutivo, por el cumplimiento de una condena impuesta en laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación, o por

cumplirse obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza (ídem art 3). No se cobra, sin embargo, en los procesos penales, laborales, contencioso laborales, de familia, de menores, declarativos, ni en los conflictos de seguridad social, de control constitucional, ni en los “derivados de la tutela y demás acciones constitucionales”.

13.2. Sujeto pasivo. Según la Ley 1394 de 2010, cuando se presenta el hecho generador del arancel, este último se encuentra a cargo “del demandante inicial o del demandante en reconvencción beneficiado con las condenas o pagos, o sus causahabientes a título universal o singular” (ídem art 6). No se cobra, empero, a “las personas de los niveles de SISBEN 1 y 2, condición que será acreditada con el respectivo carné”. También se excluye del deber de cancelar el tributo en mención a quienes, sin probar su clasificación en los referidos niveles de SISBEN, se les haya reconocido el amparo de pobreza en los términos de la ley (ídem art 4).

13.3. Base gravable. El arancel de la Ley 1394 de 2010 se calcula sobre estos valores: (a) las condenas por sumas de dinero (el valor efectivamente recaudado por el demandante), y en los procesos ejecutivos donde concurren medidas cautelares sobre bienes a rematar, se toma como base gravable -una vez efectuado el remate- el valor establecido “como pago total o parcial a favor del demandante”; (b) en las condenas por obligaciones de dar o hacer, se calcula sobre el “valor total a pagar como resultado de la liquidación elaborada por el juzgado”; (c) en la transacción o conciliación, se grava el valor de los pagos, o de la estimación de los bienes o prestaciones, “determinado por las partes en el acuerdo de transacción o conciliación judicial que ponga fin al proceso” (Ley 1394 art 6).[14]

13.4. Tarifa. En la Ley 1394 de 2010 la tarifa aplicable es en general “del dos por ciento (2%)” sobre la base gravable. Pero en los casos de terminación anticipada de procesos ejecutivos, y en los que se requiera reconocimiento o refrendación del laudo arbitral ante el funcionario judicial, es “del uno por ciento (1%)”. Cuando haya pagos parciales, la tarifa se aplica separadamente en cada caso, “independientemente de su monto” (art 7).

13.5. Sujeto activo, destinación, administración, controles y vigencia.[15] El arancel se causa, en la Ley 1394 de 2010, a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, y se incorpora como ingreso en el “Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia” (ídem art 2). Los

recursos los administra el “Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia” (ídem art 1). El pago del arancel debe hacerse mediante depósito judicial a órdenes del respectivo despacho del Banco Agrario, indicando el número del proceso, y una vez recibido el título de depósito, este se endosa y envía al Consejo Superior de la Judicatura. Los recursos así recaudados se deben destinar a “la descongestión de los despachos judiciales del país” (ídem art 12). “[H]asta el diez (10%) por ciento” de ese recaudo se debe reasignar a la jurisdicción indígena (ídem art 12 par). La Ley 1394 prevé el deber del Consejo Superior de la judicatura de rendir un informe acerca del destino y empleo de los recursos obtenidos por concepto del arancel,[16] y consagra como falta disciplinaria “retrasar, sin justificación, la tramitación de los procesos en los que no se causa el arancel” (ídem art 11). Dicha Ley entró a regir con su promulgación (ídem art 15), acto que tuvo lugar el 12 de julio de 2010.

14. La anterior exposición es útil para destacar, como resultado de un contraste entre esta regulación y la prevista en la Ley 1394 de 2010, no sólo los elementos tributarios del nuevo arancel, sino además las implicaciones que este tiene para la garantía del derecho a la administración de justicia y el debido proceso. En efecto, al contrastar uno y otro régimen del arancel judicial, la Corte Constitucional observa las siguientes particularidades del rediseño tributario introducido por la Ley 1653 de 2013:

i. Mientras la Ley 1394 de 2010 contempla el arancel sólo para algunos “procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos”, y excluía expresamente del gravamen los procesos declarativos,[17] la Ley 1653 de 2013 se refiere a “todos los procesos con pretensiones dinerarias”, sin excluir los declarativos, y con esa expresión se refiere no sólo a los procesos con esas características adelantados ante la rama judicial, sino también a los que se promuevan ante autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, en los asuntos en los cuales aquellas y el juez tengan competencia a prevención. La Ley 1653 de 2013 tiene entonces una primera característica sobresaliente: amplía el hecho generador en función del tipo de proceso, para no circunscribirlo a los procesos judiciales ejecutivos previstos en la Ley 1394 de 2010.

ii. La Ley 1394 de 2010 exige el pago del arancel en los procesos antes indicados, pero sólo en tanto el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a “doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales”. En cambio, la Ley 1653 de 2013

establece el arancel como un gravamen aplicable a los referidos, con independencia de cuál sea la cuantía de las pretensiones que en él se formulan. Lo que sí establece es un límite, de acuerdo con el cual el monto total a cancelar por concepto de arancel no puede exceder los doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Surge por tanto una segunda particularidad: amplía el hecho generador, haciéndolo independiente de la cuantía de las pretensiones, para no contraerlo a los procesos en los cuales se formulen pretensiones por elevadas sumas de dinero.

iii. Según la Ley 1394 de 2010, la obligación de cancelar el arancel no se activa antes de iniciar los procesos judiciales en los que se genera, sino cuando dé un hecho susceptible de considerarse como apto o indicativo de terminación del mismo; es decir, cuando se dé cumplimiento a lo acordado en una transacción o conciliación que ponga fin al proceso, en una condena impuesta por laudo arbitral “en caso de reconocimiento o refrendación”, o cuando se satisfagan obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza de los que refiere la misma Ley. De conformidad con la Ley 1653 de 2013, la obligación de pagar el arancel se activa en principio antes del proceso con pretensiones dinerarias, pues en general es requisito para promover una demanda en forma, y para que esta sea admitida por el juez. Excepcionalmente, en los casos antes señalados (en los que el demandante sea un sujeto excluido del pago del tributo), quien debe subsidiariamente pagar el arancel es el demandado “vencido en el proceso” (art 5 incs 3 y 4). Este contraste muestra entonces otra característica de la Ley 1653 de 2013: con la reforma se quiso adelantar, como regla general, el momento en que se activa la obligación de cancelar el arancel judicial, convirtiéndose el pago de este último en requisito general de acceso a la justicia, en los casos previstos.

iv. La exposición anterior muestra que el arancel regulado en la Ley 1394 de 2010 se exige en la medida en que se reporte un ingreso al contribuyente, y la base gravable la conforman criterios referidos a esa novedad. El ingreso puede provenir, o bien del cumplimiento de lo acordado en una transacción o conciliación que termine el proceso, o bien cuando se cumpla una condena impuesta por laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación, o finalmente cuando se cumplan obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de los que trata dicha Ley. En contraposición, advierte la Corte que en la Ley 1653 de 2013 el arancel se causa y activa sobre el contribuyente, sin necesidad de que este haya reportado o no un ingreso. Además, aunque la Ley 1653 de 2013 excluye

del gravamen a ciertos sujetos por tener algunos atributos indicativos de falta de capacidad de pago, el arancel judicial demandado se define en función del valor al que asciendan las pretensiones dinerarias o la condena adversa. Y así, esta comparación permite ver una característica adicional del arancel acusado: en la Ley 1653 de 2013, el monto tributario a pagar se define de un modo independiente de la magnitud de la renta, la propiedad, la riqueza (patrimonio) o el consumo (o la propensión al consumo) del contribuyente.

v. Tanto en la Ley 1394 de 2010 como en la Ley 1653 de 2013 introducen un arancel judicial, que por su naturaleza tributaria supone una excepción en principio legítima al principio de gratuidad de la administración de justicia (Ley Estatutaria de Administración de Justicia art 6).[18] No obstante, la regulación de la Ley 1394 de 2010 se diferencia de la contemplada en la Ley 1653 de 2013 en que esta última consagra excepciones a la gratuidad en el acceso a la justicia y a la gratuidad en el derecho de defensa, mientras la primera no lo hace.[19] En efecto, la Ley 1653 de 2013 establece que cuando el demandante deba pagar el arancel y no lo haga o lo pruebe debidamente, su demanda debe ser inadmitida; y que cuando se le exija lo mismo al llamante en garantía, al denunciante del pleito y al interviniente ad excludendum, la falta de pago oportuno puede dar lugar al desistimiento tácito, a la perención, o a cualquier figura semejante según el estatuto procesal aplicable (art 6 par 2). Una nueva propiedad del arancel se revela entonces, y es que supone una diferencia con el régimen anterior, en cuanto no introduce sólo una excepción general al principio de gratuidad de la administración de justicia, sino una regulación específica que exceptiona el principio de gratuidad en el acceso a la justicia y en el derecho de defensa.

vi. Los criterios subjetivos de exclusión del deber de contribuir con el arancel no son idénticos en una y otra Ley. Nótese que mientras la Ley 1394 de 2010 excluye del grupo de los sujetos pasivos a quienes prueben pertenecer a los niveles 1 y 2 del SISBEN, o cuenten con amparo de pobreza, la Ley 1653 de 2013 cambia parcialmente los criterios de exclusión y en cierto sentido los amplía, si bien dentro de un elenco de procesos mucho más amplio. La Ley 1653 de 2013 exceptúa del tributo a quienes tengan amparo de pobreza, pero también a quienes en el año anterior a la presentación de la demanda no hayan estado en la obligación de declarar renta, a determinados demandantes en ciertos procesos constitucionales de reparación directa, a las víctimas de los procesos 1448 de 2011, y en general a las entidades públicas. Esto no indica, sin embargo, por sí mismo, que el ámbito

al que se aplica el arancel de la Ley 1653 de 2013 sea más reducido que al que aplica la Ley 1394 de 2010.

vii. La destinación de los recursos recaudados es también distinta. Ciertamente, tanto en la Ley 1394 de 2010 con el la Ley 1653 de 2013 se prevé que los recursos recaudados por concepto del arancel son ingresos públicos destinados a sufragar gastos de inversión de la administración de justicia, y en ambas regulaciones se le otorga una prioridad a la inversión en descongestión y en la implementación de la oralidad, lo cierto es que hay una diferencia entre las dos leyes. Mientras la Ley 1394 de 2010 no establece ningún supuesto en el cual el arancel se cause a favor de organismos de la rama ejecutiva, aunque cumplan funciones jurisdiccionales, la Ley 1653 de 2013 sí lo hace expresamente (art 5 inc 5).

15. En síntesis, la Ley 1653 de 2013 reconfigura el arancel, con varias notas distintivas, dentro de las cuales se destacan las siguientes: i. amplía el hecho generador en función del tipo de proceso; ii. lo amplía también al hacerlo independiente de la cuantía de las pretensiones dinerarias; iii. adelanta, como regla general, el momento en que se activa la obligación de cancelar el arancel judicial; iv. si bien la circunstancia de estar obligado o no pagar el arancel se determina con arreglo a criterios que contribuyen a determinar la capacidad de pago del sujeto, el monto tributario a pagar se determina de un modo independiente de la magnitud de la renta, la propiedad, la riqueza (patrimonio) o el consumo (o la propensión al consumo) del contribuyente; v. no introduce sólo una excepción general al principio de gratuidad de la administración de justicia, sino una excepción específicamente aplicable al principio de gratuidad en el acceso a la justicia y en el derecho de defensa; vi. amplía el número de criterios subjetivos de exclusión del deber de contribuir con el arancel, pero esto por sí mismo no indica que el ámbito de aplicación del arancel de la Ley 1653 de 2013 sea menor o más reducido que el determinado por la Ley 1394 de 2010; vii. destina los recursos recaudados del arancel no sólo a la rama judicial sino también a favor de organismos de la rama ejecutiva que cumplan funciones jurisdiccionales.

Visto esto, la Corte procederá resolver los cargos de las demandas.

El arancel judicial no es una materia reservada a la ley estatutaria. Reiteración de jurisprudencia

16. El primero de los cargos que ha de resolverse es el atinente a una supuesta violación de la reserva de ley estatutaria en materia de regulación de derechos fundamentales y de procedimientos y recursos de protección de los mismos, y de administración de justicia (CP art 150 lits a y b). Los demandantes acusan la totalidad de la Ley 1653 de 2013, o su artículo 6 (parcial), de violar esta reserva, y aducen que aun cuando la Corte ya ha sostenido en su jurisprudencia que el arancel judicial no es materia reservada al tipo de ley estatutaria, lo cierto es que, en su criterio, la constitucionalidad por este aspecto de un arancel con las características del previsto en la Ley 1653 de 2013, no se ha estudiado nunca. Esta última Ley -dicen- regula el arancel como una condición económica para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, en términos que interfiere incluso con el núcleo esencial de este derecho, y por lo tanto de un modo que exigía someterla al trámite de la ley estatutaria.

17. La Sala Plena no comparte esta acusación. En las sentencias C-713 de 2008[20] y C-643 de 2011,[21] la Corte Constitucional ha resuelto problemas similares al que viene de referirse. En la sentencia C-713 de 2008, al revisar la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria de administración de justicia que contenía una regulación sobre el arancel judicial, la Corporación consideró que si bien “la existencia de aranceles judiciales no resulta per se incompatible con la Constitución”, algunas regulaciones específicas de este instituto sí pueden resultar inconstitucionales. De hecho, en esa ocasión encontró que “algunos apartes” del precepto bajo revisión desconocían diversos principios constitucionales y debían declararse inexecutable. No obstante, previendo que el arancel fuera rediseñado en una ley posterior, la Corte se preguntó si esa nueva regulación de la materia podía adoptarse mediante ley ordinaria, y respondió que sí: “debe aclararse que la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia”. Esta posición se reiteró en la sentencia C-643 de 2011, al considerar que la Ley ordinaria 1394 de 2010 ‘por la cual se regula un arancel judicial’, no desconocía la reserva de ley estatutaria:

“[...] en cuanto al cargo que se presentó contra [...] la Ley 1394 de 2010, por no haberse tramitado como ley estatutaria, [...] se reitera que la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia”. [22]

18. La Corte no pierde de vista, al referir lo anterior, que el arancel regulado en la Ley 1653 de 2013 tiene diferencias -ya expuestas- en varios puntos con la versión que este mismo tributo tiene en la Ley 1394 de 2010, y con la que tenía el proyecto de ley estatutaria revisado por la Corte en la sentencia C-713 de 2008.[23] No obstante, considera que estas diferencias, aun cuando pueden ser relevantes para otros efectos en el control de constitucionalidad, no son significativas a la hora de establecer si la materia regulada por la Ley 1653 de 2013 está sujeta a reserva de ley estatutaria. El arancel judicial, incluso el que se diseña para convertirse en requisito previo de acceso a la justicia, no determina la “estructura orgánica esencial de la administración de justicia”, que es una condición indispensable para definir si una determinada normatividad se encuentra comprendida dentro de la reserva de ley estatutaria prevista en el artículo 152 literal b) de la Constitución.

19. Ahora bien, la materia regulada por la Ley 1653 de 2013 tampoco es de aquellas que necesite ser aprobada mediante ley estatutaria en virtud del artículo 152 literal a), el cual prevé que por este tipo de ley se deben regular los “[d]erechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”. En la Ley demandada no se regulan ni procedimientos ni recursos para la protección de derechos o deberes fundamentales. No obstante, la Ley prevé un tributo de cuya cancelación depende, en los casos en ella contemplados, o bien el acceso a la administración de justicia, o bien -en ciertas hipótesis- la posibilidad de ejercer determinadas facultades jurídicas de defensa asociadas al debido proceso (CP art 229 y 29). Por lo anterior, cabe preguntarse si se está ante una regulación de uno o más derechos fundamentales que deba reservarse a la ley estatutaria en virtud del artículo 152 literal a) de la Carta Política.

20. Con el fin de responder a esa pregunta, conviene reiterar lo siguiente. La Corte ha usado distintos criterios al definir si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria en virtud del artículo 152 literal a) de la Constitución. La sentencia C-646 de 2001 logró identificar varios de ellos. En esta ocasión los vuelve a exponer y los actualiza. Al definir si una regulación está sujeta a la reserva de ley estatutaria, la jurisprudencia constitucional se ha preguntado: i. si el asunto se incluye expresa y taxativamente el artículo 152 de la Carta;[24] ii. si es por sí mismo un derecho fundamental,[25] iii. si la regulación contiene desarrollos y complementos cualificados de los derechos fundamentales,[26] iv. si regula asuntos propios del núcleo normativo de derechos fundamentales,[27] v. si es una

regulación integral de un derecho fundamental,[28] vi. si regula de forma integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales,[29] vii. si se trata de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.[30] Estos criterios deben complementarse con otros, definidos en la sentencia C-756 de 2008,[31] y de acuerdo con los cuales debe además preguntarse: viii. si al someter el asunto a reserva de ley estatutaria “lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”,[32] ix. si el contenido de la regulación, y no su sola denominación legislativa, está reservada,[33] x. si se definen los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental.[34]

22. Con fundamento en estos criterios, la Corte considera que el arancel judicial regulado por la Ley 1653 de 2013 no está sujeto a la reserva de ley estatutaria en virtud del artículo 152 literal a) de la Constitución Política. Primero, ni el artículo 152 de la Carta, ni ningún otro artículo, establecen expresa y taxativamente que el arancel judicial, en alguna de sus modalidades, deba regularse mediante ley estatutaria. Segundo, el arancel judicial no es por sí mismo un derecho fundamental. Podría decirse que, sin embargo, supone una interferencia en los derechos fundamentales a acceder a la justicia y a la defensa, y ese es un criterio para determinar si un asunto se somete a la reserva, pero no es suficiente. Es necesario preguntarse, además, si en tercer lugar desarrolla y complementa cualificadamente los derechos fundamentales, y la respuesta en este caso es negativa. La Ley 1653 de 2013 no introduce un régimen cualificado del derecho de acceso a la justicia o del debido proceso, que desarrolle parte o todas las facetas susceptibles de vincularse a esos derechos, sino que se limita a definir elementos tributarios y procedimentales del arancel judicial, y en determinados procesos.

24. En cuarto lugar, no regula asuntos propios del núcleo esencial de uno o más derechos fundamentales. La Ley 1653 de 2013 no establece un régimen en el cual se definan algunas o todas las características y facultades que identifican, por ejemplo, los derechos de acceso a la justicia o al debido proceso, y sin las cuales ambos derechos se desnaturalizarían. Lo que hace es establecer un tributo que ciertamente interfiere en el acceso a la justicia y al ejercicio de ciertas facultades de defensa, pero no en todos los procesos, ni para todas las personas, ni define tampoco las condiciones de acceso a la justicia en cualquier ramo de la misma. Quinto, la Ley 1653 de 2013 prevé un arancel judicial en determinados procesos, y no la regulación integral y estatutaria sobre el derecho de acceso a la administración de

justicia, o sobre el derecho de defensa en procesos judiciales. Sexto, no contempla tampoco la regulación integral de un mecanismo de defensa de derechos fundamentales, y séptimo no es siquiera un mecanismo constitucional.

25. En octavo lugar, si se extendiera la reserva de ley estatutaria a un arancel como este, tendría que ser porque ciertamente interfiere en los derechos a acceder a la justicia y a ejercer determinadas posiciones de defensa. No obstante, obsérvese que esto lo hace para ciertos procesos, y en determinados casos que intenta definir la Ley. Sería desconocer el carácter excepcional con el que deben determinarse los límites de la reserva de ley estatutaria si se considerara incluida en la misma la materia de la Ley 1653 de 2013, pues hay muchas regulaciones procesales que también prevén condiciones y requisitos de acceso a la justicia, y que también interfieren en su pleno ejercicio (p.ej., cauciones, formalidades, no caducidad), o que interfieren el ejercicio de ciertas facultades de defensa procesal (p.ej. derecho de postulación, ejercicio oportuno de las facultades, etc). Someter entonces toda la regulación procesal que intervenga en el ejercicio pleno de estos derechos dentro del proceso, a la reserva de ley estatutaria, no importa que sea una normatividad sectorial (aplicable a ciertos procesos), implicaría necesariamente crear un principio de interpretación del artículo 152 literal a), en virtud del cual “lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”.[35] Finalmente, ni su sola denominación, ni su contenido, son por lo antes visto materias reservadas a ese tipo de ley, y la Ley 1635 no regula los aspectos “estructurales esenciales” de ningún derecho fundamental, aunque como se dijo interfiera indudablemente en varios de ellos.

26. Con fundamento en lo anterior, la Corte considera que los cargos contra la totalidad de la Ley 1653 de 2013, y contra su artículo 6, por supuesta violación de los artículos 152, literales a y b, y 153 de la Carta, no prosperan. En consecuencia, pasará a referirse a los demás cargos.

Límites constitucionales del legislador al imponer gravámenes tributarios, cuando específicamente impacten el acceso a la justicia y el ejercicio de facultades de defensa en los procesos judiciales

27. En las demandas también se presenta todo un haz de acusaciones contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013, que definen respectivamente el hecho generador, las

excepciones a este, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa, y lo atinente al pago del arancel. Se cuestionan de desconocer los principios constitucionales específicamente tributarios de legalidad, progresividad, equidad y justicia de los tributos (CP arts 338, 363 y 95-9), excepcionalidad de las contribuciones parafiscales (CP art 150 num 12), y prohibición de destinación específica de las rentas nacionales (CP art 359). Junto a estos cargos, se presentan además otros, dirigidos contra la totalidad de la Ley, o contra algunos de sus preceptos, por vulnerar los principios de acceso a la justicia, al debido proceso, y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el adjetivo (CP arts 29 y 229). Otras censuras se plantean como infracciones a distintos principios que informan la lectura de los antes mencionados, como el de Estado Social de Derecho, los fines esenciales del Estado, la supremacía constitucional, la igualdad, la paz y la reparación integral del daño antijurídico causado por el Estado (CP arts 1, 2, 13, 22 y 90).

28. Hay, como se ve, diversas cuestiones que debe abordar la Sala. Pero todas ellas están temáticamente unidas, en una pregunta por los límites constitucionales que tiene el legislador, no sólo en general al imponer gravámenes tributarios, sino específicamente al hacerlo de modo que impacte el acceso a la justicia, y el ejercicio de determinadas facultades de defensa en los procesos judiciales. En vista de ello, la Corte definirá a qué especie tributaria corresponde el arancel judicial. Esto es relevante no sólo porque en el presente proceso se ha observado un debate al respecto, sino sobre todo debido a que las limitaciones constitucionales pueden variar dependiendo del tipo de tributo del que se trate. En segundo lugar, fijará su posición en torno a los límites del legislador en la imposición de una carga tributaria como la que supone el arancel judicial (es decir, los límites que tiene el Congreso al diseñar un tributo de esa especie). Y finalmente mostrará cuál es, en específico, el margen constitucional dentro del cual puede el Congreso configurar un arancel como requisito de acceso a la justicia y de ejercicio del derecho de defensa.

El tipo de carga impuesta es tributaria: el arancel es una contribución parafiscal

29. La Ley 1653 de 2013 define el arancel judicial como contribución parafiscal (art 2). La Corte no encuentra en esa determinación un problema de constitucionalidad.[36] En su jurisprudencia sobre arancel judicial, esta Corporación lo ha caracterizado justamente como contribución parafiscal. La sentencia C-713 de 2008, al revisar un proyecto de ley estatutaria que contemplaba una modalidad de arancel judicial, lo clasificó dentro de la

especie tributaria de las contribuciones parafiscales, por reunir cuatro propiedades: no ser una contraprestación directa por un servicio prestado, ser singular, tener destinación sectorial y no incluirse presupuestalmente en los ingresos corrientes de la nación.[37] Luego, la sentencia C-368 de 2011, al resolver la demanda contra la Ley 1394 de 2010, que caracterizaba una nueva modalidad de arancel judicial como contribución parafiscal, declaró también exequible esa determinación, y dijo que “el nuevo arancel judicial reglamentado en la Ley 1394 de 2010, corresponde a una contribución parafiscal”. La Corte llegó entonces a esa conclusión por (i) la obligatoriedad del pago, (ii) su singularidad, (iii) la destinación sectorial y específica, y (iv) por ser administrado por un fondo especial.[38]

30. En esta ocasión, la denominación del arancel judicial como contribución parafiscal es entonces, por una parte, coherente con uno de los antecedentes legislativos de la institución (con la denominación de la Ley 1394 de 2010, que sigue vigente transitoriamente), y con la forma como la Corte lo clasificó en las sentencias C-713 de 2008 y C-368 de 2011. No escapa al análisis de la Sala que la designación legislativa de una detracción no es un criterio suficiente para clasificarlo en alguna especie tributaria, pues lo importante es su contenido material.[39] También constata que esta vez el arancel tiene propiedades distintas de las que presentaba en sus versiones anteriores. El pago de este arancel es condición general para demandar, para ejercer determinadas posiciones de defensa y, en algunos casos, es obligación del demandado al final del proceso. Además, si pagado el arancel, el juez de única, primera o segunda instancia no cumple los términos procesales fijados en la ley sobre la duración máxima de los procesos, al contribuyente se le debe devolver el importe de lo cancelado. El gravamen no se calcula en esta Ley sobre la base de un ingreso ya registrado en beneficio del contribuyente, sino sobre las pretensiones dinerarias, en algunos casos, o sobre las condenas adversas, en otros. La Corporación registra entonces estas novedades, pero considera que el arancel sigue siendo una contribución parafiscal.

31. En efecto, las contribuciones parafiscales se identifican por tres notas necesarias: obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial (Estatuto Orgánico del Presupuesto art 29).[40] Ni los impuestos ni las tasas tienen simultáneamente esos tres atributos. La Corte ha definido las contribuciones parafiscales así: “[...] Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para

garantizar su cumplimiento. [...] Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico. [...] Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.[41] También se destaca en estas contribuciones que no entran a formar parte de los ingresos corrientes de la Nación, como sí ocurre, de acuerdo con la regulación presupuestal, con las tasas y los impuestos (Estatuto Orgánico del Presupuesto art 11).[42]

32. En criterio de la Corte, todas estas propiedades están presentes en el arancel de la Ley 1653 de 2013. Primero, es un pago obligatorio cuando se den las hipótesis previstas en la ley. Ningún individuo en alguno de esos supuestos, y que carezca de condiciones objetivas y previstas en la ley para verse excluido del mismo, está desprovisto del deber de efectuar la contribución. Segundo, se impone únicamente a un grupo social, conformado por determinados sujetos que intervengan con ciertas calidades en algunos procesos enumerados en la Ley 1653 de 2013. No es una detracción que se extienda a toda la población en general, y ni siquiera a todos los sujetos procesales que usen la administración de justicia, o con independencia del tipo de proceso. Tercero, se revierte en beneficio del sector del cual se extrae (administración de justicia). Si bien las contribuciones parafiscales suelen destinarse a un sector económico (aquel del cual se extraen), eso no obsta desde una perspectiva constitucional -pues no hay prohibición en ese sentido- para que pueda considerarse también como contribución parafiscal una cuota destinada a fortalecer un sector institucional, que cumpla funciones públicas primordiales en el Estado Constitucional, como la administración de justicia. Cuarto, los recaudos del arancel los administra un fondo, dirigido por el Consejo Superior de la Judicatura, y no hay mandato de la Ley que obligue a incorporarlos en el presupuesto como ingresos corrientes de la Nación (Estatuto Orgánico del Presupuesto art 11).[43]

33. Ciertamente, en la Ley 1653 de 2013, el arancel judicial no se cobra por la sola pertenencia objetiva de un sujeto a un sector económico o social. Este es uno de los factores considerados para determinar los sujetos pasivos del gravamen (que sean usuarios de la administración de justicia), pero con una cualificación. Además de esa circunstancia, se toma como relevante para determinar la imposición del gravamen una actividad o situación procesal del usuario (la propensión a interponer una demanda, el ejercicio de una

facultad de defensa, la sucesión procesal, la situación de demandado vencido). La consecuencia de no pagar oportuna o debidamente el arancel es que la administración de justicia se abstiene de admitir el acceso del contribuyente, o de continuar con el trámite de su correspondiente solicitud. Esto, que puede tener algunas particularidades, no se opone, según la jurisprudencia, a las características tributarias de la contribución parafiscal, aunque pueda tener algunas implicaciones de orden constitucional de otra índole.[44] Prueba de ello es que, por una parte, no pierde sus notas de obligatoriedad, singularidad y destinación específica y sectorial. También lo es, como se mostrará, que no podría considerarse impuesto o tasa.

34. No podría decirse, en efecto, que el arancel de la Ley 1653 de 2013 sea un impuesto o una tasa. Los impuestos, ha dicho esta Corporación por ejemplo en la sentencia C-040 de 1993, presentan los siguientes rasgos.[45] Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado. No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente. Una vez pagado el impuesto, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente. Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante jurisdicción coactiva. Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de acuerdo a su disponibilidad. Y finalmente, el recaudo no se destina a un servicio público específico, sino a las arcas generales del Estado, para atender todos los servicios y necesidades que resulten precisos.[46]

35. Las tasas, en contraste, se identifican por las características que ha señalado la Corte, entre otras, en la sentencia C-402 de 2010.[47] En las tasas, la prestación económica necesariamente tiene origen en una imposición legal. El cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido. Los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio. Aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y

referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales).[48]

36. Con fundamento en lo anterior, puede decirse entonces que el arancel judicial regulado por la Ley 1653 de 2013 no es, para empezar, un impuesto. No se cobra a una generalidad o universalidad de contribuyentes indiscriminadamente, como acontece con los impuestos, sino sólo a un sector de usuarios de la administración de justicia, y eso sólo ocurre en determinados procesos y bajo ciertas condiciones. El arancel judicial tiene destinación específica a la administración de justicia, a diferencia de lo que sucede con los impuestos nacionales, que no pueden, por regla general, tener una destinación de esa índole (CP art 359).[49] Finalmente el recaudo del arancel no se incorpora sino al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento (Descongestión) y Bienestar de la Administración de Justicia, y no -como los recaudos de impuestos- a las arcas generales, como ingresos corrientes de la Nación.

37. El arancel se diferencia también de las tasas. Primero, no es una contraprestación directa por los costos en los que incurre el Estado al administrar justicia, o por los beneficios que esta actividad le reporta al contribuyente (CP art 338). En efecto, el monto del gravamen no se define en función de los costos de los respectivos procesos, sino pensando hacia futuro para financiar global y colectivamente una actualización de la administración de justicia, según las exigencias previstas en los recientes estatutos procesales (oralidad), y para introducir mejoras en adecuación física y tecnológica, y en descongestión. Tampoco se calcula el monto del arancel sobre la base de una participación en los beneficios obtenidos por el usuario de la administración de justicia. El arancel se causa para el demandante incluso antes de promover su demanda, sin que en ese punto pueda cuantificarse un beneficio del cual pueda participar el contribuyente. Por lo demás, en ocasiones la Ley ordena pagar el arancel al demandado vencido en el proceso, lo que hace irrazonable hablar de un beneficio a su favor. Segundo, los recursos del arancel judicial entran al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento (Descongestión) y Bienestar de la Administración de Justicia, y la Ley no prevé que deban entrar, como debe hacerse en el caso de las tasas, en los ingresos corrientes de la Nación. Tercero, las tasas se aplican en general a todo el que use o disfrute un servicio público o actividad, o aproveche un bien de dominio público, mientras el arancel no se cobra sino a determinados usuarios de la administración de

justicia, en ciertos procesos con algunas condiciones.

38. En vista de que este arancel es entonces un tributo, y específicamente una contribución parafiscal, la Corte juzga preciso expresar algunas consideraciones sobre los límites del legislador en esta materia, y en especial en cuanto impacten los derechos de acceso a la justicia y a la defensa.

Los límites en la imposición de cargas tributarias que impacten el acceso a la administración de justicia y el derecho de defensa

39. La Constitución le asigna “solamente” al Congreso, en tiempo de paz, la potestad de imponer contribuciones fiscales o parafiscales con alcance nacional.[50] Esta potestad fiscal es amplia, pero no ilimitada. Es amplia, por una parte, y lo es al punto que la Corte ha llegado a considerar que al ejercerla el Congreso cuenta con “la más amplia discrecionalidad”.[51] Los tributos son necesarios, en un Estado Constitucional, para promover el desarrollo institucional y humano. Pero para conseguir ese propósito, la Carta no establece una regulación detallada, a la cual el legislador deba subordinarse estrictamente y sin libertad al formular la política tributaria. En vez de eso, la Constitución contempla principios generales (p. ej. legalidad, progresividad, equidad, justicia, eficiencia, no retroactividad), que el órgano de representación democrática puede interpretar dentro de márgenes amplios, mas no ilimitados, de apreciación, y definir en concordancia las implicaciones de esos principios en la conformación de la política fiscal y parafiscal.

40. Ahora bien, como se dijo, la potestad impositiva no es ilimitada. Desde los orígenes del control judicial de constitucionalidad se ha admitido que una potestad tributaria desbordada, sin límites, o sin órganos independientes que ejerzan un control efectivo sobre la misma, puede envolver a menudo un poder destructivo;[52] es decir, capaz de hacer inviable una actividad, volviéndola en extremo onerosa. La Constitución de 1991 prevé, a este respecto, diversos límites. Dentro de ellos hay algunos que aplican exclusivamente a los tributos, como ocurre con los principios constitucionales tributarios de legalidad, equidad, progresividad, eficiencia, no retroactividad, entre otros, previstos en los artículos 95-9, 338 y 363 de la Carta. La Sala pasa a definir si el arancel de la Ley 1653 de 2013 desconoce la prohibición de crear rentas con destinación específica (CP art 359), y los principios de estricta legalidad tributaria (CP arts 150 num 12 y 338), de justicia, equidad,

progresividad y excepcionalidad parafiscal (CP arts 95-9, 363 y 150 num 12).

a. El arancel de la Ley 1653 de 2013 no viola la prohibición de crear rentas nacionales con destinación específica.

41. Visto, como está, que el arancel regulado por la Ley 1653 de 2013 no es un impuesto, sino una contribución parafiscal, debe concluirse que no desconoce la prohibición constitucional de crear rentas nacionales con destinación específica. En efecto, dicha prohibición, como ha sostenido la Corte reiteradamente, afecta sólo a los impuestos nacionales, y con las excepciones previstas en el artículo 359 Superior.[53] No es aplicable a las contribuciones parafiscales.[54] Estas están previstas expresamente en la Constitución como especies tributarias legítimas. Los artículos 150 numeral 12, 179 numeral 3, y 338 de la Carta hablan puntualmente de “contribuciones parafiscales”. Por su misma naturaleza, este tipo de contribuciones tiene una destinación específica.[55] No sería razonable interpretar la Constitución, que prevé expresamente la posibilidad de crearlas, en el sentido de que prohíba las contribuciones parafiscales con destinación específica, sabiendo –como queda dicho– que es de la esencia misma de estas últimas tener una destinación de ese tipo. Por ende, este cargo no prospera.

b. El arancel judicial respeta el principio de legalidad, entendido como predeterminación cierta y clara del tributo

42. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de legalidad en materia tributaria tiene cuando menos tres acepciones: que el poder de decretar, modificar o suprimir tributos en tiempo de paz es de competencia exclusiva de los órganos de representación popular pluralistas (CP arts 150 num 12, y 338);[56] que es deber de estos órganos de representación popular predeterminar con claridad los elementos mínimos de la obligación tributaria (CP art 338); y que está prohibido a las entidades territoriales establecer contribuciones en contravención a lo dispuesto en la Constitución y la ley (CP arts 300 num 4 y 313 num 4).[57] En este caso, la supuesta violación del principio de legalidad tributaria se habría presentado –según los accionantes e intervinientes que lo alegan– en una determinación imprecisa de los elementos esenciales del arancel. La Sala no comparte esta acusación.

43. Para sustentar esa conclusión, es importante reiterar que no cualquier tipo de

imprecisión en el diseño de una obligación tributaria desconoce el principio de legalidad. La Corte ha sostenido reiteradamente que toda norma jurídica, incluso tributaria, por estar formulada en lenguaje natural, está expuesta a problemas de ambigüedad y vaguedad.[58]

Si, entonces, cualquier imprecisión normativa en materia tributaria fuera suficiente para declarar inconstitucional una norma, se llegaría a la consecuencia irrazonable de reducir drásticamente el poder tributario que la Carta les confiere a los órganos de representación popular pluralistas, pese a la importancia que tiene este instrumento en el Estado Social de Derecho, al exigirles un grado de exactitud frecuentemente irrealizable en el lenguaje ordinario.[59] Por lo mismo, y en vista de que es necesario asegurar un ámbito de certeza suficiente en todo tributo, la jurisprudencia ha señalado que una imprecisión en la regulación de los elementos esenciales del tributo es inconstitucional, sólo “si éstos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser [su]s elementos esenciales”.[60] Como dijo la sentencia C-018 de 2007:

“[...] el principio de predeterminación de los tributos no puede ser interpretado con excesivo rigor, al punto de exigir que el acto jurídico que imponga una contribución no pueda dar lugar a algún entendimiento divergente, como sucede en toda concepción humana, pues ‘las leyes tributarias como cualesquiera otras, pueden suscitar variados problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación, lo cual de suyo no puede acarrear su inexequibilidad’, y solo hay lugar a declararla cuando no sea posible “encontrar una interpretación razonable sobre cuales en definitiva pueden ser los elementos esenciales (...)”.”[61]

44. Con base en esto, la Sala Plena estima que la regulación de los elementos esenciales del arancel judicial no presentan una oscuridad insuperable. Efectivamente, en uno de los acápites iniciales de estas consideraciones, la Sala expuso el contenido de la Ley 1653 de 2013, y en ella se encuentran suficientemente determinados el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa, y el sujeto pasivo. En este punto, es útil hacer un contraste con la decisión que tomó esta Corporación en la sentencia C-713 de 2008, al estudiar una versión anterior del arancel. En esta última, la Corte declaró inexecutable todo un inciso del entonces proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, en la medida en que no definía con la precisión suficiente elementos configurativos del arancel judicial.[62] En específico, se advirtieron en esa otra regulación del arancel los siguientes

problemas:

- Uno, la norma decía que el arancel era aplicable a “procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes”, pero regulaba ese punto -según la Corte- “sin definir si se trata de procesos declarativos, ejecutivos, o de ambas clases”. También omitía “precisar si debe pagarse el arancel tanto en la sentencia de condena como en la posterior ejecución judicial, qué ocurre en los casos en los cuales la parte se allana a las pretensiones de la demanda, o qué sucede en los procesos que concluyen por conciliación, transacción, desistimiento o cualquier otra forma de terminación anticipada. Así mismo, la norma es incierta sobre la exigibilidad o no del tributo cuando el demandante es una autoridad pública y la condena se hace a favor del Estado”.

- Dos, la disposición establecía que “el incumplimiento de los términos de la ley para proferir sentencia ejecutoriada”, cuando fuera imputable a algunas partes, las hacía responsables del pago del arancel. La Corte encontró en esa regulación “una absoluta indeterminación que podría afectar incluso el ejercicio legítimo de los derechos de las partes en desarrollo de una disputa judicial”, y no consideró que dicha indeterminación fuera superable.

- Tres, el precepto no indicaba cómo exigir el pago del arancel. Esta Corporación observó entonces que el proyecto de ley no definía si debía determinarse la exigencia del tributo “en la sentencia que pone fin a la controversia, en una actuación judicial posterior, o si ello es ajeno al proceso y compete a una autoridad diferente”. Tampoco se podía saber si “el responsable del recaudo e[ra] el juez (por ejemplo en los procesos de ejecución), el Consejo Superior de la Judicatura, la administración de impuestos o cualquier otra autoridad”.

- Cuatro, en otro artículo del mismo proyecto de ley [el artículo 17], se le pretendía extender al Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a los “criterios generales establecidos en la Ley Estatutaria y en las leyes procesales”, la expedición del “estatuto sobre expensas, costos y aranceles judiciales el cual comprenderá entre otros aspectos, las tarifas, los procedimientos para el cobro, la recaudación, administración, destinación y liquidación”, lo cual evidenciaba la violación del principio de legalidad en sus acepciones de exigencia de representación y predeterminación tributaria.

- Quinto, no definía con exactitud la tarifa, ni el sistema y el método para fijarla, ya que decía sin más que el arancel judicial podía ser “hasta” del 2%.

45. La Sala Plena de la Corte estima que en esta ocasión, la forma de regular el arancel es distinta y satisface la exigencia del principio de certeza.

45.1. Primero, la Ley 1653 de 2013 no incurre en los déficits de precisión, encontrados por la Corporación en la sentencia C-713 de 2008 al revisar el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia:

- Ahora se define, en el artículo 4 que el arancel se aplica a los procesos judiciales con pretensiones dinerarias, y eso incluye los procesos declarativos y ejecutivos. Esta regulación se ve suficientemente precisada por lo dispuesto en el artículo 5, el cual establece excepciones al pago del tributo en los procesos arbitrales, penales, laborales, contencioso laborales, de familia, de menores, liquidatorios, de insolvencia, de jurisdicción voluntaria, de control constitucional, de tutela, populares, de grupo, de cumplimiento, y demás procesos constitucionales. También establece que en principio no es aplicable el arancel a las personas jurídicas de derecho público, salvo por las que expresamente señala. Expresa asimismo que también se debe pagar el arancel en los procesos con pretensiones dinerarias ante autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, y en los asuntos en los que aquellas y el juez sean competentes a prevención. En los procesos de reparación directa, donde sumariamente se demuestre al juez que el daño antijurídico imputable al Estado lo puso en situación de indefensión, no hay lugar al cobro del arancel. La Corte no encuentra en esto ninguna imprecisión insuperable.

- Esta vez, además, la Ley determina con suficiente precisión el modo de exigir el tributo. En general se debe pagar antes de presentar la demanda (art 6). Cuando se trate de arancel por hacer un llamamiento en garantía, una denuncia del pleito, una intervención ad excludendum, o el inicio de un incidente de liquidación de perjuicios, se prevé que debe pagarse o antes de ejercer la facultad (art 6), o dentro de los cinco días siguientes al requerimiento judicial en ese sentido (art 6 par 2). Cuando el deber de pagar el arancel recaiga sobre el demandado, esta obligación debe preverse en la respectiva providencia expedida por el juez del proceso, y esta prestará mérito ejecutivo (art 9). Dice el artículo 6 que el arancel se debe tener en cuenta, para este supuesto, “al momento de liquidar las

costas". El juez de cada proceso en que se cause el arancel es, el que según el artículo 6 tiene el deber de "controlar que el arancel se haya pagado" (art 6). Cuando el arancel no se pague antes de la presentación de la demanda, estando el demandante obligado a ello, hay lugar a la inadmisión (art 6), y cuando no se pague oportunamente dentro del proceso, en las demás hipótesis en que este se cause antes de la terminación del proceso, debe decretar el desistimiento tácito o la perención, o la figura equivalente en el estatuto procesal aplicable (art 6 par 2).

- El responsable del recaudo está definido en la Ley 1653 de 2013. El artículo 9 dice que el pago del tributo debe hacerse "a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura - Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia". El Consejo Superior de la Judicatura puede, a su turno, recaudar el arancel por intermedio de "bancos y demás entidades financieras", de acuerdo con la ley. El artículo 5 dice que en los procesos ante autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, en los cuales se genere el arancel judicial, este se causará a favor de "la autoridad administrativa respectiva".

- La tarifa está determinada exactamente, como se mostrará enseguida.

- La Ley 1653 de 2013 no defiere en otra autoridad la definición de los elementos esenciales del tributo. Como se verá a continuación, de hecho los determina expresamente, con suficiente claridad y precisión.

46.2. En efecto, al examinar la descripción de los elementos del arancel judicial previsto en la Ley 1653 de 2013, se advierte que están todos previstos, y además de manera suficientemente determinada:

- El hecho generador, como se dijo, está definido.

- Los sujetos pasivos son el "demandante inicial", el "demandante en reconvención" o quien "presenta una demanda acumulada en procesos con pretensiones dinerarias" (art 6), el "demandado vencido en el proceso" debe hacerse cargo al final de este del pago del arancel. La Ley prevé que debe pagar la detracción quien realice el hecho generador en su condición de "llamante en garantía", de "denunciante del pleito", de interviniente "ad excludendum", y quien inicie un incidente de liquidación de perjuicios, siempre que "no se trate del mismo demandante que pagó el arancel al presentar la demanda y de todo aquel

que ejerza una pretensión dineraria”. También lo paga uno cualquiera de los litisconsortes necesarios o cuasinecesarios, y todos y cada uno de los litisconsortes facultativos debe hacerlo individualmente. La Ley prevé excepciones. No pagan arancel: las personas naturales que no hayan estado en la obligación de declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, ni las personas jurídicas de derecho público [salvo que “pertenezcan al sector financiero o [s]ean vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin importar su naturaleza jurídica y los colectores de activos públicos señalados como tales en la ley cuando sean causahabientes de obligaciones dinerarias de alguna entidad del sector financiero”]. Tampoco se exige a las personas naturales que cuenten con amparo de pobreza (art 5), ni a las víctimas en los procesos de reparación de la Ley 1448 de 2011. En los eventos de coadyuvancia o de llamamiento de oficio, no se causa el arancel (art 6 par 1). Cuando en una sucesión procesal, el causante haya estado exento del tributo, eso no exime automáticamente al sucesor, salvo que este tenga independientemente las condiciones para eximirse por su parte (art 5 par 2).

- La base gravable aparece bien determinada. El arancel se calcula sobre las pretensiones dinerarias planteadas en la demanda o en cualquier otro trámite de los que define la Ley en el hecho generador (arts 4 y 7). Cuando se incluyan varias pretensiones dinerarias, todas ellas deben sumarse para fijar la base gravable con el tributo demandado. Si a las pretensiones se incorporan “frutos, intereses, multas, perjuicios, sanciones, mejoras o similares”, estas se “calcularán a la fecha de presentación de la demanda”. Cuando el demandante sea una persona natural, y no haya estado obligada a declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, caso en el cual quien debe pagar el arancel es el “demandado vencido en el proceso”, la base gravable la conforman “las condenas económicas decretadas en la sentencia” (art 5 inc 3). La misma base gravable aplica cuando se trate de un proceso contencioso administrativo diferente al contencioso laboral, en el cual el demandado sea un particular (art 5 inc 4).

- La tarifa es del uno punto cinco por ciento (1.5%) de la base gravable, y no puede superar “en ningún caso” los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (art 8).

- El sujeto activo, según el artículo 3, es el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, o quien haga sus veces (inc 1). En aquellos casos en

los cuales la pretensión dineraria genere el arancel, pero se presente ante una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales, en asuntos en los cuales esta y el juez tengan competencia a prevención, el tributo se causa “a favor de la autoridad administrativa respectiva” (art 5 inc 5).

- La destinación de los recaudos es clara. Estos se deben destinar a “sufragar gastos de inversión de la Administración de Justicia” (art 2), específicamente a “la descongestión de los despachos judiciales y la implementación del sistema oral a nivel nacional” (art 11). Estos recursos deberán “priorizarse” para “atender la implementación de los estatutos procesales que establecen el trámite de los procesos en forma oral y por audiencias en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa en donde se causan [...], así como las mejoras y adecuación de la infraestructura física y tecnológica destinada para garantizar un acceso eficiente a la administración de justicia” (art 11). “[H]asta el 10%” de los recaudos se deben dirigir a la jurisdicción especial indígena (art 11 parágrafo).

46. En suma, no hay problemas de indeterminación que resulten invencibles. Por lo cual la Corte no considera que se viole el principio de legalidad de las normas tributarias (CP art 338). Pasa entonces a resolver los otros cargos.

c. La configuración del arancel judicial en la Ley 1653 de 2013 implica un sacrificio intenso de los principios de equidad y progresividad tributaria

47. En lo que se refiere a los cargos contra los artículos los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013, por desconocer los principios de justicia, equidad y progresividad tributaria, la Corte estima que las acusaciones son acertadas, y por lo mismo que dichos preceptos son inconstitucionales, por las razones que se presentan a continuación.

48. Inequidad del arancel de la Ley 1653 de 2013. La Constitución, como ha sido interpretada por la Corte, exige que el sistema tributario en su integridad sea equitativo (CP art 363), y también que la formulación singular de las normas impositivas respete en la mayor medida posible el citado principio constitucional (CP art 95-9).[63] La equidad tributaria es “un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la

naturaleza y fines del impuesto en cuestión”.[64] La jurisprudencia constitucional ha hablado de equidad horizontal y vertical. La horizontal es lo que propiamente se entiende como equidad entre iguales, y exige que sujetos con capacidad económica igual, o bajo una misma situación fáctica, contribuyan de igual manera. La equidad vertical, asociada a la idea de progresividad en la tributación, demanda de otro lado que las personas con más capacidad económica contribuyan en mayor medida.[65] En este punto del presente fallo, se habla de equidad horizontal.

48.1. Para resolver el cargo de inequidad contra la estructura tributaria del arancel, conviene tener en cuenta que la violación de dicho principio puede cometerse de tres modos. Una, cuando el monto a pagar por concepto del tributo no se define atendiendo a la capacidad de pago del contribuyente. Por ejemplo, en la sentencia C-876 de 2002, la Corte sostuvo que una norma desconocía el principio de equidad porque establecía una base gravable presunta no desvirtuable, que podía ser superior a la real capacidad de pago del contribuyente y que, en cuanto tal, violaba el principio de equidad (CP arts 95-9 y 363).[66] Dos, cuando se regula un tributo en virtud del cual dos sujetos o grupos de sujetos en iguales condiciones resultan gravados de manera desigual, sin justificación suficiente. Es lo que ocurrió en la sentencia C-748 de 2009, donde la Corporación declaró exequible condicionadamente una norma que preveía una exención tributaria para los magistrados de Tribunales, y no para los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, ni tampoco para los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a pesar de que todos estos estaban históricamente en un mismo plano o situación fáctica.[67] Tres, cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias. No puede haber tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares.[68] Un tributo es confiscatorio “cuando la actividad económica del particular se destina exclusivamente al pago del mismo, de forma que no existe ganancia”.[69]

48.2. En esta ocasión, el arancel judicial introduce un sacrificio en el principio de equidad por tres razones, que la Sala primero enunciará y después desarrollará brevemente. Uno, porque el valor o monto a pagar por concepto de arancel no se determina con arreglo a criterios que consulten la capacidad de pago, y por lo mismo la cuantía de la detracción podría incluso ser superior a la capacidad de pago del contribuyente. Dos, debido a que, eso

mismo, puede considerarse como una falta de previsión de garantías tributarias contra la confiscación. Tres, porque puede convertirse en una exacción desigual para sujetos con la misma capacidad de pago. Obsérvese a continuación:

i. Lo primero: atrás se explicó el contenido de la regulación del arancel, pero en este punto conviene mostrar sus implicaciones definitivas. La Ley 1653 de 2013 prevé una serie de criterios para definir quiénes deben pagar el arancel, y quiénes no deben hacerlo bajo ninguna circunstancia. Del pago del arancel se excluye a quienes en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda no hayan estado obligados a declarar renta, a quienes cuenten con amparo de pobreza, a las personas jurídicas de derecho público en general, a los coadyuvantes y a quienes hagan llamamiento de oficio, a las víctimas en los procesos de reparación de la Ley 1448 de 2011 y a las víctimas en procesos constitucionales de reparación directa, cuando prueben que el daño cuya reparación solicitan las puso en situación de indefensión. Ahora bien, una vez definido el universo de casos y sujetos gravados con el arancel, por oposición al de los excluidos del mismo, la Ley establece que la forma de determinar el monto a pagar del arancel, es aplicar una tarifa del 1.5% sobre la estimación de las pretensiones dinerarias, o sobre la condena en el caso del demandado vencido en juicio o del demandado en los procesos contencioso administrativos no laborales.

Esta regulación, si bien tiene en cuenta entonces, como puede verse, algunos criterios que revelan la capacidad de pago, lo hace sólo para determinar cuáles sujetos están obligados a cancelar el arancel y cuáles no. Una vez llega a ese punto, y está entonces configurado el grupo de quienes sí deben pagar el arancel cuando se dé el hecho generador, la Ley acusada no usa ningún criterio revelador de la capacidad de pago para establecer el monto del arancel que debe pagar cada sujeto. No aplica la tarifa a magnitudes conformadas por la renta, la riqueza, la propiedad o el consumo (o la propensión al consumo) del contribuyente, que son las realidades económicas y jurídicas reveladoras de la capacidad de pago.[70] En vez de eso, define el monto tributario a pagar por parte del contribuyente con arreglo a una estimación de las pretensiones formuladas, o de hecho sobre el monto efectivo de condenas adversas. No obstante, la formulación de pretensiones dinerarias, o las condenas adversas en un proceso, no son en concepto de la Corte prima facie realidades demostrativas de la capacidad de pago de un contribuyente, y en este proceso no se ha mostrado, con argumentos suficientes, que efectivamente lo sean.

En efecto, supuesto que el contribuyente no sea una persona beneficiada con amparo de pobreza, que haya estado obligado a declarar renta en el año anterior a la presentación de la demanda, y que esté claramente en una hipótesis en la cual se genere el arancel, no hay ningún dispositivo tributario en la Ley demandada, que se oriente a controlar que el monto debido por concepto de arancel sea efectivamente soportable. La realidad a partir de la cual se calcula el gravamen está notoriamente desligada, y es por completo independiente, de los indicadores de capacidad de pago. La Ley ordena calcular el arancel sobre una estimación de las pretensiones, o de la condena patrimonial contenida en una sentencia, pero no hay evidencias en los debates que antecedieron a su aprobación, o en este proceso, de que estas realidades indiquen o revelen capacidad de pago por parte del contribuyente.

Podría decirse que la formulación de pretensiones es una expectativa probable de ingresos, y que en virtud de esas expectativas se puede fijar el monto del gravamen. La Sala no comparte esta posición. En cualquier evento, incluso ante una expectativa muy probable de éxito en un proceso con pretensiones patrimoniales, al presentarse la pretensión el ingreso está previsto para el futuro, lo cual significa que ese hecho no es indicador de que haya capacidad contributiva actual al hacerse exigible la obligación tributaria.

Por lo mismo, no es razonable sostener que, al activarse la obligación de cancelar el arancel, el obligado esté precisamente entonces en capacidad de pagarlo. De otro lado, los procesos declarativos, caracterizados por tramitar pretensiones en las cuales la obligación no es clara, expresa y exigible, la formulación de pretensiones es apenas una expectativa incierta de ingresos en el futuro. Y si bien en los procesos ejecutivos la expectativa es distinta, por la naturaleza de la obligación que se reclama (clara, expresa y exigible), lo cierto es que al momento de exigirse el pago del arancel para el demandante, este no tiene noticia de un ingreso real en su haber jurídico, que sea a su turno indicativo de capacidad contributiva. La Corte contrasta esta regulación con la que contiene la -aún vigente- Ley 1394 de 2010, y advierte que en esta se hace exigible el pago del arancel, una vez se cumple un hecho de orden procesal suficiente para constatar un ingreso (renta celular) en beneficio de quien debía hacer la contribución. En la Ley 1653 de 2013, por el contrario, no sólo el arancel se causa -en ciertos casos- antes de cualquier certidumbre sobre registro de un ingreso, sino que además en ocasiones se le exige el pago del mismo al demandado vencido en el proceso, lo cual supone que se cobra una vez se crea una obligación jurídica que le exige al contribuyente hacer un egreso. Es decir, justo lo contrario de lo previsto en

la Ley 1394 de 2010.

Ante esta situación, si el legislador pretendía transformar radicalmente la forma de determinar la cuantía de la obligación tributaria – desligándola por completo de las rentas, la riqueza, la propiedad o el consumo del contribuyente- lo menos que debía hacer era explicar, con razones suficientes, por qué la nueva manera de definir la magnitud del gravamen consultaba la capacidad de pago del obligado. No obstante, no lo hizo. Por ese motivo, y en vista de que prima facie los criterios usados por la Ley no consultan la capacidad de pago del contribuyente, la Corte considera que el esquema tributario del arancel judicial es contrario al principio de equidad.

ii. Lo segundo: la regulación establece que el monto del arancel se calcula sobre la base de las pretensiones dinerarias, o sobre las condenas económicas efectivas, según si el gravado es el demandante o pretensor (dependiendo del caso), o el demandado. Ninguna de estas dos realidades, como se dijo, revela, indica o es una presunción razonable de la capacidad de pago del contribuyente. Ahora bien, definir un tributo con una fórmula que no consulta la capacidad contributiva de los obligados puede -mientras no se adopten dispositivos encaminados a evitar tal situación- conducir a escenarios confiscatorios. Para ver esto con mayor claridad, conviene tener en cuenta lo siguiente. La Ley fija un límite a la cuantía del importe pagable por arancel, que asciende a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual quiere decir que nadie paga nunca un valor superior a ese.[71] Pero ni siquiera ese límite impide que llegue a haber personas naturales o incluso jurídicas de derecho privado (no exentas del arancel), que tengan en ciertos casos que destinar la totalidad de sus ganancias al pago del gravamen, por ejemplo, para interponer una demanda.[72] No todas las personas incluidas en el grupo de potenciales contribuyentes del arancel tienen capacidad para hacer erogaciones millonarias con el fin de acceder a la justicia. El hecho de no estar amparados por pobreza, o de haber estado obligados a declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, si bien puede en general indicar capacidad de hacer una contribución parafiscal, no es por sí mismo suficiente para concluir que puedan pagar cualquier monto, por concepto de la misma. En la ley no hay, en últimas, garantías para evitar que el arancel se convierta en una contribución con implicaciones confiscatorias (CP arts 58, 95-9, 333 y 363),[73] y por ese motivo el diseño tributario de la figura es contrario al principio de equidad.

iii. Lo tercero: la regulación no impide tampoco que dos sujetos con la misma capacidad de pago; es decir, con igual renta, igual riqueza (patrimonio líquido), igual propiedad raíz, e igual nivel de consumo, paguen montos desiguales. La forma de calcular el arancel no se ata, y por lo mismo es independiente de, cualquiera de estas realidades económicas reveladoras del poder contributivo de las personas. Es más, es posible que incluso personas con todos esos datos en común, sean demandadas en un proceso idéntico, con pretensiones dinerarias idénticas, y sin embargo paguen montos desiguales, si se dan algunas diferencias irrelevantes en torno a la definición de su capacidad de pago. En efecto, si en el proceso de uno de ellos el demandante está eximido del arancel (por ejemplo porque no tuvo que declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda), mientras que en el otro proceso el demandante sí tuvo que pagar el arancel al inicio (porque declaró renta en el año anterior y no tenía amparo de pobreza), se obtiene que al final, si ambos demandados son vencidos en juicio, el del primer caso tendría que restituir a título de costas el arancel pagado y calculado sobre la base de las pretensiones dinerarias, mientras que el otro, en el que la contraparte no tuvo que pagar el arancel, tendría que cancelar el tributo sobre la base de la condena efectivamente impuesta, que procesalmente es lógico que pueda ser inferior a las pretensiones dinerarias iniciales. Y así, dos personas con idéntica renta, riqueza, propiedad y nivel de consumo, siendo ambas demandadas, en procesos de la misma naturaleza, y con las mismas pretensiones dinerarias, acabarían pagando montos desiguales que, como se dijo en el punto anterior, no necesariamente consultan su capacidad de pago.

48.3. Como se infiere de lo anterior, los elementos del arancel judicial suponen una franca restricción al principio de equidad (CP arts 95-9 y 363), en la medida en que gravan una realidad que no consulta la capacidad de pago del contribuyente, no establecen dispositivos para evitar escenarios confiscatorios, e introducen un trato desigual e injustificado entre sujetos con la misma capacidad contributiva, y en iguales circunstancias fácticas.

49.1. La Corte, en concordancia con ese entendimiento, ha decidido que determinadas disposiciones tributarias son inconstitucionales por introducir dosis manifiestas de regresividad en el sistema fiscal. Por ejemplo, la sentencia C-776 de 2003,[77] declaró inexecutable una norma tributaria que introducía reformas extensas al IVA, sobre la base de que incorporaba al sistema tributario una manifiesta dosis de regresividad. La sentencia C-1060A de 2001 declaró también inexecutable una norma tributaria, en virtud de la cual se

les adjudicaba la calidad de rentas de trabajo exentas del gravamen a las rentas, a los gastos de representación de ciertos altos funcionarios oficiales, y además se presumía que, a efectos tributarios, un porcentaje fijo de sus salarios equivalía a gastos de ese tipo, con lo cual dicho porcentaje se convertía a su vez en renta de trabajo exenta.[78] La decisión se fundó entonces en que la norma acababa gravando más severamente las rentas menores que las mayores, con lo cual introducía un trato directamente regresivo.[79]

49.2. Con base en estas consideraciones, la Sala estima que el arancel introduce una dosis de manifiesta regresividad al sistema tributario: primero, no lo regula de modo que garantice un sacrificio igual de parte de contribuyentes con capacidades de pago desiguales; segundo, y en contraste, sí crea una medida para que quienes tienen más capacidad contributiva, así presenten pretensiones sumamente elevadas de dinero o se vean condenadas a satisfacer una obligación patrimonial cuantiosa, nunca se vean obligados a cancelar por el arancel más de doscientos salarios mínimos legales mensuales; tercero, esta regulación no impide la extensión en los hechos de una barrera económica, que puede ser franqueable por parte de quienes tienen mayor capacidad de pago, pero que en cambio resulta tanto más insuperable mientras se tenga menor renta, riqueza, propiedad o niveles de consumo. La Corte pasa a desarrollar estos motivos:

i. Uno. Como quedó evidenciado, el monto del gravamen no se determina en función de la renta, la riqueza, la propiedad, o los niveles de consumo del contribuyente, que son las realidades económicas típicamente usadas para revelar la capacidad de pago en la tributación fiscal o parafiscal. Esta vez son las pretensiones dinerarias, y en otros casos los montos de las condenas, los hechos a partir de los cuales se determina la cuantía de la detracción. Esto indica que dos personas con capacidades económicas diferentes en todos estos aspectos (pero, aun así, no excluidas del arancel); es decir, con rentas, riqueza, propiedades y nivel de consumo notoriamente incomparables y radicalmente desiguales, podrían llegar a tener que pagar magnitudes idénticas de dinero por concepto del arancel judicial, mientras presenten demandas con pretensiones dinerarias iguales o, en otros eventos, sean condenadas a pagar judicialmente sumas dinerarias idénticas. No hay, por tanto, un dispositivo en la regulación que garantice un sacrificio igual para todos los contribuyentes, fin buscado por el principio de progresividad. Esta, que es por sí misma entonces una manera de definir el arancel, en la cual no se persigue la progresividad tributaria, introduce al sistema una dosis de regresividad.

ii. Dos. Ahora bien, a eso debe sumarse que la Ley 1653 de 2013 no introduce garantías orientadas a evitar escenarios confiscatorios, y en cambio sí fija un límite (techo) a la cuantía pagable por el arancel, que asciende a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin importar esta vez que dicha suma pueda ser notoriamente inferior al 1.5% de las pretensiones dinerarias o de las condenas adversas. Se ve entonces que mientras la Ley no crea condiciones para impedir que una persona se vea sujeta a sufragar un monto tributario que sobrepase drásticamente su capacidad de pago, sí establece un dispositivo en virtud del cual las personas con más alta capacidad de pago (por su renta, riqueza, propiedad y propensión al consumo), podrían cancelar denotadamente menos de lo que están capacitadas para cancelar a título de arancel, en procesos en los cuales presenten pretensiones por cuantías elevadas, o sean condenadas por sentencia a cancelar montos superlativos de dineros. En otras palabras, para la Ley es indiferente que mientras unas personas se vean obligadas a destinar la casi o absoluta totalidad de los frutos de su actividad económica, para pagar el arancel, otras -las que tienen mayor capacidad de pago- nunca se vean ante la necesidad de pagar más de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes. La regulación no sólo no es entonces progresiva, sino que de hecho tiene implicaciones regresivas.[80]

iii. Tres. La creación de una barrera económica de acceso con límites (techo), que resultan franqueables por quienes cuentan con mayor capacidad económica pero no necesariamente por quienes, sin estar en condiciones de pobreza, tienen una capacidad contributiva notoriamente inferior, es ya entonces por sí misma regresiva. Pero cuando esto puede significar una carga imposible o muy difícil de cumplir, y esa carga es condición de acceso a un servicio o actividad esencial o fundamental, como es el caso de la administración de justicia, la dosis de regresividad se incrementa exponencialmente, ya que impide justamente superar la desigualdad real, preexistente al tributo, en la medida en que quienes tengan mayor capacidad económica para franquear la barrera de acceso, estarán en mejor posición que quienes tienen menor capacidad de pago para hacer efectivos sus derechos patrimoniales, mediante la coerción del poder estatal administrado por la justicia. El arancel, como se mencionó anteriormente, no sólo no grava entonces de igual modo a los iguales, y puede implicar de hecho un desigual sacrificio para sujetos con capacidades de pago notoriamente diferentes, sino que además establece un obstáculo con la virtualidad de perpetuar las desigualdades reales, preexistentes al tributo, al fijar obstáculos para que quienes tengan derechos patrimoniales insolutos por sumas cuantiosas de dinero, sin estar

en condiciones de pobreza, se vean obligados a pagar un arancel posiblemente superior a su renta, su riqueza, su propiedad y su nivel de consumo, en aras de hacer efectivas las acreencias que tienen a su favor. Lo cual, en suma, amplía significativa y manifiestamente la dosis de regresividad.

49.3. En definitiva, los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013 rediseñan radicalmente el modo de establecer la cuantía pagable del tributo, y al hacerlo introducen una franca y ostensible restricción al principio de progresividad. Para empezar, el gravamen no sólo no es igual para sujetos con igual capacidad de pago, o en circunstancias fácticas similares, sino que además de hecho deja de gravar con más a quienes tienen mayor capacidad contributiva, y con menos a quienes la tienen en menor medida, y aparte de eso crea una barrera económica que, al tener un límite (techo) de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, la convierte en un limitante susceptible de franquearse más fácilmente por quienes cuentan con las mayores capacidades de pago, y en cambio en un ingente obstáculo que puede resultar cada vez menos superable conforme se desciende en la escala de realidades indicadoras de capacidad contributiva. Esto ya es de suyo suficiente para calificar de regresivo el arancel. Pero cuando se convierte, además, en un significativo obstáculo de acceso económico a un servicio o actividad esencial o fundamental dentro del Estado Constitucional, como es la administración de justicia, y precisamente en un ámbito de litigio donde se ventilan pretensiones económicas, encaminadas a satisfacer derechos patrimoniales, la notoria regresividad aumenta exponencialmente el trascendental problema de inconstitucionalidad, pues interpone un ostensible obstáculo, con la potencialidad de ser infranqueable, a la superación de las desigualdades preexistentes al tributo. Estas consecuencias, en un esquema de tributación parafiscal, son manifiestamente regresivas.

d. El desproporcionado sacrificio que introduce el arancel judicial, en los principios de justicia, equidad y progresividad tributarias, acarrea la violación de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso

50. A lo anterior cabe agregar que la configuración tributaria del arancel, contenida en los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley demandada, no introduce cualquier grado de limitación a los principios de justicia, equidad y progresividad tributaria, sino de hecho sacrificios manifiestamente desproporcionados en dichos mandatos. Esto es relevante decirlo, por

cuanto la Corte ha sostenido que para declarar un tributo o una regulación contraria a la equidad y a la progresividad tributarias, es preciso tener en cuenta si el instrumento en cuanto tal es razonable o proporcionado.[81] Por lo cual, si bien lo anteriormente mencionado sería suficiente para evidenciar un sacrificio patente, intenso y vasto en los principios de justicia, equidad y progresividad, podría preguntarse si ese sacrificio se introduce razonablemente para alcanzar otros objetivos constitucionales legítimos, valiosos o, incluso más, imperiosos. La Corte procede a definir por qué la medida acusada no es razonable.

50.1. Intensidad del escrutinio. La intensidad de un escrutinio constitucional se determina, entre otros factores, con arreglo al tipo de instrumento que se prevea,[82] la importancia de los derechos y principios constitucionales comprometidos,[83] y el nivel de sacrificio que se imprima a estos últimos.[84] Al aplicar estos criterios para definir la intensidad del test en esta ocasión, la Corte considera que debe ser el más estricto posible:

- La excepcionalidad de las contribuciones parafiscales exige en principio un escrutinio más intenso. La Constitución le da al Congreso la potestad de imponer contribuciones fiscales “y, excepcionalmente, parafiscales” (CP art 150 num 12). Como se ve, la libertad con la cual cuenta al legislador en el diseño de la política fiscal, no es constitucionalmente equiparable con los límites que le depara al configurar las contribuciones parafiscales, pues la imposición de estas últimas ha de ser excepcional. Esta regulación constitucional se traduce en un mandato de control estricto sobre las reformas de imposición parafiscal, con el fin de evitar que estas últimas se convierta en la forma ordinaria y regular de financiar los gastos e inversiones del Estado, que en principio es un deber de todas las personas y los ciudadanos, y no exclusivamente una obligación de un sector (CP art 95-9).[85]

- La importancia de los principios y derechos comprometidos. Los principios de equidad y progresividad, lo mismo que los derechos de acceso a la justicia y de defensa, están expresa y taxativamente previstos en la Constitución (CP arts 95-9, 363, 229 y 29), lo cual es indicativo de su trascendencia dentro del orden jurídico. Los primeros principios mencionados son, en su respectivo ámbito, fundamentales para dotar de legitimidad el sistema tributario (CP arts 95-9 y 363). Los segundos son por su parte instrumentos esenciales para garantizar los demás derechos sustanciales, incluso de orden fundamental, en la medida en que permiten poner el aparato de poder estatal, administrado por la

justicia, con el propósito de hacerlos efectivos. Estas características dotan a todos los principios comprometidos de la más alta importancia en la configuración de un Estado Social de Derecho. Este último tiene como fines, en la Constitución de 1991, asegurar a los integrantes de la Nación la convivencia, la justicia, la igualdad y la paz (CP Preámbulo), y hacer efectivos los derechos y deberes consagrados en la Carta (CP. art 2).

- Nivel de sacrificio de los principios mencionados. Creación de una barrera prima facie de acceso a la justicia y de ejercicio de facultades de defensa. En este caso, la Ley demandada implica un sacrificio de un alto nivel de intensidad en los principios constitucionales y derechos fundamentales comprometidos. La Corte observa, de un lado, que la regulación del nuevo arancel restringe significativamente la equidad en la imposición de cargas tributarias. De otro lado, advierte que introduce una dosis de manifiesta regresividad al sistema tributario. Y finalmente se aprecia que, al definir de este modo el arancel, como una condición previa e indispensable para acceder a la justicia en ciertos procesos, o para ejercer determinadas posiciones de defensa, se crea una restricción económica de acceso a la justicia y al ejercicio de facultades protegidas por el derecho de defensa, que abarca comparativamente un mayor número de especies de procesos. Los dos primeros sacrificios fueron plenamente demostrados en acápites anteriores de esta providencia. Las razones por las cuales la Corte estima que este arancel supone una restricción al acceso a la justicia y al debido proceso, y por qué esto conduce a hacer un escrutinio estricto, merece un desarrollo adicional.

Esto hecho es suficiente para concluir que la Ley crea una barrera prima facie de acceso a la administración de justicia y de ejercicio de las señaladas posiciones de defensa. Sin embargo, no basta para que el arancel judicial sea automáticamente declarado contrario a la Carta. La Constitución no sólo no prohíbe per se la instauración de un arancel judicial,[86] sino que incluso no establece una prohibición expresa y absoluta para que el legislador imponga tributos en un momento previo al acceso a la justicia o al ejercicio de un derecho de defensa en el proceso, si la detracción es en sí misma una medida proporcional. La Constitución prevé el deber de la persona y el ciudadano de “[c]olaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia” (CP art 95-7), y no proscribe al Congreso la posibilidad de usar la tributación para fomentar el cumplimiento de ese deber. La política tributaria es, por otra parte, un instrumento que, además de conseguir caudales de recursos para la hacienda pública, puede también usarse con el fin de modelar, dentro de

ciertos límites, prácticas o tendencias ilícitas, abusivas o incluso sólo perjudiciales. De hecho, la implementación de contribuciones ha tenido un uso indirecto y legítimo en otros Estados constitucionales, como técnica encaminada a modelar prácticas o comportamientos individuales o colectivos que se estiman dañinos.[87] La imposición parafiscal, como forma de promover cambios importantes dentro de la sociedad, no sólo no contradice la Constitución, sino que de hecho ha sido admitida por esta Corte. Por ejemplo, la jurisprudencia ha aceptado la imposición de un gravamen sobre el consumo de tabaco, no tanto por los ingresos que esto pueda generar, sino porque desestimula el consumo del mismo:

“[...] el encarecimiento de los precios de los cigarrillos mediante el alza de los impuestos sobre ellos se ajusta a los compromisos adquiridos en el Convenio de la OMS acerca del desestímulo del consumo de los productos del tabaco a través de medidas tributarias. En este caso, es indiferente que algunos cigarrillos paguen porcentualmente un impuesto mayor que otros, en relación con su precio de venta al consumidor, o que los consumidores de los cigarrillos de menor valor paguen, proporcionalmente, un impuesto de consumo mayor. Como de lo que se trata es de preservar la salud y la vida de las personas, el Legislador puede tomar las medidas que considere necesarias para dificultar el acceso a los productos del tabaco, entre las cuales se encuentra la de elevar los precios mínimos de compra de los cigarrillos, a través del alza del impuesto al consumo”.[88]

Ahora bien, no todas las actividades, prácticas o comportamientos son igual de valiosos, en relación con la Constitución. No es lo mismo consumir tabaco que acceder a la administración de justicia, o que ejercer una posición de defensa dentro de un proceso judicial. La imposición de gravámenes sobre el consumo del cigarrillo, si bien tiene por supuesto límites, no se ha de someter a un escrutinio tan estricto como al que ha de sujetarse una detracción sobre el uso de la administración de justicia. En este último caso, si bien no está prohibido establecer tributos que proporcionalmente enfrenten problemas estructurales de la justicia, lo cierto es que “la configuración del arancel judicial no puede conllevar la imposición de barreras [definitivas] de acceso a la justicia”, que desestimen indiscriminadamente el ejercicio de los derechos fundamentales.[89] Por lo cual, si se ha de adelantar el momento del cobro del arancel, de tal suerte que este se convierta en una barrera prima facie de acceso, la constitucionalidad de esta medida depende de que sea diseñado con especiales precauciones, para que sirva únicamente al

fin de cambiar prácticas de litigio, o usos de la justicia que sean clara y manifiestamente perjudiciales, ilícitos o abusivos. El diseño de la imposición no puede, en cambio, extender los efectos disuasivos del tributo hacia otras prácticas y actuaciones legítimas, lícitas, y que no representen abusos del derecho o prácticas perjudiciales para la administración de justicia. Las medidas que puedan producir un efecto de desaliento sobre el uso de la justicia, y de las posiciones y recursos judiciales de defensa, deben someterse al más estricto escrutinio judicial por parte de la Corte Constitucional.

- Conclusión sobre la intensidad del escrutinio constitucional. Lo anterior significa que el instrumento de tributación previsto en la Ley 1653 de 2013 debe perseguir un fin imperioso, y en cuanto medio ha de ser conducente y exacto para alcanzarlo; es decir, no sólo adecuado, sino además efectivo (producir los efectos que persigue), y no desestimular otras prácticas o usos que resulten lícitos y no perjudiciales para la administración de justicia. Además, la medida en cuanto tal debe ser necesaria y proporcional.

Aclarado esto, la Corte pasa a enjuiciar la razonabilidad del arancel.

50.2. Las finalidades son legítimas. De acuerdo con la exposición de motivos que justificó la iniciativa de reformar el diseño del arancel judicial, la reconfiguración de este último persigue dos finalidades conjuntamente: por una parte, crear una mejor fuente de recaudo de recursos para inversión en la administración de justicia (mejor que el arancel previsto en la Ley 1394 de 2010), y por otra desestimular ciertos usos de la administración de justicia, que se representan en demandas o recursos procesales infundados, o en pretensiones temerarias.[90] La Corte advierte que ambos fines son legítimos, y uno de ellos imperioso. La adquisición de mayores caudales para financiar las inversiones en la Rama Judicial es constitucional, en la medida en que de esta manera se promueve un mejor funcionamiento del aparato judicial, y se asegura un servicio de administración de justicia cada vez más celero, más eficiente y eficaz, en beneficio de quienes lo usan. El otro propósito, que es el de desestimular la presentación de demandas o pretensiones dinerarias infundadas o temerarias, es un fin inmediato para alcanzar el más remoto de reforzar el deber de la persona y el ciudadano de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, que está expresamente exigido en el texto de la Constitución (CP art 95-7).

50.3. Los medios empleados son inconducentes e inexactos. El arancel judicial establecido

en los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013 no supera este paso del escrutinio. En concepto de la Corte, la reforma acusada introduce un gravamen que ciertamente puede concretarse en un aumento de los recursos en favor de la administración de justicia. Igualmente, tiene la virtualidad de producir un efecto disuasorio frente a la instauración de pretensiones o ejercicios procesales infundados o temerarios, que es uno de los fines de la reforma. El instrumento resulta más útil, en este punto, respecto de quienes cuentan con menor capacidad de pago, y menos con quienes tienen capacidades contributivas superiores, ya que estos últimos pueden sortear la barrera. Pero más allá de ese efecto, la nueva versión del arancel judicial tiene implicaciones disuasivas no sólo para quien instaura pretensiones dinerarias abusiva o infundadas, sino también para otros sujetos, aunque presentan pretensiones dinerarias legítimas, lícitas y no abusivas ni perjudiciales. Esto ocurre respecto de quienes, sin estar por debajo de la línea de pobreza, y obligados a pagar el arancel, no cuentan necesariamente con facilidades económicas para pagar el monto de una contribución tributaria que, en tanto no se define en función de la capacidad de pago del obligado, puede llegar a exigirle a este último el cumplimiento de un imperativo incluso imposible o muy difícil de cumplir, lo cual está prohibido por la Constitución, según la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.[91]

50.4. Los medios son innecesarios y desproporcionados. A todo lo anterior, que ya de suyo es suficiente para declarar inexecutable el esquema tributario demandado, debe sumarse que la escogencia del arancel -en el diseño que tiene actualmente- como instrumento para obtener recursos y disuadir la instauración de pretensiones infundadas o temerarias, es innecesaria y desproporcionada. Es innecesaria, por una parte, porque existen otros medios disponibles para impedir la interposición de pretensiones dinerarias infundadas o temerarias, dentro de los cuales se encuentran el juramento estimatorio, o las sanciones por temeridad. Asimismo, puede haber otras formas de obtener recaudos para financiar las inversiones en la administración de justicia, dentro de las cuales se encuentra por supuesto el amplio universo de posibilidades que deja la política fiscal y, en menor medida, para-fiscal. Por ejemplo, es posible diseñar la contribución del arancel de un modo distinto, y adoptar la configuración del mismo, tal como se encontraba prevista en versiones anteriores de la Ley 1394 de 2010.

La nueva versión del arancel, contenida en la Ley 1653 de 2013, tal vez resulte más eficaz que las medidas alternativas reseñadas, para alcanzar los propósitos antes referidos. La

Corte no insinúa lo contrario. Pero observa que lo que la Ley 1653 de 2013 alcanza en mayor eficacia, no compensa el manifiesto y enorme sacrificio que introduce en los principios de equidad y progresividad tributaria y, en especial, en los derechos a acceder a la justicia y al debido proceso. El acceso a la justicia y el debido proceso son instrumentos al servicio de todos los derechos fundamentales, y su desconocimiento acarrea por tanto el de todos los demás. En esa medida, cada vez que por razones económicas un reclamo no se tramita ante la justicia, o un reclamo ante la justicia es desoído por el juez, o bien es una controversia menos que se decide, o que se resuelve por otras vías, y en cualquier opción hay un sacrificio enorme para derechos fundamentales, incompensable por las eventuales virtudes en términos dinerarios y disuasivos del nuevo arancel.

51. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional considera inexecutable los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013, en tanto erigen una barrera económica para acceder a la administración de justicia, que impide ejercicios lícitos, legítimos y no perjudiciales de la misma, o de los derechos procesales.

Otras razones de inconstitucionalidad del artículo 5, Ley 1653 de 2013

52. Aparte de lo señalado, hay algunos fragmentos específicos del artículo 5 de la Ley 1653 de 2013, que presentan por sí mismos problemas de inconstitucionalidad, planteados por los actores en sus demandas. La Corte encuentra que el artículo 5 inciso 5, viola el principio de excepcionalidad de las contribuciones parafiscales (CP art 150 num 12); y que el artículo 5 parágrafo 1º desconoce el derecho a la estricta legalidad de las sanciones (CP art 29), por lo siguiente:

- El artículo 5 inciso 5, establece que “[c]uando se demande ante una autoridad administrativa en ejercicio de función jurisdiccional en aquellos asuntos en los que esta y el juez tengan competencia a prevención para conocer de la actuación, el arancel judicial se causará a favor de la autoridad administrativa respectiva”. Esta norma desconoce lo previsto en el artículo 6 inciso 3 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, conforme al cual “[e]l arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial”. En efecto, destinar los recursos del arancel a autoridades de la administración pública que cumplan funciones jurisdiccionales, no es propio de los ingresos públicos a favor de la “Rama Judicial”, como lo prevé la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que en

este caso forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato. Los organismos administrativos no hacen parte de la rama judicial, aunque excepcionalmente estén facultados por la Ley para administrar justicia (CP art 116). La infracción de lo contemplado en la Ley estatutaria se traduce, además, en este caso, en una violación de la excepcionalidad de las contribuciones parafiscales, pues el artículo 150 numeral 12 de la Carta dice que el legislador puede “excepcionalmente” imponer este tipo de tributos, “en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, lo cual no ocurre en la citada disposición.

- El artículo 5 parágrafo 1º dice que “[q]uien utilice información o documentación falsa o adulterada, o que a través de cualquier otro medio fraudulento se acoja a cualquiera de las excepciones previstas en el presente artículo, deberá cancelar, a título de sanción, un arancel judicial correspondiente al triple de la tarifa inicialmente debida, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar”. Al revisar esta disposición, la Sala advierte que no respeta el principio de estricta legalidad. No establece si sólo se responde a título de dolo o culpa (responsabilidad subjetiva), o si también con responsabilidad objetiva. Podría decirse que, al ser un ilícito penal, en este caso se debe obrar con dolo o culpa (o preterintención). Pero, en el supuesto que no se trata de una sanción penal, podría abrirse la posibilidad de sancionar a personas por utilizar información falsa, independientemente de su responsabilidad subjetiva. La descripción de los comportamientos típicos es indeterminada. Cuando se dice que también se aplica la sanción a quien pretenda exonerarse del arancel ‘a través de cualquier otro medio fraudulento’, no se precisa qué debe tener el medio para ser considerado fraudulento. El medio fraudulento es cualquiera, no se enuncia, y la acción o las acciones que realizan el comportamiento típico no se determinan. No precisa ni remite específicamente a un procedimiento para aplicar la sanción, ni define con claridad la cuantía de la misma, pues si bien dice que se debe pagar el “triple de la tarifa inicialmente debida”, no se precisa si al cancelar esa suma se cumplen al mismo tiempo la sanción y la obligación tributaria, o si sólo se satisface la sanción. En definitiva, hay una franca y abierta indeterminación en la norma, que vulnera el artículo 29 de la Constitución.

Decisión a adoptar

53. La inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9, antes referidos, tiene profundas implicaciones para la validez de toda la Ley 1653 de 2013. En efecto, los artículos 4, 5, 6, 7,

8 y 9 de la Ley 1653 de 2013 definen los elementos estructurales del arancel judicial; es decir, respectivamente, el hecho generador, las excepciones a este, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa, y lo atinente al pago del arancel. Ahora bien, precisamente fue la necesidad de modificar justo estos elementos, y en especial el hecho generador, el motivo central de la reforma integral al arancel judicial.[92] Los demás preceptos de la Ley 1653 de 2013 se adoptaron entonces a propósito de esos aspectos estructurales, y tienen sentido y razón de ser sólo en función suya. Por lo cual, la declaratoria de inexecutable de las normas que prevén los elementos definitorios del nuevo arancel, deja a los aspectos accesorios de la reforma desprovistos de la causa por la cual fueron instaurados. Al declarar inexecutable los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1653 de 2013, la Corporación debe por tanto decretar la inexecutable de la totalidad de la Ley.[93] Lo cual coincide, por lo demás, con la jurisprudencia constitucional adoptada en casos semejantes, en los cuales tras encontrar que son inexecutable los ejes estructurales de un cuerpo o sistema normativo, la Corte ha procedido a declarar la inexecutable de toda la reforma.[94]

54. Con fundamento en lo anterior, dado que no es posible que el sistema del nuevo arancel subsista sin los elementos definitorios previstos en los 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley demandada, la Corte Constitucional estima que la declaratoria de inexecutable de estos últimos acarrea necesariamente la inexecutable de la totalidad de la Ley 1653 de 2013.

VII. DECISIÓN

RESUELVE

Declarar INEQUIBLE la Ley 1653 de 2013 ‘Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones’.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO. Cuadro comparativo arancel judicial

Ley 1394 de 2010

Ley 1653 de 2013

Hecho generador. El arancel se genera en (i) procesos “ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos”, (ii) en los cuales el monto de las pretensiones sea igual o superior a “doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales”, y (iii) siempre que se de una de tres hipótesis: cumplimiento de lo acordado por las partes en una transacción o conciliación que pusiera término a un proceso ejecutivo, por el cumplimiento de una condena impuesta en laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación, o por cumplirse obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza (ídem art 3). No se cobra, sin embargo, en los procesos penales, laborales, contencioso laborales, de familia, de menores, declarativos,[95] ni en los conflictos de seguridad social, de control constitucional, ni en los “derivados de la tutela y demás acciones constitucionales”.

Hecho generador. El arancel judicial se causa por regla general en los “procesos judiciales con pretensiones dinerarias” (art 4). Lo cual significa que es susceptible de cobrarse, en principio, ante una pretensión que sea convertible en dinero. La Ley agrega que también se genera en procesos no judiciales que se surtan ante autoridades administrativas en ejercicio de función jurisdiccional, en aquellos asuntos en los que estas y el juez tengan competencia a prevención. El arancel no se genera entonces en los procesos (judiciales o administrativos ante autoridades con jurisdicción) en los cuales no se formulen pretensiones dinerarias.

Sin embargo, no en toda clase de procesos con pretensiones dinerarias se cobra el arancel judicial. Según el artículo 5 de la Ley, “[n]o podrá cobrarse” en los procedimientos arbitrales, penales, laborales, contencioso laborales, de familia, de menores, liquidatorios, de insolvencia, de jurisdicción voluntaria, de control constitucional o de acción de tutela, y en los derivados de acciones populares, de grupo, de cumplimiento, “y demás acciones constitucionales”. En los procesos de reparación directa no se cobra el arancel cuando se pruebe sumariamente ante el juez “que el daño antijurídico cuya indemnización se reclama ha dejado al sujeto activo en

situación de indefensión”, y que cubrirlo en esas condiciones limitaría el derecho a acceder a la justicia. Las víctimas, en los procesos judiciales de reparación de que trata la Ley 1448 de 2011 ‘Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.’, tampoco están obligadas en ese contexto a cancelar el arancel.

En los casos en los que tenga que hacerse, el arancel se debe pagar “antes de presentar la demanda” y acompañar a esta el comprobante de pago correspondiente (art 6). Cuando, debiendo hacerlo, el demandante no presenta la demanda en estas condiciones, el juez debe inadmitirla, en los términos del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.[96] Es un deber del juez, conforme al artículo 6 inciso 4, verificar que el arancel judicial se pague, cuando sea el caso de hacerlo. En cualquier evento, debe dejar constancia “en el auto admisorio de la demanda”. Si en otra etapa del proceso el juez “establece” que no se ha pagado “total o parcialmente” el arancel judicial, hará un requerimiento para que en el término de 5 días se pague, “so pena de aplicar las consecuencias previstas para el desistimiento tácito, la perención o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso, según el estatuto procesal aplicable” (art 6 par 2).

Sujeto pasivo. Según la Ley 1394 de 2010, cuando se presenta el hecho generador del arancel, este último se encuentra a cargo “del demandante inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos, o sus causahabientes a título universal o singular” (ídem art 6). No se cobra, empero, a “las personas de los niveles de SISBEN 1 y 2, condición que serpa acreditada con el respectivo carné”. También se excluye del deber de cancelar el tributo en mención a quienes, sin probar su clasificación en los referidos niveles de SISBEN, se les haya reconocido el amparo de pobreza en los términos de la ley (ídem art 4).

Sujeto pasivo. El tributo está en principio a cargo del “demandante inicial”, del “demandante en reconvención” o de quien “presenta una demanda acumulada en procesos con pretensiones dinerarias” (art 6). Cuando el demandante sea persona natural y no haya estado en la obligación de declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, el “demandado vencido en el proceso” debe hacerse cargo al final de este del pago del arancel. La Ley prevé que debe pagar

la detracción quien realice el hecho generador en su condición de “llamante en garantía”, de “denunciante del pleito”, de interviniente “ad excludendum”, y quien inicie un incidente de liquidación de perjuicios, siempre que en este último caso “no se trate del mismo demandante que pagó el arancel al presentar la demanda y de todo aquel que ejerza una pretensión dineraria”. Debe pagar el arancel uno cualquiera de los litisconsortes necesarios o cuasinecesarios, pero todos y cada uno de los litisconsortes facultativos debe hacerlo individualmente.

El gravamen no se cobra, sin embargo, a ciertos sujetos. A las entidades públicas en principio no se les exige el pago de la exacción, pero sí a los entes públicos que “pertenezcan al sector financiero o [s]ean vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin importar su naturaleza jurídica y los colectores de activos públicos señalados como tales en la ley cuando sean causahabientes de obligaciones dinerarias de alguna entidad del sector financiero” (art 5). Tampoco se exige a las personas naturales que cuenten con amparo de pobreza (art 5), o que en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda no hubieren estado obligadas a declarar renta (art 5 inc 3, y art 8 par 1 inc 3). En los eventos de coadyuvancia o de llamamiento de oficio, no se causa el arancel (art 6 par 1). Cuando en una sucesión procesal, el causante haya estado exento del tributo, eso no exime automáticamente al sucesor, salvo que tenga independientemente las condiciones para eximirse por su parte (art 5 par 2).

Base gravable. El arancel de la Ley 1394 de 2010 se calcula sobre estos valores: (a) las condenas por sumas de dinero (el valor efectivamente recaudado por el demandante), y en los procesos ejecutivos donde concurren medidas cautelares sobre bienes a rematar, se toma como base gravable -una vez efectuado el remate- el valor establecido “como pago total o parcial a favor del demandante”; (b) en las condenas por obligaciones de dar o hacer, se calcula sobre el “valor total a pagar como resultado de la liquidación elaborada por el juzgado”; (c) en la transacción o conciliación, se grava el valor de los pagos, o de la estimación de los bienes o prestaciones “determinado por las partes en el acuerdo de transacción o conciliación judicial que ponga fin al proceso” (Ley 1394 art 6).[97]

Base gravable. En general, el arancel se calcula sobre las pretensiones dinerarias

planteadas en la demanda o en cualquier otro trámite de los que se definen en la Ley (art 7). Cuando se incluyan varias pretensiones dinerarias, todas ellas deben sumarse para fijar la base gravable con el tributo demandado. Si a las pretensiones se incorporen “frutos, intereses, multas, perjuicios, sanciones, mejoras o similares”, estas se “calcularán a la fecha de presentación de la demanda”. Las pretensiones formuladas en salarios mínimos legales mensuales, en moneda extranjera o en cualquier otra unidad de valor, la liquidación harpa al momento de la presentación de la demanda (art 7). Cuando el demandante sea una persona natural, y no haya estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda, quien debe pagar el arancel es el “demandado vencido en el proceso”. En ese caso, la base gravable la conforman “las condenas económicas decretadas en la sentencia” (art 5 inc 3). La misma base aplica cuando se trate de un proceso contencioso administrativo diferente al contencioso laboral, en el cual el demandado sea un particular (art 5 inc 4).

Tarifa. En la Ley 1394 de 2010 la tarifa aplicable es en general “del dos por ciento (2%)” sobre la base gravable. Pero en los casos de terminación anticipada de procesos ejecutivos, y en los que se requiera reconocimiento o refrendación del laudo arbitral ante el funcionario judicial, es “del uno por ciento (1%)”. Cuando haya pagos parciales, la tarifa se aplica separadamente en cada caso, “independientemente de su monto” (art 7).

Tarifa. La tarifa del arancel es del uno punto cinco por ciento (1.5%) de la base gravable, y no puede superar “en ningún caso” los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (art 8). La Ley prevé “a título de sanción” un arancel judicial correspondiente “al triple de la tarifa inicialmente debida”, y sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar, a quien “utilice información fraudulenta o documentación falsa o adulterada, o que a través de cualquier medio fraudulento se acoja a cualquiera de las excepciones previstas” a la obligación de pagar el arancel (art 5 parágrafo 1°).

Sujeto activo, destinación, administración, controles y vigencia.[98] El arancel se causa, en la Ley 1394 de 2010, a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, y se incorpora como ingreso en el

“Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia” (ídem art 2). Los recursos los administra el “Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia” (ídem art 1). El pago del arancel debe hacerse mediante depósito judicial a órdenes del respectivo despacho del Banco Agrario, indicando el número del proceso, y una vez recibido el título de depósito, este se endosa y envía al Consejo Superior de la Judicatura. Los recursos así recaudados se deben destinar a “la descongestión de los despachos judiciales del país” (ídem art 12). “[H]asta el diez (10%) por ciento” de ese recaudo se debe reasignar a la jurisdicción indígena (ídem art 12 par). La Ley 1394 prevé el deber del Consejo Superior de la judicatura de rendir un informe acerca del destino y empleo de los recursos obtenidos por concepto del arancel,[99] y consagra como falta disciplinaria “retrasar, sin justificación, la tramitación de los procesos en los que no se causa el arancel” (ídem art 11). Dicha Ley entró a regir con su promulgación (ídem art 15), acto que tuvo lugar el 12 de julio de 2010.

Sujeto activo, destinación, administración, controles y vigencia. De acuerdo con el artículo 3, el arancel judicial se causa “a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, o quien haga sus veces” (inc 1). A renglón seguido, la misma disposición prevé que el arancel es un ingreso público a favor del “Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial” (inc 2). En aquellos casos en los cuales la pretensión dineraria genere el arancel, pero se presente ante una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales, en asuntos en los cuales esta y el juez tengan competencia a prevención, el tributo se causa “a favor de la autoridad administrativa respectiva” (art 5 inc 5). En cuanto a la destinación, el artículo 2 de la Ley demandada dice que el arancel judicial se debe destinar a “sufragar gastos de inversión de la Administración de Justicia”. El artículo 11 de la misma establece que dichos recursos se han de destinar a “la descongestión de los despachos judiciales y la implementación del sistema oral a nivel nacional”. Estos recursos deberán “priorizarse” para “atender la implementación de los estatutos procesales que establecen el trámite de los procesos en forma oral y por audiencias en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa en donde se causan [...], así como las mejoras y adecuación de la infraestructura física y tecnológica destinada para garantizar un acceso eficiente a la administración de justicia” (art 11). De esos recursos debe destinarse “hasta el 10%” a la jurisdicción especial indígena. Para esos efectos, el

Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces debe informar a la Mesa Permanente de Concertación Indígena, en enero de cada año, el valor total recaudado por concepto del arancel judicial (art 11 parágrafo).

En lo que atañe a la administración, el artículo 2, inciso 2°, de la Ley 1653 de 2013, prevé que los dineros recaudados en virtud del arancel judicial deben ser administrados por el “Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia”. El artículo 3, inciso 1°, prevé que el destino inicial de esos recursos debe ser el “Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia”. Todo pago que se haga a la rama judicial por concepto de arancel, de acuerdo con el artículo 9°, “debe hacerse a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura – Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, según lo reglamente el Consejo Superior de la Judicatura”. El Consejo Superior de la Judicatura se ocupará, en lo que le corresponda, del recaudo de los dineros pagados con ocasión de este tributo, y puede hacerlo total o parcialmente “a través de bancos y demás entidades financieras”, en las condiciones que la Ley expresamente prevé (art 9 parágrafo). El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, puede, por autorización del artículo 11, “administrar, gestionar y recaudar el [arancel], sin perjuicio de que el recaudo se realice a través del sistema financiero” (art 11).

El artículo 12 se refiere al ‘seguimiento’ sobre la aplicación de la Ley 1653 de 2013.

Establece que el Consejo Superior de la Judicatura debe rendir un informe trimestral a una Comisión Especial de Seguimiento, que debe conformarse por “delegados del Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y [l]a Procuraduría General de la Nación”. Dicho informe debe versar acerca de la “ejecución presupuestal de las sumas recaudadas por concepto de arancel judicial, y todas aquellas que se destinen a programas de descongestión y modernización de la Administración de Justicia, construcción de infraestructura física e implementación de la oralidad en procedimientos judiciales”. Constituye falta disciplinaria “gravísima” del juez “retrasar, sin justificación, la tramitación de los procesos en los que no se causa el arancel” (art 10).

La Ley 1653 de 2013 entró a regir “a partir de su promulgación”, acto que se surtió el 15 de julio de 2013. Desde su vigencia, salvo en lo que atañe al régimen de transición, la Ley 1653 de 2013 derogó la Ley 1394 de 2010, “así como todas las disposiciones que le sean contrarias” (art 14). La Ley 1653 de 2013 expresamente prohíbe disminuir la partida presupuestal anual a la Rama Judicial, bajo el pretexto de que existe el arancel (art 2 par).

Otros. La Ley 1653 de 2013 consagra un grupo de hipótesis en las cuales es procedente la devolución o restitución del arancel pagado, o sólo del comprobante de pago para hacerlo valer en otra oportunidad. (i) Cuando se trate de un proceso contencioso administrativo, diferente al contencioso laboral -pues en este no se paga el tributo-, y en el cual el demandante sea un particular y prosperen “total o parcialmente las pretensiones”, el juez ordenará la devolución “total o parcial” del importe. (ii) Cuando el demandante pague el arancel, y el “juez de única, primera o segunda instancia no cumpla con los términos procesales fijados en la ley en relación con la duración máxima de los procesos de conformidad con lo establecido en las normas procesales”, se efectuará un reembolso del importe. (iii) Si, tras pagar el arancel, la demanda no es tramitada por “rechazo de la misma”, el juez ordenará el desglose del comprobante de pago, “con el fin de que el demandante pueda hacerlo valer al momento de presentar nuevamente la demanda”. (iv) En general, el arancel se debe tener en cuenta al liquidar las costas, conforme los artículos 393 del Código de Procedimiento Civil y siguientes. La liquidación debe hacerse con base en el valor indexado del arancel, “excluyendo del mismo las sanciones previstas en el parágrafo 1° del artículo 5° de la presente ley” (art 6 inc 4). No habrá reembolso del arancel al demandante, cuando el demandado no haya estado obligado a declarar renta en el año anterior a la presentación de la demanda (art 8 par 1 inc 3).

La devolución del arancel puede realizarse a solicitud de quien lo pagó “mediante el reembolso directo o mediante la entrega de certificados de devolución del arancel judicial”, que se consideran títulos valores a la orden, transferibles, destinados a pagar tributos nacionales administrados por la DIAN (art 8 par 1 inc 2). La emisión y entrega de los certificados de devolución, cuando haya lugar a ello, las reglamentará el

Gobierno Nacional. El Director de la DIAN adoptará por su parte los procedimientos “necesarios” para hacer viable la cancelación de tributos nacional con los certificados referidos.

La Ley 1653 de 2013 contempla también regulaciones para otros asuntos. Dice que cuando quede ejecutoriada una providencia en la cual se imponga el pago del arancel judicial, copia de la misma se debe remitir al Consejo Superior de la Judicatura – Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Las providencias ejecutoriadas de esta naturaleza prestan mérito ejecutivo. Las sumas adeudadas por concepto de arancel se consideran “créditos de primera clase de naturaleza fiscal, en los términos del artículo 2495 del Código Civil”. Establece un régimen de transición, conforme al cual las demandas presentadas después de entrar en vigencia la reforma, se regularán por ella, pero las que se hubieren promovido antes, cuando estaba en vigor la Ley 1394 de 2010, se regulan por esta última (art 13).

[1] Citan estas palabras, que le adjudican a la ex Ministra de Justicia y del Derecho, tomadas del vínculo

<http://m.elespectador.com/noticias/politica/articulo-428442-aprueban-proyecto-de-ley-crea-un-nuevo-arancel-judicial> : “[e]ste es un proyecto equilibrado, que respeta el principio de equidad porque no va a afectar a los más pobres ni a aquellos que están constantemente embargados en un proceso ejecutivo. Creo firmemente que este proyecto va a beneficiar mucho a la Administración de Justicia trayendo recursos para invertir en una más pronta, eficiente y moderna justicia y desincentivando que los procesos escalen hasta llegar a un proceso judicial. || Con esta nueva Ley se establecen medidas que incentivan la conciliación de los litigios y que las partes puedan negociar y llegar [a] acuerdos antes de llegar a la demanda. De esta manera, la instancia ante la Rama Judicial no podrá ser utilizada como mecanismo de presión para hacer valer sus pretensiones económicas”.

[2] Los demandantes citan, en su memorial, el inciso 2° del artículo 6 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, tal como fue modificada por el artículo 2 de la Ley 1298 de 2009, que dice: “[n]o podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales”.

[3] A continuación señala que dichos preceptos indican “[...] que tal tributo corresponde al uno punto cinco por ciento (1.5%) del monto de las pretensiones, que deberá ser cancelado por el demandante inicial, por el demandante en reconvención, por el llamante en garantía o por el denunciante del pleito, entre otros, antes de llevar a cabo la actuación procesal que corresponda, es decir, con anterioridad a la presentación de la demanda, el llamamiento en garantía o la denuncia del pleito, según corresponda. || Las normas demandadas también indican que en caso de no pagarse el arancel judicial, o cancelarse de manera parcial, el Juez deberá inadmitir la demanda, o no tramitar la solicitud de llamamiento en garantía o de denuncia del pleito, lo que significa que si en definitiva el demandante, llamante en garantía o denunciante del pleito se rehúsa a pagar el tributo en comento, no podrá acceder a la administración de justicia, toda vez que su demanda, llamamiento en garantía o denuncia del pleito serán rechazadas”.

[4] Sentencia C-598 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa). Cita el siguiente párrafo, que atribuye a dicha sentencia: “[...] Lo anterior supone igualmente que el derecho de acceso a la administración de justicia no se garantiza simplemente con i) el hecho de poder acceder ante un tercero que resuelva la controversia o ii) reconociendo valor a los acuerdos surgidos de la autocomposición, sino iii) estableciendo términos y plazos que permitan una pronta solución de la controversia, razón por la que este derecho implica igualmente que en plazos razonables se decida de fondo el asunto, iv) el respeto por el debido proceso y el derecho de defensa y iv) la inexistencia de barreras por razones económicas o geográficas”.

[5] Cita un párrafo, que le adjudica a la sentencia 16313 del Consejo de Estado, Sección Cuarta, que dice lo siguiente: “[...] En todo caso, la posibilidad de que las personas jurídicas accedan al amparo de pobreza es excepcional, debiéndose valorar en cada situación particular su verdadera situación financiera conforme a los medios probatorios allegados para tal fin”.

[6] Doctor Miguel Samper Strauss.

[7] Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado.

[8] En este punto viene una nota al pie de página en el concepto del Ministerio Público: “[a]lgunas de esas alternativas podrían ser, entre otras, exigir el pago del arancel en un

momento distinto al inicio del proceso o establecer una diferenciación (y eventualmente exención) de acuerdo con el tipo de proceso. Sin embargo, esas alternativas no puede definir las de antemano esta Jefatura ni la Corte Constitucional, sino que esa labor es propia de la libertad de configuración del Legislador”.

[9] En efecto, está la Ley 35 de 1993 ‘por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora’.

[10] Sentencia C-1031 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil). En esta providencia, la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre un cargo por violación del derecho a la igualdad, porque el demandante se limitó a señalar un tratamiento diferenciado. Este criterio fue reiterado, por ejemplo, en la Sentencia C-401 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual la Corte se inhibió de pronunciarse sobre el mérito de una demanda que acusaba una disposición de violar el principio de igualdad porque “los demandantes tampoco dieron cumplimiento a los requisitos, particularmente exigentes, de las demandas de inconstitucionalidad que se fundamentan en cargos por violación del derecho a la igualdad, según fueron señalados en la sentencia C-1031 de 2002”. Estas razones mínimas, deben ser el resultado de una respuesta a esas tres preguntas básicas, como lo señaló la Corte en las Sentencias C-022 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz) y C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[11] Los artículos que se citen a lo largo de la ponencia, pertenecen a la Ley 1653 de 2013, a menos que se diga expresamente algo distinto.

[12] El artículo 85 del Código de Procedimiento Civil establece: “Inadmisibilidad y rechazo de plano de la demanda. El juez declarará inadmisibile la demanda: 1. Cuando no reúna los requisitos formales. 2. Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley. 3. Cuando la acumulación de pretensiones en ella contenida, no reúna los requisitos exigidos por los tres numerales del primer inciso del artículo 82. 4. Cuando no se hubiere presentado en legal forma. 5. Cuando el poder conferido no sea suficiente. 6. En asuntos en que el derecho de postulación procesal esté reservado por la ley a abogados, cuando el actor que no tenga

esta calidad presente la demanda por sí mismo o por conducto apoderado general o representante que tampoco la tenga. 7. Cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante. || En estos casos el juez señalará los defectos de que adolezca, para que el demandante los subsane en el término de cinco días. Si no lo hiciere rechazará la demanda. || El juez rechazará de plano la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia, o exista término de caducidad para instaurarla, si de aquélla o sus anexos aparece que el término está vencido. || Si el rechazo se debe a falta de competencia, el juez la enviará con sus anexos al que considere competente dentro de la misma jurisdicción; en los demás casos, al rechazar la demanda se ordenará devolver los anexos, sin necesidad de desglose. || La apelación del auto que rechaza la demanda comprende la de aquél que negó su admisión, y se concederá en el efecto suspensivo. || El Juez rechazará de plano la demanda cuando advierta que la pretensión es manifiestamente infundada”.

[13] Ver ‘ANEXO. Cuadro comparativo arancel judicial’, al final de esta sentencia.

[14] El párrafo único del artículo 6, Ley 1394 de 2010, establece también lo siguiente: “[...] Para efectos de la liquidación se tendrán en cuenta las adiciones, aclaraciones o correcciones que se hagan conforme a lo establecido en los artículos 309 a 311 del Código de Procedimiento Civil”.

[15] Al exponer el contenido de la Ley 1653 de 2013, en párrafos anteriores, la Corte explicó en numerales diferentes lo atinente al sujeto activo, y a la destinación y la administración del tributo. En la explicación de la Ley 1394 de 2010 lo hará en un solo numeral, por ser esta una regulación más sintética.

[16] Dicho informe debe rendirlo al “Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda, a la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”. Lo cual, según la disposición, opera “sin perjuicio de las funciones de control que corresponda a la Contraloría general de la Nación” (Ley 1394 de 2010 art 13)

[17] Al respecto cabe esta observación: la Ley 1394 de 2010, al describir el hecho generador del tributo, lo circunscribe a determinados procesos ejecutivos, y excluye expresamente del gravamen los procesos declarativos. No obstante, al momento de definir los sujetos pasivos del tributo, se refiere a que el arancel estará a cargo del demandante “o

del demandante en reconvención”, en los casos allí previstos, lo cual se debe sin duda a una errata, pues la demanda de reconvención cabe únicamente en algunos procesos declarativos, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, que se refiere a la demanda en reconvención dentro del Libro Tercero de ‘Los Procesos’, en la Sección Primera de los ‘Procesos Declarativos’.

[18] El artículo 6 de la Ley 270 de 1996 ‘Estatutaria de la Administración de Justicia’, dice: “Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley. || No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley. || El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial”.

[19] La Corte Constitucional ha reconocido en la Constitución un “principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia”, por ejemplo en la sentencia C-037 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV y AV José Gregorio Hernández Galindo, AV Eduardo Cifuentes Muñoz, SPV y AV, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa y SPV Alejandro Martínez Caballero). En esa decisión y en otras posteriores que la reiteran, la Corte ha considerado que el derecho de acceso no se agota con la simple solicitud o la formulación de pretensiones, sino que incluye también el derecho a una justicia efectiva donde se apliquen la Constitución y la ley y se proclame la vigencia de los derechos fundamentales. El derecho de defensa que es uno de ellos, se encuentra entonces materialmente adscrito al derecho a una justicia efectiva, razón por la cual la gratuidad, predicable en general del derecho de acceso, se extiende como principio al de defensa. Reitera esa posición, por ejemplo, la sentencia C-095 de 2001 (MP José Gregorio Hernández Galindo. AV), al examinar una norma que preveía la necesidad de pagar una caución para que un tercero ejerciera una posición de defensa de sus intereses, a propósito de la imposición de medidas cautelares de embargo y secuestro.

[20] Sentencia C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Humberto Sierra Porto

y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería). En esa oportunidad, la Corte revisaba un proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, que justamente creaba un arancel judicial.

[21] Sentencia C-643 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. SV Humberto Sierra Porto). De nuevo, en este caso el magistrado Sierra Porto centró las razones de su disenso en su interpretación de la Constitución, conforme a la cual el principio de gratuidad en la justicia no admite una excepción tributaria como la del arancel. Su discrepancia no versó entonces en torno al tipo de ley por el que debe aprobarse este tributo.

[22] Sentencia C-643 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa. SV Humberto Sierra Porto). La Corte Constitucional sostuvo en esta sentencia que no hacía más que reiterar la jurisprudencia sobre el problema jurídico, establecida en las sentencias C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería) y C-368 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Humberto Sierra Porto) [si bien en esta sentencia no se invocó como violado el artículo 152 de la Constitución, que es el que prevé la reserva de ley estatutaria, en ella la Corte señaló como jurisprudencia en vigor, aplicable al arancel judicial, la doctrina que sobre dicha reserva expresó la Corte en la sentencia C-718 de 2008]. Antes del párrafo referido en el cuerpo del presente fallo, la Corporación dijo en la citada sentencia C-643 de 2011, en concordancia con precedentemente mencionado: “[...] la Sala reitera la solución que ha dado la jurisprudencia constitucional al problema jurídico planteado. A saber, la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia”.

[23] C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería).

[24] Sentencia C-633 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime). En ese caso, se acusaba una norma de un decreto con fuerza de ley, que introducía una reforma al Estatuto General de Contratación, por supuestamente contrariar el artículo 150 numeral 10 de la Carta, que prohíbe conferir o usar facultades extraordinarias para expedir leyes estatutarias. La Corte no aceptó entonces que una reforma al Estatuto General de Contratación fuera una modificación a una Ley estatutaria, sólo porque la norma reformada

se denominara 'estatuto'. Dijo al respecto: "[...] la sola utilización de la palabra "estatuto", para distinguir un conjunto de normas, no puede conducir, sin mayor análisis, a la conclusión de que se está en presencia de una ley estatutaria o de algo que debiera tramitarse como tal".

[25] Sentencia C-408 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz. Unánime). La Corte sostuvo entonces una Ley, que regulaba todo el sistema de seguridad social, no estaba sometida a la reserva de ley estatutaria. Para el actor, en ese momento, la seguridad social sólo podía regularse, en el modo como lo hacía la Ley 100 de 1993, mediante Ley estatutaria. La Corte sostuvo que el sistema de seguridad social no era un derecho fundamental.

[26] Sentencia C-013 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esa ocasión, la Corte señaló que en materia del derecho al trabajo, una ley estatutaria debe ser el instrumento para desarrollar "el concepto del trabajo como obligación social, lo que se entiende por "condiciones dignas y justas", la determinación de las distintas modalidades del trabajo que gozan de la especial protección del Estado y, en fin, enriquecer el contenido de este derecho con base en los desarrollos que surjan de los tratados y convenios internacionales".

[27] Sentencias C-756 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime). La Corte declaró entonces inexecutable diversos preceptos de una ley ordinaria, con fundamento en que desconocían la reserva de ley estatutaria, ya que definía el núcleo esencial del derecho a ejercer profesión "en las áreas de la salud".

[28] Sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En ese caso la Corte sostuvo que el Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) no violaba la reserva de ley estatutaria (CP art 152 lit a). Si bien regulaba derechos fundamentales, no era la regulación cabal de cada uno, aplicable a todo ramo de la legislación: "[...] Algunas de estas materias, guardan relación con los derechos fundamentales al debido proceso a la intimidad o a la libertad personal. Sin embargo, en esencia un código de procedimiento regula actuaciones y procedimientos judiciales. Al hacerlo toca el debido proceso y el derecho de defensa pero lo hace para concretar sus principios a un ramo de la legislación, no para definir de manera general la esencia de estos derechos, ni para delimitar sus alcances y limitaciones independientemente del ámbito legislativo penal, civil o laboral de que se trate.

El Código de Procedimiento Penal no es una ley estatutaria del debido proceso y del derecho de defensa sino la especificación de estos derechos en un ramo del derecho, el penal. ”

[29] Sentencia C-155 A/93, MP: Fabio Morón Díaz. En este caso, la Corte señaló que aun cuando la acción de tutela regulada por el Decreto Ley 2591 de 1991, era una de aquellas materias que formal y materialmente requerían el trámite de las leyes estatutarias, el Constituyente de 1991 había establecido en el literal b) del artículo 5 transitorio de la Carta una excepción temporal para la regulación de esta materia mediante facultades extraordinarias conferidas directamente al gobierno.

[31] La sentencia C-765 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime), antes citada, enuncia cinco criterios: “i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario. ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. [...] iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria”.

[32] Sentencia C-313 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz. Unánime). La Corte no acogió entonces los planteamientos de un demandante, de acuerdo con los cuales un tipo penal en específico – ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico- estaba sujeto a reserva de ley estatutaria, por restringir el derecho a la libertad personal. Para resolver ese cargo, la Corporación tuvo en cuenta que al sujetar a reserva las normas penales, por el hecho de suponer restricciones a la libertad personal, “lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa”. Y dijo también: “[s]i se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido,

dejándole un escaso margen de operatividad”

[33] Sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta sentencia, antes referida, la Corte sostuvo que el “criterio nominal relativo a la denominación que el legislador le da a una ley es insuficiente [para establecer si la materia regulada se sujeta a reserva de ley estatutaria]. El legislador no podría, por ejemplo dictar una ley que regule los principales derechos fundamentales y establezca reglas para su interpretación como si fuera una ley ordinaria, simplemente porque optó por llamarla “Código de Derechos Fundamentales”. Por eso, esta Corte ha señalado criterios adicionales al meramente nominal para determinar cuáles son las materias reservadas al legislador estatutario”.

[34] Sentencia C-818 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV María Victoria Calle Correa). La Corte Constitucional declaró inexecutable un grupo de disposiciones, contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la medida en que se habían aprobado mediante ley ordinaria, a pesar de que regulaban “el derecho de petición de manera íntegra, estructural y completa”, que era un tipo de regulación reservada a las leyes estatutarias (CP arts 152 y 153).

[35] Sentencia C-313 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz. Unánime). Antes citada.

[36] Sin embargo, registra que en este proceso el concepto técnico presentado por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario la considera una tasa.

[37] Sentencia C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería). La Corte dijo: “[...] el “arancel judicial” previsto en el artículo 2º del proyecto se asimila más a la noción de parafiscalidad [...]. En efecto, los recursos por concepto del arancel judicial no son una contraprestación directa por un servicio prestado, no afectan a todo aquel que acude a la administración de justicia (ya que su cobro se restringe a los supuestos allí previstos), tienen una vocación de destino específico (bajo la idea de reinvertir dichos recursos en la función pública de administración de justicia) y se pretende su administración por un Fondo creado para la administración de justicia.”

[38] Sentencia C-368 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV Humberto Sierra Porto). La decisión sobre el punto se fundó en lo siguiente: “[...] el arancel regulado en la

Ley 1394 de 2010, advierte la Corte que, en cuanto hace a su naturaleza jurídica, éste presenta las mismas características del que fue objeto de estudio por la Corporación en la citada Sentencia C-713 de 2008. En efecto, se trata de un gravamen que (i) se causa solo por la obtención de una condena favorable al demandante (arts. 6° y 8°); (ii) aplica únicamente en los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales (art. 3°); (iii) los recursos se destinarán a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia (arts. 1° y 12°); (iv) y tales recursos son administrados por el Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia (arts. 1°)."

[39] Sentencia C-136 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo. SPV Martha Victoria Sáchica Méndez. SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa). La decisión tomada por la Corte versaba sobre una norma que clasificaba un tributo como contribución, y sin embargo la Corte dijo que en realidad sus propiedades eran las de un impuesto. Dijo, sobre la denominación como criterio de clasificación tributaria: "[...]La Corte Constitucional ha considerado ya en ocasiones anteriores que, en ejercicio de su función de guarda de la integridad de la Constitución, le corresponde verificar el contenido de las normas que examina penetrando en su sustancia y dejando de lado la apariencia de lo dispuesto en ellas; yendo más allá de la denominación y de la forma externa atribuida por quienes las han concebido, con el propósito de comparar lo que realmente estatuyen con los postulados y mandatos de la Constitución Política. Tal actitud judicial apenas corresponde a lo ordenado por el Constituyente, que en el artículo 228 de la Carta Política de 1991 ordenó a los jueces que en sus providencias hagan prevalecer el Derecho Sustancial".

[40] El Decreto 111 de 1996, 'Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto' en su artículo 29: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable".

[41] Sentencia C-490 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En esa ocasión la Corte Constitucional debía decidir si la cuota de fomento cerealista violaba la prohibición de rentas con destinación específica. Para resolver ese punto, la Corporación primero mostró que se trataba de una contribución parafiscal, y con ese propósito caracterizó de la manera que acaba de mencionarse esta especie tributaria. Luego de ello dijo que no se violaba la citada prohibición, por no ser aplicable a estas contribuciones.

[42] El artículo 11 del Decreto 111 de 1996 'Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto' dispone: "[e]l Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: || a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional".

[43] El artículo 11 del Decreto 111 de 1996 'Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto' dispone: "[e]l Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: || a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional".

[44] Sentencia C-577 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esa ocasión, la Corte Constitucional se refería a las contribuciones parafiscales representadas en la "cotización para la seguridad social en salud". Son estas contribuciones similares al arancel, en que las hace un sector; en que, según la Corte en esa sentencia, con ellos se financia un sistema encargado de prestar un servicio o actividad pública ["el sistema Nacional de seguridad social en salud" en los parafiscales]; en que ante el incumplimiento del deber de tributarla se pueden derivar restricciones en el acceso al servicio, aunque no todas las restricciones son constitucionalmente legítimas [piénsese en procedimientos médico puramente estéticos, que busquen un embellecimiento aparente de la persona, o en prestaciones asistenciales lujosas, las cuales en ciertas hipótesis, ante el incumplimiento en el pago de los parafiscales, podrían llegar a ser conformes a la ley de salud]. El hecho de

que las contribuciones parafiscales con destino al sistema de salud tuvieran entonces esas características, no condujo a la Corte a desconocerles el carácter constitucional de tales.

[45] Sentencia C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón. Unánime). En esa sentencia, la Corte definía si la cuota de fomento panelero violaba la prohibición de rentas nacionales con destinación específica (CP art. 359), y concluyó que no, porque tal prohibición tenía un ámbito de aplicación limitado a las rentas nacionales derivadas del recaudo de impuestos, y no de las contribuciones –como era el caso de la cuota de fomento-. En tal contexto, caracterizó los impuestos como se señala en el cuerpo de esta providencia.

[46] Sentencia C-228 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En ese caso, la Corte debía definir, entre otros puntos, si un gravamen era un impuesto o una contribución parafiscal, y para ello tuvo en cuenta que los impuestos se caracterizan así: “[...] Las condiciones básicas del impuesto son: (i) tiene una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) en cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, este puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general”.

[47] Sentencia C-402 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Humberto Antonio Sierra Porto y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En ese caso, la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma –establecida en la Ley 160 de 1994- que contemplaba una tasa, tras advertir que no fijaba directamente la tarifa de la misma, sino que defería su determinación en una autoridad administrativa, sin fijar el sistema y el método para ello. La Corporación tuvo que definir primero si el citado tributo era una tasa, y concluyó que sí, luego de mostrar que respondía a cada una de esas características citadas en el cuerpo de la presente providencia.

[48] Sentencia C-465 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Jorge Arango Mejía y

Antonio Barrera Carbonell). La Corte debía decidir, como parte del problema, si un tributo recaudado por una Superintendencia era impuesto o tasa, y concluyó que una tasa. Entonces definió las tasas en términos coincidentes con los que acababan de señalarse: “[...] Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. || Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. || La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. || Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo.”

[49] Sentencia C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón. Unánime), citada antes.

[50] El artículo 338 de la Constitución también les atribuye a “las asambleas departamentales y los concejos distritales” la competencia de imponer contribuciones fiscales y parafiscales en tiempo de paz, pero se entiende que esta atribución está referida a un ámbito territorial, y no nacional.

[51] Sentencia C-430 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime). En ese caso, la Corte declaró exequibles diversos preceptos tributarios, entre los cuales se regulaban los elementos de una contribución especial por explotación de petróleo crudo, gas libre, carbón y ferroníquel.

[52] Según la expresión de John Marshall, la potestad impositiva puede envolver el poder de destruir [“the power to tax involves the power to destroy”]. Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. *Mccullorh v. State of Maryland*. 17 U.S. 316 (1819) [a esta expresión se

ha referido la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-776 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. SPV y AV Jaime Araújo Rentería), en la cual consideró que una reforma amplia e indiscriminada del IVA era [inconstitucional]. Esta formulación debe entenderse, en todo caso, en el sentido de que el poder impositivo envuelve el de destruir, pero sólo si no se fijan límites o si, fijados estos, no se hacen efectivos. Por lo mismo, la mejor reformulación de esa verdad se encuentra en un voto disidente del juez Holmes, quien sostuvo que el poder tributario no involucra el poder de destruir, mientras exista una Corte que defienda la Constitución [“The power to tax is not the power to destroy while this Court sits”]. *Panhandle Oil Co. vs. Mississippi ex Rel. Knox*, 277 U.S. 218 (1928).

[53] Sentencia C-375 de 2010 (MP. Mauricio González Cuervo. Unánime). En esa oportunidad la Corte declaró exequible una norma, demandada por supuestamente violar la prohibición de crear rentas con destinación específica, entre otras razones porque si contemplaba un impuesto nacional, en todo caso su destinación específica estaba dentro de una de las excepciones previstas en el artículo 359 Superior (inversión social).

[54] Sentencias C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón), antes citada; y sentencia C-490 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero), también referida.

[55] Sentencia C-040 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón). Dijo la Corte que las “contribuciones parafiscales, [p]or su naturaleza, son de destinación específica”.

[56] Sobre el carácter pluralista de los órganos de representación que están llamados a regular la esencia de los tributos, ver las sentencias C-084 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime) y C-569 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz. Unánime). Acerca de la legitimidad de estos órganos para crear, modificar o suprimir tributos, consúltese la sentencia C-246 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo. SV Jorge Arango Mejía. AV Carlos Gaviria Díaz), donde la Corte interpretó que los órganos de representación popular pluralistas no sólo eran los competentes para decretar tributos, sino también para modificarlos o suprimirlos. Dijo, sobre el particular: “[e]s evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto.”

[57] Sentencia C-987 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). Dijo la Corte dijo en esa ocasión: “[e]l principio de legalidad tributaria, [...] comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos. A imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP: art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de predeterminación de los tributos, ya que fija 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 (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal”.

[58] Genaro Carrió, por ejemplo, dice que “[...] todas las palabras que usamos para hablar del mundo que nos rodea, y de nosotros mismos, son, al menos, potencialmente vagas”. Carrió, Genaro R.: “Sobre los lenguajes naturales”, en *Notas sobre Derecho y lenguaje*, 4ª edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1994, p. 34. Alf Ross asegura por su parte “[...] que la mayor parte de las palabras son ambiguas, y que todas las palabras son vagas, esto es, que su campo de referencia es indefinido”. Ross, Alf: *Sobre el Derecho y la justicia*, Trad. Genaro R. Carrió, 3ª edición, Buenos Aires, Eudeba, 2005, p. 170.

[59] Sentencia C-714 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime). En ese caso, se demandaba por supuesta falta de claridad una norma tributaria que creaba una exención deducción por la inversión en “activos fijos reales productivos”. La Corte declaró exequible la disposición, y al definir los alcances del principio de certeza y predeterminación fiscal, sostuvo: “[...] una reacción [...] podría llevar a interpretar el principio de legalidad tributaria en un sentido tan estricto y riguroso, que prohibiría cualquier tipo de imprecisión en el acto tributario general, así fuera mínima o superable con arreglo a otros elementos derivados del contexto normativo y situacional en que el referido acto se expidió. Pero, en ese caso, en aras de evitar un vaciamiento del principio de legalidad por la vía de admitir regulaciones

indeterminadas o abiertas, prácticamente termina por eliminarse el poder tributario que la Carta le confiere a los órganos de representación popular pluralistas, pues les exige un grado de exactitud frecuentemente irrealizable en el lenguaje ordinario en el que se expresa la ley, que a menudo le depara al intérprete encargado de aplicarla o ejecutarla varias alternativas de entendimiento”.

[60] Sentencia C-253 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esa ocasión, la Corte consideró que una norma tributaria, que regulaba uno de los elementos esenciales de una contribución parafiscal, no violaba el principio de certeza tributaria, por cuanto si bien acarreaba problemas de interpretación, estos no eran insuperables con arreglo a criterios razonables de interpretación.

[61] Sentencia C-018 de 2007 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV Jaime Araújo Rentería).

[62] La norma revisada decía -se subraya lo declarado inexecutable por violación de la certeza tributaria: “[...] Artículo 2°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así: Artículo 6°. Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley. || En los procesos contenciosos administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes se cobrará a cargo del demandante un arancel judicial hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle dentro de los términos de ley. No se admitirá excepción alguna a este principio. Por los términos de ley debe entenderse los días de duración del proceso que no hayan excedido en el número de días previsto por la ley para fallarlo. Cuando el incumplimiento de los términos de ley para proferir sentencia ejecutoriada sea imputable a algunas partes, la que resulte responsable pagará el mismo arancel. || No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley o el Consejo Superior de la Judicatura, o indiquen la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo, en razón de la presencia de intereses

públicos, de la limitación del acceso a la justicia, o de las circunstancias especiales de las partes que ameriten una protección legal. || El arancel judicial constituirá un ingreso público consistente en el pago a favor de la rama judicial de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales. || Parágrafo. Exclúyase el cobro de aranceles en los procesos ejecutivos de viviendas de interés social”.

[63] Sentencia C-734 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil). En esa oportunidad se demandaba, no todo el sistema tributario, sino individualmente un conjunto limitado de normas que contemplaba el Gravamen a Movimientos Financieros. La Corte la declaró exequible. Al examinar el cargo entonces presentado sostuvo expresamente que “la equidad se predica también de cada uno de los impuestos”.

[64] Sentencia C-734 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil). Antes referida.

[65] Sentencia C-734 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil). Antes referenciada.

[66] Sentencia C-876 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). La norma revisada configuraba la base gravable de un impuesto el patrimonio líquido poseído por un contribuyente a 31 de agosto de 2002. Establecía como presunción que “en ningún caso” este patrimonio líquido podía ser “inferior al declarado a 31 de diciembre de 2001”. La Corte declaró inexecutable la regulación, pues en su criterio implicaba que aquellos contribuyentes que efectivamente hubieran tenido “una disminución en su patrimonio líquido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de agosto de 2002” quedaban en todo caso, y sin poder demostrar lo contrario, “obligados a contribuir con base en un patrimonio líquido que no poseen en realidad”.

[67] Sentencia C-748 de 2009 (Conjuez Ponente. Rodrigo Escobar Gil). Se sostuvo en dicho fallo, al caracterizar la equidad horizontal y vertical: “[...] La equidad horizontal se refiere a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente. Por su parte, la equidad vertical, implica que el mayor

peso en cuanto al deber de contribuir debe recaer sobre aquellos que tienen más capacidad económica”. En cuando al enjuiciamiento de la norma sostuvo: “[...] si bien el otorgamiento de beneficios tributarios es de recibo en el ordenamiento jurídico nacional, mientras se orienten a la consecución de propósitos directamente relacionados con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución Política, lo que no resulta admisible es que su aplicación se realice con exclusión de sujetos que se encuentren en una misma situación fáctica que los destinatarios de la norma que los consagra”.

[68] Sentencia C-409 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime). Antes referida. En esa ocasión, la Corte resolvió desfavorablemente un cargo dirigido contra una norma legal, a la que se acusaba de suponer una exacción confiscatoria. Entre las razones de la Corte se destaca esta: “[...] es en gran parte por una decisión del propio contribuyente que se incurre en un caso en donde los costos terminan siendo superiores a los ingresos después de impuesto, por lo cual el artículo impugnado no es en sí mismo confiscatorio”.

[69] Sentencia C-1003 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araújo Rentería). En esa sentencia se declaró exequible una disposición que disminuía las deducciones del impuesto sobre la renta, entre otras razones porque a juicio de la Corte no era cierto –como lo alegaba el demandante– violara el principio de equidad tributaria en la medida en que resultaba confiscatorio. La Corporación sostuvo entonces que “[...] un impuesto es confiscatorio cuando la actividad económica del particular se destina exclusivamente al pago del mismo, de forma que no existe ganancia. En el caso de la norma acusada, ello no tiene lugar dado que no se está gravando de manera excesiva al contribuyente”.

[70] Low Murtra, Enrique y Jorge Gómez Ricardo. Teoría fiscal. Bogotá. Universidad Externado. 1993, pp. 125 y ss. Musgrave, Richard A y Peggy B. Musgrave. Hacienda pública teórica y aplicada. Madrid. McGrawHill. 1992, pp. 265-282.

[71] Al momento de revisar esta norma, la Corte constata que el salario mínimo se encuentra en \$616.000, que multiplicados por doscientos arroja un valor de \$132.200.000.

[72] Piénsese por ejemplo, que la demanda sea tan cuantiosa, que implique pagar como arancel de entrada una suma equivalente al límite de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, para una pequeña o mediana empresa con ganancias de un orden

similar.

[73] La prohibición de impuestos confiscatorios no se deriva de la proscripción de penas de confiscación, sino de la protección a la propiedad y la iniciativa privadas, y de los principios de justicia y equidad tributarias.

[74] Una aproximación al enfoque de progresividad de los tributos, puede obtenerse contraponiéndolo a otros (a los enfoques regresivos y proporcionales), como lo hacen en la doctrina nacional, por ejemplo, Low Murtra, Enrique y Jorge Gómez Ricardo. Teoría fiscal. 3ª edición. Bogotá. Externado. 1996, p. 230. Dicen: “[...] Los impuestos progresivos son aquellos en los cuales cuando aumenta la capacidad de pago aumenta el impuesto, tanto en términos absolutos como en términos relativos, esto es en relación con la razón entre el impuesto pagado y la base. [...] En el caso de los impuestos proporcionales, cuando aumenta la capacidad de pago, se incrementa el gravamen en términos absolutos, pero se mantiene constante en términos relativos. La tarifa del impuesto permanece constante para todas las bases (a cualquier capacidad de pago la misma tarifa impositiva) [...]. Los impuestos regresivos son aquellos en los cuales la tasa disminuye con el aumento del índice de capacidad de pago. A menor capacidad de pago mayor tarifa impositiva (relación inversa)”.

[75] Sentencia C-426 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime). En la sentencia C-1060A de 2001 (Conjuez Ponente. Lucy Cruz de Quiñones. SV. Pedro Lafont Pianetta y Jairo Parra Quijano), la Corte declaró inexecutable una norma tributaria que les daba la calidad de rentas de trabajo exentas del gravamen a las rentas, a los gastos de representación de ciertos altos funcionarios oficiales, y además presumía que, a efectos tributarios, un porcentaje fijo de sus salarios equivalía a gastos de ese tipo, con lo cual dicho porcentaje se convertía a su vez en renta de trabajo exentas. La declaratoria de inexecutable se fundó en parte en la violación del principio de progresividad. En ese contexto se caracterizó la progresividad así: “[...] La progresividad es una especificidad del principio de igualdad en lo tributario, y del de equidad en el deber de contribuir, ya que la progresividad busca una igualdad de hecho en supuestos de capacidades contributivas superiores. La progresividad busca igualar la situación de contribuyentes distintos ante el fisco, determinando una escala de coeficientes que se incrementan más que proporcionalmente en la medida en que suben sus disponibilidades de rentas o consumos,

para que el sacrificio fiscal sea similar. Así la progresividad sustituye la simple proporcionalidad y con ésta última la igualdad formal, como proporción idéntica, para incorporar de las distintas economías individuales una parte similar de sus ganancias”.

[76] Sentencia C-333 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esa ocasión la Corte declaró exequible una norma que establecía como obligatorio un aporte especial, a la administración de justicia, del 10% de los ingresos brutos obtenidos por los notarios. La demanda planteaba una violación del principio de progresividad, y la Corte sostuvo que un control de progresividad era viable hacerlo respecto de tributos individualmente considerados. La Corte dijo: “[...] Si bien la cualidad sistémica de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, no puede ser aprehendida en una revisión de constitucionalidad de una ley singular, ello no quiere decir que su examen no pueda llevarse a cabo frente al contenido concreto de la norma acusada cuando la misma, de conservarse, podría aportar al sistema una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Finalmente, las leyes singulares son los afluentes normativos del sistema que resulta de su integración y, de otra parte, los principios, como se ha recordado, tienen un cometido esencial de límites que, desprovistos de control constitucional, quedarían inactuados”.

[77](MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV y AV. Jaime Araújo Rentería).

[78] Sentencia de la Corte Constitucional C-1060A de 2001 (Conjuez Ponente. Lucy Cruz de Quiñones. SV. Pedro Lafont Pianetta y Jairo Parra Quijano). La norma controlada en esa ocasión era el artículo 206, sobre las rentas de trabajo exentas, que decía: “Están gravados con el Impuesto sobre la renta y complementarios la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción de las siguientes: [...] 7. Los gastos de representación que perciban en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñan el Presidente de la República, los ministros del despacho, los senadores, representantes y diputados, los magistrados de la rama jurisdiccional del poder público y sus fiscales, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, los jefes de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores y secretarios departamentales de gobernaciones, los contralores departamentales, los alcaldes y secretarios de alcaldía de ciudades capitales de departamento, y los rectores y profesores de universidades oficiales”. El anterior inciso se controló con la adición que le hizo el artículo 20 de la ley 488 de 1998: “Adiciónese al

inciso primero del numeral 7° del artículo 206 del Estatuto Tributario la siguiente expresión: [...] .secretarios generales, subsecretarios generales y secretarios generales de las comisiones constitucionales y legales del Congreso de la República. || En este caso se considera gastos de representación el cincuenta por ciento de sus salarios”.

[79] La norma conducía -según la Corte- a que se terminara “[g]ravando sobre una base más amplia las rentas de trabajo menores, y rompiendo la escala de ingresos para hallar la tarifa progresiva de los altos funcionarios”. Sentencia de la Corte Constitucional C-1060A de 2001 (Conjuez Ponente. Lucy Cruz de Quiñones. SV. Pedro Lafont Pianetta y Jairo Parra Quijano).

[81] Sentencia C-409 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En esa oportunidad la Corte Constitucional debía examinar la conformidad con el principio de equidad tributaria, de una norma que establecía límites a los costos deducibles en que un agente económico hubiese incurrido en el exterior. La Corporación señaló entonces que era cierto -como lo aseguraba el ciudadano demandante- que “[...] estas limitaciones legales pueden también implicar ciertos sacrificios en términos de equidad tributaria concreta, [...]”. Sin embargo, esta Corporación ya había establecido que tales sacrificios no violan la Carta, siempre que no sean irrazonables y se justifiquen en la persecución de otros objetivos tributarios o económicos constitucionalmente relevantes, pues no sólo el Legislador puede buscar conciliar principios en conflicto, como la eficiencia y la equidad sino que, además, tales principios se predicán del sistema tributario en su conjunto, y no de un impuesto específico. Así, [...] es posible favorecer un principio incluso afectando el otro, sin que ello sea inconstitucional “hasta el punto en que, atendidas las circunstancias históricas, un sacrificio mayor carezca de razonabilidad””.

[82] Sentencia C-720 de 2007 (MP Catalina Botero Marino. AV Catalina Botero Marino), la Corporación dijo que “[...] la jurisprudencia constitucional ha establecido igualmente que las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad no se aplican con la misma intensidad en todos los eventos, sino que, para el caso del control de constitucionalidad, ella depende de la materia objeto de la norma demandada”. En cuanto a que el tipo de instrumento -y no sólo la materia que se examina- determina la intensidad del test, en la sentencia C-152 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía. SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero), la Corte manifestó -y en eso no estuvieron en desacuerdo los

magistrados entonces disidentes- que cuando se trata de examinar la constitucionalidad de contribuciones parafiscales, dada la excepcionalidad de estas últimas, debe ser más estricto. Sobre esto, véase más adelante en la presente sentencia.

[83] Sentencia C-720 de 2007 (MP Catalina Botero Marino. AV Catalina Botero Marino). En esa ocasión, la Corte afirmó que “[...] no todos los bienes o derechos tienen la misma importancia, el mismo significado, para los participantes en la práctica constitucional”. La importancia de los principios interferidos, según la Corte, contribuye a determinar la intensidad del test.

[84] Sentencia C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería). En ese caso, al referirse a los niveles de intensidad del juicio de proporcionalidad, aplicable a las intervenciones sobre un derecho fundamental, la Corte sostuvo que la jurisprudencia “ha aplicado un test estricto de razonabilidad en ciertos casos, como por ejemplo [...] cuando la medida [...] afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental”.

[85] Sentencia C-152 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía. SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero). En esa ocasión, la Corte sostuvo que un tributo que aparentemente se presentaba como una contribución parafiscal, violaba el principio de excepcionalidad de este tipo de exacciones, en la medida en que estaba diseñado más bien como un impuesto. En su salvamento de voto, los magistrados disidentes coincidieron en que “[e]sta excepcionalidad de la parafiscalidad obliga entonces a un examen constitucional más estricto que en relación con otros tributos”.

[86] Sentencia C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería). Dijo la Corte en esa ocasión, expresamente: “A juicio de la Corte, la existencia de aranceles judiciales no resulta per se incompatible con la Constitución, dado que corresponde a una suerte de excepción al principio general de gratuidad de la justicia que no afecta el acceso a esa función pública”.

[87] Tribe, Laurence. American constitutional law. 3a edición. Vol 1. New York. Foundation Press. 2000, pp. 841 y ss.

[88] Sentencia C-664 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez. Unánime).

[89] Sentencia C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Humberto Sierra Porto y Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería).

[90] Gaceta del Congreso No. 532 del jueves 28 de julio de 2011, pp. 12 y 13.

[91] Sentencia C-318 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz. SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa). En esa ocasión, la Corte declaró inexecutable una reforma al sistema tributario, que exigía -en los procesos tributarios contra la administración, la constitución de una garantía bancaria o de compañía de seguros, por un valor de los valores liquidados como debidos por la administración tributaria. Dijo la Corporación, al respecto: “[...] la exigencia de una condición imposible o muy difícil de cumplir, afecta el núcleo esencial del derecho al acceso a los jueces y tribunales y, por contera, del derecho a una tutela judicial efectiva, del derecho de defensa y, por supuesto, del derecho a la igualdad”.

[92] Como se advierte a lo largo del debate en el Congreso. En la exposición de motivos hay un acápite (el número 7) destinado a justificar por qué resultaba “necesario” introducir modificaciones en el arancel, en los siguientes puntos: “Sujeto pasivo del tributo”, “Hecho generador”, “Base gravable” y “Tarifa”. Gaceta del Congreso No. 532 del jueves 28 de julio de 2011, pp. 15 y 16. Esta orientación fue seguida a lo largo de los debates en Comisión y Plenaria de ambas Cámaras, si bien haciendo mayor énfasis en la reforma del “hecho generador”, como se puede apreciar en las Gacetas 856 del 15 de noviembre de 2011, 805 del 28 de octubre de 2011, y 198 del 3 de mayo de 2012.

[93] Lo piden también en su intervención el Procurador General de la Nación y algunos de los intervinientes.

[94] Por ejemplo, en la sentencia C-087 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz. AV Eduardo Cifuentes Muñoz), al declarar inexecutable la exigencia de la tarjeta de periodista, contemplada en algunas de las disposiciones de la Ley (mas no en todas), la Corte sostuvo que las demás debían también declararse inexecutables, en la medida en que la exigencia de la tarjeta de periodista era la que les proporcionaba el fundamento. En la sentencia C-557 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz), al considerar que

varias disposiciones (pero no todas) de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo eran inconstitucionales por vicios de procedimiento, esta Corte declaró inexecutable toda la ley, por juzgar que se trataba de un sistema presupuestal inescindible. En la sentencia C-251 de 2002 (MMPP Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández. SV Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte sostuvo que uno de los elementos de la Ley 684 de 2001, Ley de Seguridad y Defensa Nacional, era contrario a la Constitución, y que al ser la columna vertebral de la referida Ley, su inexecutableidad acarrearía la misma suerte para el resto de la misma. Finalmente, en la sentencia C-879 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime), la Corporación encontró que eran inconstitucionales las normas de la Ley de pequeñas causas, que definían el órgano competente para realizar la investigación e indagación de los ilícitos en ese contexto. Al ser ese, también, elemento esencial de la Ley, la Corte declaró inexecutable toda la Ley.

[95] Al respecto cabe esta observación: la Ley 1394 de 2010, al describir el hecho generador del tributo, lo circunscribe a determinados procesos ejecutivos, y excluye expresamente del gravamen los procesos declarativos. No obstante, al momento de definir los sujetos pasivos del tributo, se refiere a que el arancel estará a cargo del demandante “o del demandante en reconvención”, en los casos allí previstos, lo cual se debe sin duda a una errata, pues la demanda de reconvención cabe únicamente en algunos procesos declarativos, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, que se refiere a la demanda en reconvención dentro del Libro Tercero de ‘Los Procesos’, en la Sección Primera de los ‘Procesos Declarativos’.

[96] El artículo 85 del Código de Procedimiento Civil establece: “Inadmisibilidad y rechazo de plano de la demanda. El juez declarará inadmisibile la demanda: 1. Cuando no reúna los requisitos formales. 2. Cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley. 3. Cuando la acumulación de pretensiones en ella contenida, no reúna los requisitos exigidos por los tres numerales del primer inciso del artículo 82. 4. Cuando no se hubiere presentado en legal forma. 5. Cuando el poder conferido no sea suficiente. 6. En asuntos en que el derecho de postulación procesal esté reservado por la ley a abogados, cuando el actor que no tenga esta calidad presente la demanda por sí mismo o por conducto apoderado general o representante que tampoco la tenga. 7. Cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante. || En estos casos el juez señalará los defectos de que adolezca, para que el demandante los subsane en el término de cinco días. Si no lo hiciere

rechazará la demanda. || El juez rechazará de plano la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia, o exista término de caducidad para instaurarla, si de aquélla o sus anexos aparece que el término está vencido. || Si el rechazo se debe a falta de competencia, el juez la enviará con sus anexos al que considere competente dentro de la misma jurisdicción; en los demás casos, al rechazar la demanda se ordenará devolver los anexos, sin necesidad de desglose. || La apelación del auto que rechaza la demanda comprende la de aquél que negó su admisión, y se concederá en el efecto suspensivo. || El Juez rechazará de plano la demanda cuando advierta que la pretensión es manifiestamente infundada”.

[97] El párrafo único del artículo 6, Ley 1394 de 2010, establece también lo siguiente: “[...] Para efectos de la liquidación se tendrán en cuenta las adiciones, aclaraciones o correcciones que se hagan conforme a lo establecido en los artículos 309 a 311 del Código de Procedimiento Civil”.

[98] Al exponer el contenido de la Ley 1653 de 2013, en párrafos anteriores, la Corte explicó en numerales diferentes lo atinente al sujeto activo, y a la destinación y la administración del tributo. En la explicación de la Ley 1394 de 2010 lo hará en un solo numeral, por ser esta una regulación más sintética.

[99] Dicho informe debe rendirlo al “Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda, a la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado”. Lo cual, según la disposición, opera “sin perjuicio de las funciones de control que corresponda a la Contraloría general de la Nación” (Ley 1394 de 2010 art 13)