

Sentencia C-243/05

TRIBUTO-Clases

IMPUESTO-Características

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Características

TASA-Características

TASA Y TRIBUTO PARAFISCAL-Diferencias

TASA E IMPUESTO-Diferencias

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Alcance/PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DEL TRIBUTO-Alcance

TARIFA DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Fijación excepcional por autoridades administrativas bajo ciertas reglas

METODOS Y SISTEMAS DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Deben ser claros y precisos

METODOS Y SISTEMAS DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Casos en los que se aplican

SISTEMA TRIBUTARIO-Concepto

METODO TRIBUTARIO-Concepto

CEDULA DE EXTRANJERIA Y CERTIFICADO JUDICIAL-Su cobro reúne las características de una tasa

Como lo ponen de presente -con excepción del señor Director del DAS- los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación el cobro que se establece en las normas acusadas reúne claramente las características de una tasa, cuya tarifa es precisamente la que las normas acusadas autorizan fijar por la administración nacional. En efecto, es claro que “el valor de adquisición” a que alude el artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y “el valor” a que alude el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 constituye el precio que el Estado cobra por el servicio que se presta con la expedición de los documentos a que en dichos artículos se

alude. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio.

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Estudio de las disposiciones legales expedidas antes de la Constitución de 1991

CEDULA DE EXTRANJERIA Y CERTIFICADO JUDICIAL-Inexistencia de sistema y método para definir los costos de expedición

La Corte encuentra que ni de los artículos acusados ni de las leyes en que ellos se contienen puede inferirse que el legislador al autorizar que las autoridades administrativas determinaran la tarifa de la tasa por concepto de la expedición de los documentos a que aluden los artículos acusados haya señalado algún tipo de sistema y método para definir los costos por la expedición de los documentos referidos ni la manera de hacer su reparto. En efecto, es claro que en el texto de los artículos acusados ningún elemento en este sentido puede identificarse.

METODOS Y SISTEMAS DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Debe ser fijado por la Ley, las Ordenanzas o los Acuerdos.

Si bien la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben necesariamente ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efecto diferido

Encuentra la Corte que declarar que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad no se prediquen de manera inmediata como es y debe ser la regla general, significa aceptar por la Corte que la atribución al Gobierno, encontrada inconstitucional y declarada inexecutable, continúe siendo practicada. Es claro que proferida la sentencia, la inejecutabilidad de las expresiones respecto de las cuales se ha evidenciado la falta de sustento superior debe ser inmediata, pues riñe con la primacía de la Constitución (artículo 241 C.P.) que lo que es

inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo en el que así se declara por esta Corporación.

Referencia: expediente D-5365

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º de la Ley 15 de 1968 “por la cual se concede una autorización al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, y se establece un gravamen” y 10º de la Ley 4ª de 1981 “por la cual se crea el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan normas para su organización y funcionamiento”.

Actor: Ernesto Espinosa Jiménez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ernesto Espinosa Jiménez presentó demanda contra los artículos 1º de la Ley 15 de 1968 “por la cual se concede una autorización al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, y se establece un gravamen” y 10º de la Ley 4ª de 1981 “por la cual se crea el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan normas para su organización y funcionamiento”.

Mediante auto del veintiséis (26) de agosto de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que

rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Relaciones Exteriores y al Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- a fin de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar en este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas de conformidad con su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 32.805 del 12 de junio de 1969 y 35.687 del 26 de enero de 1981, respectivamente. Se subraya lo demandado.

LEY 15 DE 1968

(febrero 23)

Por la cual se concede una autorización al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS", nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, y se establece un gravamen

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" nuevos modelos de cédula de extranjería y de certificados de conducta de que tratan los Decretos números 1697 y 884 del 16 de julio de 1936 y 14 de abril de 1944, respectivamente.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con tales modelos, sus características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición.

Artículo 2º. Los documentos de que trata el artículo anterior llevarán adheridas estampillas de timbre nacional de conformidad con la cuantía que se indica para cada caso:

a. Las cédulas de extranjería, cinco pesos (\$5.00)

b. Los certificados de conducta, dos pesos (\$2.00)

Artículo 3º. Los dineros provenientes de la adquisición de las cédulas de extranjería y de los certificados de conducta, el producto de los remates de los elementos recuperados, de las multas en general, y de los depósitos inmigratorios que conforme a las disposiciones vigentes no sean devueltos, se destinarán preferentemente, a gastos de inversión para instalaciones de las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS".

Artículo 4º. Esta Ley modifica las disposiciones que le sean contrarias y rige desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a 6 de febrero de 1968.

LEY 4 DE 1981

(enero 13)

"Por la cual se crea el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan normas para su organización y funcionamiento"

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Definición, naturaleza y funciones del Fondo

ARTICULO 1º.- Créase el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad como Establecimiento Público, con Personería Jurídica, y patrimonio independiente, encargado de obtener y administrar los recursos necesarios para conseguir los bienes y servicios que le permitan el cumplimiento de sus funciones legales.

El Fondo Rotatorio estará adscrito al Departamento Administrativo de Seguridad, tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, y las funciones técnicas y administrativas para su operación serán atendidas por los empleados del mismo Departamento según la distribución que de ellas haga el Jefe. En consecuencia, el Fondo carecerá de estructura administrativa y de planta de personal propia.

ARTICULO 2º.- El Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad cumplirá las siguientes funciones:

1. Adquirir los edificios e instalaciones, los equipos de laboratorio, comunicaciones y transporte y los demás elementos que requiera el Departamento Administrativo de Seguridad para el cumplimiento de sus tareas;
2. Adquirir y suministrar los elementos que requiera la conservación y mantenimiento de los inmuebles y equipos del Departamento;
3. Celebrar contratos de prestación de servicios para la ejecución de labores técnicas, científicas o docentes que no puedan ser atendidas por el personal de la planta del Departamento Administrativo de Seguridad;
4. Asumir los gastos que demanden la elaboración, transporte, seguros, distribución y expedición de cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés de competencia del Departamento Administrativo de Seguridad;
5. Asumir los gastos que demande la impresión y distribución del órgano de divulgación del Departamento;
6. Asumir los gastos que demande la asistencia judicial del personal del Departamento que debe comparecer ante los jueces por infracciones a las Leyes con ocasión del ejercicio de sus funciones y en desarrollo de las mismas, cuando ellos sean necesarios a juicio del Jefe del Departamento;

7. Adquirir o construir y mantener instalaciones para las Academias, Escuelas o centros de Formación y Capacitación de Investigadores y Técnicos en todo lo relacionado con Inteligencia, Policía Judicial, Seguridad Rural, Emigración e Inmigración, Seguridad Personal y Policía Científica y asumir los gastos que demande su funcionamiento y la realización de sus programas.

8. Asumir los gastos que demanden los programas de bienestar social, recreación, vivienda y casinos de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad y el funcionamiento de Liceos para los hijos de los empleados, para lo cual podrá destinar hasta un quince por ciento (15%) de sus ingresos.

La Junta Administradora del Fondo podrá destinar un 10% más para auxiliar por una sola vez, en forma discrecional y previa reglamentación del Gobierno, a los familiares del empleado que fallezca en acción violenta de servicio o que como consecuencia de la misma quede con invalidez permanente.

En la misma forma, la Junta Administradora podrá disponer en forma discrecional de este 10% para costear los gastos totales de entierro del empleado que fallezca estando al servicio de la Institución.

CAPITULO II

Dirección y Administración del Fondo

ARTICULO 3º.- La dirección y administración del Fondo estará a cargo de un Consejo Directivo presidido por el Jefe del Departamento Administrativo de Seguridad e Integrado, además, por un delegado del Presidente de la República, y por el Secretario General, el Jefe de la Oficina Jurídica y los Jefes de las Divisiones de Personal y de Servicios y Suministros del Departamento.

ARTICULO 4º.- El Consejo Directivo tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular la política general del organismo y los planes y programas que deba desarrollar;
- b) Adoptar los estudios de la entidad;

- c) Aprobar el proyecto de presupuesto del Fondo y las modificaciones al mismo presupuesto;
- d) Autorizar o aprobar todo acto o contrato cuya cuantía exceda de trescientos mil pesos (\$300.000.000.00);
- e) Autorizar al Jefe del Departamento para delegar en los funcionarios que el mismo Consejo determine el cumplimiento de algunas funciones que le corresponden como Gerente del Fondo;
- f) Las demás que señalen la Ley, los reglamentos y los estatutos.

ARTICULO 5º.- El Jefe del Departamento hará las veces de Gerente del Fondo y, en consecuencia, llevará su representación legal. Previa autorización del Consejo Directivo, el Jefe del Departamento podrá delegar en el Secretario General la ordenación del gasto y, en este caso, los actos del delegado, cuando así se requiera, serán refrendados por el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento.

ARTICULO 6º.- La vigilancia de la gestión del Fondo se cumplirá por intermedio de la Auditoría Fiscal de la Contraloría General de la República ante el Departamento Administrativo de Seguridad.

ARTICULO 7º.- Corresponde al Gerente del Fondo:

- a) Dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos para el cumplimiento de las funciones del Fondo;
- b) Atribuir funciones específicas a los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad para el cumplimiento de los objetivos del Fondo;
- c) Elaborar y someter a la consideración del Consejo Directivo el proyecto anual de presupuesto de ingresos, gastos e inversiones del Fondos y las sugerencias que estime convenientes para el buen funcionamiento del organismo;
- e) Presentar anualmente al Presidente de la República el balance y un informe sobre la marcha general de la entidad;

- f) Representar al Fondo en juicio o fuera de él;
- g) Proferir las providencias que requiera la marcha administrativa del Fondo, en especial para el control de los contratos que celebre, los cuales deben regirse por las disposiciones legales y reglamentarias expedidas para los establecimientos públicos del orden nacional;
- h) Constituir mandatarios judiciales y extrajudiciales;
- i) Organizar y reglamentar, de acuerdo con las normas expedidas por la Contraloría General de la República, el sistema de contabilidad del Fondo, y
- j) Las demás que le correspondan como representante legal del Fondo o se le atribuyan por ley o reglamento.

CAPITULO III

Patrimonio del Fondo

ARTICULO 8º.- El patrimonio del Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad estará constituido por:

- a) Las partidas que expresamente se le asignen en el presupuesto
- b) Los dineros provenientes de adquisición de cédulas de extranjería, certificados, producto de remates, multas y depósitos señalados en el artículo 3º de la Ley 15 de 1968;
- c) Los dineros dejados de percibir por los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad como consecuencia de la suspensión en el ejercicio de sus funciones cuando hubiere sido condenados, todo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 36 del Decreto-Ley 625 de 1974:
- d) Las partidas que se asignen en la Ley del Presupuesto para las Academias de Investigación o Centros y Escuelas de Formación y Capacitación;
- e) El cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual fijada para los cargos de detectives investigadores, detectives dactiloscopistas y de seguridad, rural alumnos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 1550 de 1978 y el cincuenta por ciento

(50%) de las mismas asignaciones para los cargos de Auxiliares Administrativos (Oficial de Inmigración), Alumnos y de Agentes Secretos durante el tiempo de su formación profesional;

f) Los dineros provenientes del servicios de protección y vigilancia contratados en casos especiales con el Departamento Administrativo de Seguridad;

g) Los dineros provenientes de: Aparcamiento y vigilancia de elementos decomisados provisionalmente; distribución, venta y propaganda del órgano de divulgación del Departamento; matrículas, pensiones y becas que se reciban en los Liceos, arrendamientos de locales; utilidades del suministro de alimentación y abastecimientos; rendimientos de cafeterías, casinos y centros de recreación; intereses corrientes y de mora que se ocasionen por la concesión de préstamos, y ejecución de programas de bienestar social de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular dicte el Jefe del Departamento;

h) Los dineros, créditos, elementos devolutivos y especies de cualquier género que al entrar en vigencia esta Ley estuvieren en Fondos Especiales de las Academias de Investigación, depósitos para renovación del equipo de transportes, reposición de elementos varios, reposición de armamento y en el Fondo de Bienestar Social del Departamento;

i) Las donaciones de muebles e inmuebles que se le hagan con arreglo a las normas del Decreto 150 de 1976, y

j) Los demás bienes que, como persona jurídica, adquiera a causa de cualquier título.

ARTICULO 9º.- Los elementos y bienes muebles adquiridos por el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad ingresarán y egresarán por el Almacén General del Departamento de acuerdo con las normas legales sobre la materia.

ARTICULO 10º.- El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con los modelos y valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en esta Ley.

ARTICULO 11º.-Esta Ley rige desde la fecha de su promulgación.

Dada en Bogotá, D.E., a los tres días de diciembre de mil novecientos ochenta.

III. LA DEMANDA

El demandante afirma que los artículos 1° de la ley 15 de 1968 y 10 de la Ley 4° de 1981 vulneran el artículo 338 de la Constitución Política.

Recuerda que dicho artículo superior establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen. Precisa que en la misma norma se establece que el sistema y el método para definir tales costos, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, es decir que para que cualquier autoridad administrativa fije tarifas de tasas como recuperación de los costos de los servicios que presta alguna entidad pública, es menester, que previamente la ley, -tratándose de autoridades nacionales-, establezca con claridad y precisión el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

Advierte que las normas acusadas no establecen ningún sistema ni método para definir costos y beneficios ni la forma de hacer su reparto en el caso de la expedición de cédulas de extranjería, certificados judiciales y de policía.

Afirma en ese orden de ideas que como quiera que la Ley 15 de 1968 como la Ley 4ª de 1981 no establecieron en su articulado el sistema ni el método para definir los costos que demande la elaboración, distribución y expedición de cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés, como tampoco la forma de hacer su reparto entre los diversos usuarios de dichos servicios, debe concluirse que la autorización otorgada en las normas precitadas, es ilimitada y por lo tanto inconstitucional.

Afirma, de otra parte, que teniendo en cuenta que no existe una estructura de costos de los servicios prestados por el D.A.S., lo que realmente se paga en estas circunstancias por la prestación del servicio podría incluso considerarse un impuesto, si se toma en cuenta que el valor recaudado no es utilizado solamente para los gastos en que incurre la entidad para prestar el servicio, sino que además son el soporte para los gastos de funcionamiento de la referida entidad.

Concluye en ese orden de ideas que "Solo se requiere una mirada general a la cantidad de

certificados judiciales expedidos por el DAS en el año 2003, a nivel nacional que según nuestra investigación asciende a 1.086.094 y que multiplicado por el valor para dicha fecha era suma equivalente a los \$25.000.00 totalizan \$27.152.350.00, situación que deja entrever que los costos trasladados a los usuarios del DAS al solicitar la expedición de los certificados anotados, por no haberse atendido la Constitución Política resultan inequitativos”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso, para solicitar que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas, a partir de las consideraciones que enseguida se sintetizan.

Recuerda que la naturaleza del ingreso que percibe el DAS por concepto de la expedición de las cédulas de extranjería y por los certificados judiciales, se denomina tasa. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-545 de 1994.

Advierte que en casos similares al que ahora se estudia -alude a los ingresos que recibe la Procuraduría General de la Nación por concepto de la expedición de certificados de antecedentes disciplinarios-, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha aclarado en sus conceptos que dichos recursos corresponden a una tasa.

En ese sentido, señala que dada la naturaleza jurídica de las tasas es posible que las autoridades administrativas, esto es el Presidente de la República y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad, fijen el monto de la tarifa por la expedición de cédulas de extranjería y certificados judiciales, de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución.

Afirma que el actor: “...hace una interpretación del artículo 338 de la Constitución Política, que desconoce la doctrina de la Corte Constitucional, porque las expresiones ‘el sistema y el método’ del artículo en mención, como no están definidas en la Carta Fundamental ‘ (...) deben entenderse en un sentido general y amplio, y que su contenido y su alcance deben examinarse en cada caso concreto (...)”. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-155 de

2003.

Finalmente señala que: "...la tasa que cobra a los usuarios el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por concepto de la expedición de cédulas de extranjería y pasados judiciales, la ejerce conforme a las atribuciones conferidas en las leyes demandadas, ya que del texto de las normas demandadas se deduce claramente cuál es el servicio que se financiará por el mencionado cobro, cuáles son los sujetos pasivos (solicitantes) y bajo estos parámetros es que debe ser fijada la tarifa. Además, esta tarifa se fija con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución...".

Concluye entonces que el Presidente de la República como autoridad administrativa debe fijar la tarifa de la tasa teniendo en cuenta los parámetros señalados en la Ley 15 de 1968, artículo 1° y en la Ley 4a de 1981, artículo 10, con el fin de determinar el valor de las cédulas de extranjería, así como el de los certificados judiciales y de Policía.

2. Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-

El señor Director del Departamento Administrativo de seguridad DAS, Dr. Jorge Aurelio Noguera Cotes, interviene en el proceso en referencia solicitando se declare la exequibilidad de las normas demandadas, con fundamento en las razones que a continuación se sintetizan.

Afirma que de la simple lectura del artículo 1° de ley 15 de 1968, acusado, "se aprecia a prima facie los errores, no sólo conceptuales sino también hermenéuticos en que incurre el demandante", por cuanto aquella ley tiene dos finalidades, estando una de ellas regulada en el artículo 2°, relativa al gravamen relacionado en el título de la ley, "representado en estampillas de timbre nacional, para lo cual el legislador fijó la tarifa de ese impuesto, agotando los presupuestos del artículo 338 superior y observando el principio de legalidad de los tributos". Además; el artículo acusado "regula particularmente las características que deben tener los certificados judiciales y cédulas de extranjería, así como su uso y valor de adquisición; es decir, se autoriza al gobierno a estipular el precio, entendido éste, como la cantidad de dinero por la entrega del bien referenciado."

Para ratificar su afirmación, acude a la exposición de motivos del proyecto de ley y a

diferentes ponencias surtidas en el Congreso de la República, respecto de las cuales transcribe apartes que considera pertinentes para ilustrar sobre el error en que, a su juicio, incurre el demandante.

Precisa que el párrafo del artículo 1° de la Ley 15 de 1968, autoriza al Gobierno Nacional para reglamentar lo relacionado con los nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, las características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición de los mismos. Por su parte el artículo 10 de la Ley 4a de 1981, faculta al Gobierno Nacional para reglamentar lo relacionado con los modelos y valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en esa ley; “lo que inexorablemente conduce a afirmar que no se trata de un gravamen, al no reunir las características propias de las obligaciones tributarias”.

Considera que la competencia otorgada al Gobierno Nacional en el artículo primero de la Ley 15 de 1968, incluye la de fijar el precio de adquisición de los documentos descritos en las normas demandadas. Cobro, que radicada exclusivamente en la adquisición, bien sea del carné de identificación interno a efectivos del DAS, o por los formatos de las cédulas de extranjería o del certificado judicial propiamente dicho.

Advierte que resulta improcedente sostener que el valor de los documentos descritos en las normas demandadas, constituyan gravamen de impuestos, tasas o contribuciones.

Manifiesta que el artículo 1° de la Ley 15 de 1968, facultó al Gobierno Nacional para establecer el valor de adquisición del certificado judicial y de las cédulas de extranjería, no de los servicios prestados por la expedición. “Al unísono, las leyes demandadas no crean impuestos ni tasas a los contribuyentes, pues la ley no ordenó repartir las cargas públicas sobre la base del servicio prestado al beneficio del servicio, que es la naturaleza de las tasas; menos aún la imposición de un gravamen generalizado e indiscriminado, como son los impuestos”.

Concluye entonces que “los artículos 1° y 10° de leyes 15 de 1968 y 4a de 1981 respectivamente, no crean tributos, sino que se ocupan de realidades bien distintas, como es la determinación de los nuevos modelos de cédula de extranjería y certificados de conducta, sus características, especificaciones, vigencia, uso y valor de adquisición; por consiguiente es impreciso afirmar la inobservancia del precepto constitucional previsto en el inciso segundo

del artículo 338 de la carta, bajo el entendido de indeterminación del sistema y método para definir los costos y beneficios que representan las tasas, y la forma de hacer el reparto; por contera, con el acostumbrado respeto se solicita a la H. Corte Constitucional declare la exequibilidad de las normas recurridas, al ajustarse a los mandatos de la carta política patria”.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El Secretario General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Enrique Gaviria Liévano, donde se solicita la declaración de constitucionalidad de las disposiciones demandadas, de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación.

El interviniente advierte que lo dispuesto en el artículo 338 superior, es prácticamente lo mismo que establecía el artículo 60 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, reformativo de la constitución de 1886, que era el texto vigente cuando se expidió la Ley 15 de 1968, y que decía que: “en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos municipales podrán disponer contribuciones”.

En ese entendido, afirma que la única diferencia de fondo es que en la Constitución anterior no se había incluido como canon constitucional el concepto de contribuciones fiscales y parafiscales. De resto ambos textos autorizan al Congreso para decretar contribuciones en general, como son el cobro de servicios por la expedición de cédulas de extranjería y otros documentos a que se refiere la Ley 15 de 1968, de forma tal que las autorizaciones previstas en el artículo 10 de la ley referida se otorgaron conforme a lo previsto en el artículo 76, numeral 10 de la Constitución anterior, cuya disposición establecía que al Congreso le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas, revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando las necesidades lo exijan o la conveniencia pública lo aconsejen.

Advierte que fue en virtud de esas facultades extraordinarias, que el Gobierno en cabeza del Presidente de la República, sancionó la Ley 15 de 1968 como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo art. 120 (20) del mismo ordenamiento constitucional.

Afirma que los artículos 338 y 150 constitucionales que establecen que el Congreso al hacer las leyes, puede fijar contribuciones y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley y revestir al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Manifiesta que las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional por medio de la Ley 15 de 1968 no se le otorgaron para expedir códigos, leyes orgánicas, estatutarias, ni para decretar impuestos, sino específicamente para determinar modelos de cédula de extranjería y certificados de conducta, por lo que no puede hablarse de facultades ilimitadas con las que se vulneró el artículo 338 superior.

Afirma que las normas en que se contienen los artículos acusados sí hacen referencia específica al método y el sistema “para la elaboración de costos para la expedición de los referidos documentos y su distribución”. Precisa en este sentido que “el artículo 2° de la Ley 15 de 1968 establece que los documentos como cédulas de extranjería y certificados de conducta llevarán adheridos estampillas de timbre nacional, de conformidad con la cuantía que se indica en cada caso”.

Así mismo, el artículo 3° de la misma ley preceptúa que: “Los dineros provenientes de la adquisición de las cédulas de extranjería y de los certificados de conducta, el producto de los remates de los elementos recuperados, de las multas en general y de los depósitos inmigratorios que conforme a las disposiciones vigentes no sean devueltas, se destinarán preferiblemente a gastos de inversión para instalaciones de las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”.

Que consecuentemente con lo anterior el artículo 8° b) de la Ley 4a de 1981 señala dentro del patrimonio del Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad “los dineros provenientes de la adquisición de cédulas de extranjería, certificados, productos de remates, multas y depósitos señalados en el artículo 3° de la Ley 15 de 1968”.

Afirma entonces que “ con la expedición de la leyes y el Decreto mencionado no se violó el artículo 338 de la Constitución, sino por el contrario, se otorgaron claras facultades al Presidente de la República para que determinara el sistema o método para definir los costos y beneficios por concepto de la expedición de cédulas extranjería y otros documentos, así

como para hacer su reparto”.

Señala de otra parte que de la lectura de la norma acusada lo que se impone en la Ley 15 de 1968 es una tasa que se cobra para la prestación de su servicio y no un impuesto. Advierte que “incluso podría llegarse a afirmar que el valor que se cobra por la prestación del servicio de expedir cédulas de extranjería se asimila a una contribución parafiscal en los términos de la Ley 225 de 1995 y a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional”. Al respecto cita apartes de la sentencia T-040 de 19931 y C-465 de 19932.

Concluye que las normas acusadas no vulneran la Constitución Política, pues ya sea que el valor del servicio por la expedición de las cédulas de extranjería se tome como una tasa o que se asimile a una contribución parafiscal “se decretó dentro de las facultades precisas que se otorgaron al Presidente de la República respetando lo previsto en el artículo 388 constitucional”.

4. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que fue aprobado en sesión del Consejo Directivo de esa Institución el catorce de septiembre de 2004 y en el que actuó como ponente el doctor Luis Miguel Gómez Sjoberg en el que se solicita la declaratoria de inexecutable de los artículos acusados a partir de las consideraciones que se resumen enseguida.

Recuerda que mediante la Ley 15 de febrero 23 de 1968, se autorizó al Gobierno Nacional para determinar, a través del DAS, los nuevos modelos de las cédulas de extranjería y los certificados de conducta que venían regulados en los Decretos 1697 de julio 16 de 1936 y 884 de abril 14 de 1944, autorización que de acuerdo con la norma impugnada, se orientó a cubrir escuetamente lo relacionado con tales modelos, sus características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición.

Así mismo, recuerda que la ley referida en el artículo segundo estableció que tales documentos causarían impuesto de timbre nacional, el que se liquidaría mediante la adhesión de las ya desaparecidas estampillas, según las siguientes cuantías: i) para las cédulas de extranjería, cinco pesos (\$5,00); y ii) para los certificados de conducta, dos pesos

(\$2,00).

Afirma que en esa primera ley, se determinó, además, que los dineros provenientes, entre otras fuentes, de la adquisición de las citadas cédulas de extranjería y de los certificados de conducta, se destinarían, “preferentemente”, a gastos de inversión para instalaciones de las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”.

Señala que con la Ley 4a de 1981, se creó el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictaron las normas para su organización y funcionamiento. Allí se precisó que tal entidad gubernamental, dentro de sus funciones (art. 2°), asumiría “los gastos que demanden la elaboración, transporte, seguros, distribución y expedición de cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés de competencia del Departamento Administrativo de Seguridad”.

Afirma que el artículo 8° de dicha ley determinó que el patrimonio del Fondo Rotatorio del DAS estaría integrado, entre otros, por los “dineros provenientes de adquisición de cédulas de extranjería, certificados, [...] señalados en el artículo 3° de la Ley 15 de 1968”; por su parte el artículo 10° -que es materia de impugnación constitucional-, volvió a revestir al Gobierno de la facultad para reglamentar lo relacionado con los modelos y el valor de las aludidas cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en esta Ley 4 a de 1981.

Señala que ambas leyes, como es evidente, fueron formuladas antes de la expedición de la reforma constitucional de 1991. Precisa empero que el Gobierno Nacional sí dictó uno de los decretos reglamentarios sobre la materia, ya en vigencia de la actual Carta Política: el Decreto 1657 de octubre 09 de 1992, por medio del cual señaló el valor de los certificados judiciales y de policía y de los documentos de extranjería que expide el DAS, una de cuyas justificaciones la radicó en “que para mantener actualizados los costos que demanda la expedición del certificado judicial y de policía y de los documentos de extranjería se hace necesario tener en cuenta la variación porcentual acumulada del índice de precios al consumidor desde el último reajuste dispuesto por el Gobierno Nacional en marzo de 1990”. En este decreto se estipularon los valores específicos de cada documento y el criterio para incrementar anualmente los mismos con base en la inflación, asignándole la facultad para su determinación periódica, mediante resolución, al Director del Departamento Administrativo

de Seguridad.

Explica que sin ninguna duda la naturaleza del cobro establecido en las normas acusadas corresponde a una tasa, dado que se establece el cobro de unos valores que se harán efectivos en la medida en que los particulares hagan uso del servicio correspondiente. Cita al respecto apartes de las sentencias C-465 de 19933, C-1371 de 20004.

En ese orden de ideas afirma que “(d)e cara a las normas demandadas (mas aún, frente al cuerpo todo de las leyes 15 de 1968 y 4 a de 1981) sobre la base de considerar que se estableció una tasa, ciertamente no se descubre, ni siquiera tímidamente, que en ellas exista un criterio, o una referencia certera, o una base cualquiera que apunte a entender que existe una posible definición del sistema y el método a los que alude el artículo 338 vigente de la CN., para determinar los costos de los servicios o la repartición en los beneficios que proporcionen y la forma de hacer su reparto.” Afirma entonces que “Una autorización abierta y ambigua como la contenida en las normas estudiadas merece, entonces, el repudio que persigue la demanda”.

Así mismo, señala que no obstante que las leyes se dictaron bajo el amparo de la Constitución anterior, el nuevo ordenamiento superior, particularmente la regla consagrada en el artículo 338 invocado en la demanda, genera el vicio que obliga a retirar del ordenamiento las normas atacadas. Advierte en este sentido que se trata de un caso de “inconstitucionalidad sobreviniente, donde quizá sea necesario modular los efectos de la sentencia a fin de evitar las costosas consecuencias de un retiro inmediato de las normas que habilitan el cobro por el servicio que implica la expedición de unos importantes documentos”.

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3680, recibido el 19 de octubre de 2004, donde solicita a la Corte declarar inexecutable las expresiones “y valor de adquisición”, contenida en el párrafo del artículo 1º de la Ley 15 de 1968, como “y valor” contenida en el artículo 10 de la Ley 41 de 1981, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal, considera que de conformidad con los cargos expuestos en el libelo es posible concluir que únicamente se está atacando la constitucionalidad de la facultad otorgada al Gobierno para establecer el valor de adquisición de los documentos a que se refieren las

normas demandadas.

Señala que el artículo 338 constitucional autoriza al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, según el caso para delegar en las autoridades administrativas el establecimiento de la tarifa de las tasas y contribuciones, pero exige que aquellos establezcan los parámetros de tal delegación, de forma tal que se requiere que las leyes las ordenanzas o los acuerdos señalen los criterios básicos con base en los cuales las autoridades administrativas ejercerán la función que les delegan, para la fijación de la tarifa de las tasas y de las contribuciones que cobren como recuperación de los costos de los servicios que presten o como participación en los beneficios que les proporcionen.

Precisa que los cobros por expedición de cédulas de extranjería y certificados judiciales reúnen las características de las tasas. Precisa que se trata de tasas porque: i) Son establecidos unilateralmente por el legislador y la administración; ii) el ciudadano debe pagarlos como contraprestación por la obtención del documento respectivo y iii) los recursos obtenidos son aplicados al mismo servicio.

Sostiene que tratándose de una tasa el legislador es quien ha debido definir el método, el sistema y la forma de reparto, en los términos previstos en el artículo 338 superior. Cita apartes de la sentencia C-455 de 1994.

Precisa que las normas acusadas no contienen “ningún parámetro que oriente la actuación del Gobierno Nacional, de tal manera que éste lo viene haciendo a su criterio, como puede observarse en el Decreto 1657 de 1992, en el cual actualizó tales valores y señaló la forma en que se debían reajustar anualmente, facultando para ello al Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS”.

Considera que aunque la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 2003, señaló que los términos “sistema y método” se deben interpretar en sentido general y amplio, en el presente caso existe una “total ausencia de criterios”, de modo que una interpretación demasiado amplia de la norma haría aceptar que los requisitos del artículo 338 constitucional fueron cumplidos con la simple delegación y la referencia general a la Constitución, con lo cual se perdería el efecto útil de la norma superior. Al respecto cita las sentencias C-455 de 1994, C-545 de 1994 y C-816 de 1999.

Señala que ese tipo de autorizaciones generales para fijar tasas y contribuciones han generado y seguirán generando demandas de inconstitucionalidad, y es por ello que el legislador debe atender esta situación, mediante el establecimiento de los criterios necesarios para que el Gobierno Nacional ejercer las delegaciones.

Concluye que dado que tanto la expresión “y valor de adquisición”, contenida en el párrafo del artículo 1º de la Ley 15 de 1968, como “y valor” contenida en el artículo 10 de la Ley 4a de 1981 son inconstitucionales, por no haberse determinado por el legislador ni el método ni el sistema al delegar la determinación del valor de la tasa aludida es preciso declarar la inexecutable de las mismas. Solicita empero que se dicte un fallo de executable con efectos diferidos en el tiempo con el fin de otorgar un plazo al Congreso de la República para regular en tema dentro del marco de la Constitución.

En el mismo orden de ideas, solicita a la Corte que exhorte al Congreso para que en cumplimiento del deber establecido en el artículo 338 Superior: “determine tanto los criterios para el cobro de esta tasa como lo relativo a la destinación de la misma”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor el artículo 1º de la Ley 15 de 1968 y el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 vulneran el artículo 338 de la Constitución por cuanto el Legislador “no determinó el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto”, del cobro que en ellos se establece por la expedición de cédulas de extranjería y certificados judiciales, como lo ordena el referido artículo superior cuando se delega en las autoridades administrativas la fijación de la tarifa de una tasa o contribución. Precisa que en esas circunstancias la delegación hecha es tan amplia que es inconstitucional.

Los intervinientes en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de Seguridad Das y la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitan a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos demandados.

El interviniente en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público destaca que en las normas acusadas en las que se autorizó al Gobierno que determinara la tarifa de la tasa que en ellas se establece si se señalaron los criterios que echa de menos el actor y que éste hace una interpretación del artículo 338 superior -particularmente de las expresiones sistema y método- que no atiende la jurisprudencia constitucional que señala que a dichas expresiones no puede dárseles un sentido demasiado estricto.

El señor Director del DAS afirma que el actor no toma en cuenta que la normas acusadas no establecen ningún impuesto, tasa o contribución y que por lo tanto mal pueden desconocer el artículo 338 superior.

El interviniente en representación de la Academia de Jurisprudencia hace énfasis en que en las leyes en que se contienen los artículos acusados (específicamente en los artículos 2 y 3 de la Ley 15 de 1968 y 8°-b) de la Ley 4a de 1981) si se dan parámetros a la administración por lo que no puede hablarse de delegación inconstitucional alguna. Precisa que con dichas normas “se otorgaron claras facultades al Presidente de la República para que determinara el sistema o método para definir los costos y beneficios por concepto de la expedición de cédulas extranjería y otros documentos, así como para hacer su reparto”.

El interviniente en representación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario por el contrario solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas pues considera que de ellas ni de las leyes en que las mismas se contienen se desprende de manera siquiera remota que el legislador haya fijado el sistema y el método para definir los costos y la forma de hacer su reparto del gravamen establecido en los artículos acusados.

Hace énfasis en que no cabe duda de la naturaleza de tasa que tiene el cobro establecido en los artículos aludidos y que desde esta perspectiva debe darse cumplimiento al mandato contenido en el artículo 338 superior. Precisa empero que dado el carácter sobreviviente de

la inexecutable que se constata podrían darse efectos diferidos en el tiempo a la decisión que se profiera por la Corte.

El señor Procurador General de la Nación solicita por su parte que se declare la inexecutable de las expresiones “y valor de adquisición”, contenida en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 15 de 1968, como “y valor” contenida en el artículo 10 de la Ley 4a de 1981.

Considera que aunque la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 20035, señaló que los términos “sistema y método” se deben interpretar en sentido general y amplio, en el presente caso existe una “total ausencia de criterios”, lo que lleva necesariamente a que se declare la inexecutable referida. Plantea empero la necesidad de modular en el tiempo los efectos de la sentencia y de exhortar al Congreso para que expida una ley para regular el tema de acuerdo con los claros parámetros que fija la Constitución de 1991.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si el artículo 1º de la Ley 15 de 1968 y el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 vulneran o nó el artículo 338 de la Constitución, en cuanto no se habría establecido en ellos el método ni el sistema para definir los costos y tampoco la forma de hacer su reparto -respecto de la tasa que en ellos se habría establecido-, y en caso de ser así, determinar si deben o no darse efectos diferidos a la sentencia que se profiera.

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) el concepto de tasa y sus características frente a los demás tributos ii) la posibilidad de delegar en las autoridades administrativas la determinación de la tarifa de una tasa y la obligación para los órganos de representación popular de fijar el método y el sistema para definir los costos de los servicios que se presten y la forma de hacer su reparto ii) el contenido y alcance de las disposiciones acusadas, que resultan pertinentes para el análisis del cargo planteado en la demanda.

3.1 El concepto de tasa y sus características frente a los demás tributos

La Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que es posible identificar claramente en el sistema fiscal colombiano tres tipos de tributos, a saber los impuestos, las tasas y las contribuciones⁶, que si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada

uno características propias que los diferencian⁷.

A partir de los textos constitucionales y legales y de la doctrina se ha señalado en este sentido que los impuestos:

- 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 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 la 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 cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.

En cuanto a las contribuciones parafiscales⁸, se ha señalado que:

- tienen carácter obligatorio;
- afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados;
- no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica;
- cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.

A su vez se ha dicho que se denomina “tasa” a un gravamen que cumpla con las siguientes

características:

-constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;

-Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;

-ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;

-un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos.

La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado⁹.

También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a éstos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos¹⁰.

3.2 La posibilidad de permitir a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa de una tasa y la obligación para los órganos de representación popular de fijar el método y el sistema para definir los costos de los servicios que se presten y la forma de hacer su reparto.

De acuerdo con el artículo 338 de la Constitución en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer

contribuciones fiscales o parafiscales. Así mismo se establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

El mismo artículo precisa que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Finalmente el tercer inciso precisa que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

De dicho texto superior se desprenden entonces claros principios que rigen los tributos y que son aplicables no sólo a gravámenes futuros, sino a los ya existentes. i) el de legalidad¹¹, que consiste en que no puede existir un tributo sin una ley previa que lo establezca, pues ese poder de imposición sólo corresponde al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales; principio según el cual igualmente son la ley, las ordenanzas y los acuerdos los que deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas; ii) el de irretroactividad, por el cual la ley, las ordenanzas y los acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo posterior a su vigencia¹². Principio que reitera el artículo 363 superior en su segundo inciso.

Ahora bien, en relación con el mandato contenido en el segundo inciso del artículo 338 debe destacarse para efectos de la presente sentencia que de dicho texto se desprende que las tarifas de las tasas -entendidas como recuperación de los costos de los servicios que les presten a los contribuyentes- y las tarifas de las contribuciones - entendidas como participación en los beneficios que les proporcionen a los mismos contribuyentes-, pueden excepcionalmente ser fijadas por las autoridades administrativas, pero previa fijación por la

ley, las ordenanzas o los acuerdos del sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

En relación con esta posibilidad cabe recordar que la Corte en la sentencia C-155 de 2003¹³ luego de hacer el recuento de la jurisprudencia de la Corporación sobre este punto¹⁴, puso de presente que los conceptos de sistema y método deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan el expreso mandato Superior del artículo 338 de la Constitución, más no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa de las tasas o contribuciones, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

En ese orden de ideas precisó que una exigencia demasiado estricta sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inócua la posibilidad aludida, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en poder de las autoridades administrativas la regulación plena de ese elemento, en contradicción con el principio de legalidad, que se concreta en la predeterminación del tributo y la representación popular.

La Corte expresó en la citada sentencia lo siguiente:

“16.- El anterior recuento jurisprudencial demuestra que no ha sido fácil precisar el alcance de los términos “sistema” y “método”, particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la Corte considera que a partir de esta la Sentencia C-1371 de 2000¹⁵ es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.

Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de

costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”¹⁶. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la

contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma. En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes’17”18.

Con fundamento en los argumentos expuestos, procede la Sala a estudiar en concreto las disposiciones acusadas.

3.2 El contenido y alcance de las disposiciones acusadas

Cabe recordar que en vigencia de la Constitución anterior mediante la Ley 15 de 1968 “Por la cual se concede una autorización al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, y se establece un gravamen”, el Congreso autorizó en el artículo 1° de dicha Ley -norma acusada en el presente proceso- al Gobierno para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS” nuevos modelos de cédula de extranjería y de certificados de conducta de que tratan los Decretos números 1697 del 16 de julio de 1936¹⁹ y 884 del 14 de abril de 1944²⁰. En el párrafo del mismo artículo se precisó que el Gobierno Nacional reglamentaría lo relacionado con tales modelos, sus características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición.

En la misma Ley en el artículo 2° se señaló que las cédulas de extranjería y los certificados de conducta llevarían adheridas estampillas de timbre nacional de conformidad con la cuantía que se indica para cada caso: i) las cédulas de extranjería, cinco pesos (\$5.00) y ii) los certificados de conducta, dos pesos (\$2.00). Es decir que se estableció para este caso el

pago del impuesto de timbre en los valores señalados.

Por su parte el artículo 3º estableció que los dineros provenientes de la adquisición de las cédulas de extranjería y de los certificados de conducta, el producto de los remates de los elementos recuperados, de las multas en general, y de los depósitos inmigratorios que conforme a las disposiciones vigentes no sean devueltos, se destinarán preferentemente, a gastos de inversión para instalaciones de las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”.

Cabe señalar entonces que el objeto de la ley conforme a su título era doble, pues al tiempo que otorgó una autorización que incluía la posibilidad de fijar el valor de adquisición de cédulas de extranjería y de los certificados de conducta -es decir se autorizaba al Gobierno para fijar la tarifa de la tasa así creada por concepto de la expedición de los referidos documentos-, estableció además el pago del impuesto de timbre como consecuencia de la expedición de los referidos documentos. Siendo el legislador el que directamente fijo en la ley aludida la tarifa de dicho impuesto -i) las cédulas de extranjería, cinco pesos (\$5.00) y ii) los certificados de conducta, dos pesos (\$2.00)-.

Posteriormente la Ley 4a de 1981 “Por la cual se crea el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan normas para su organización y funcionamiento” creó en su artículo 1º el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad como Establecimiento Público, con Personería Jurídica, y patrimonio independiente, encargado de obtener y administrar los recursos necesarios para conseguir los bienes y servicios que le permitan el cumplimiento de sus funciones legales. Dicho artículo precisó que el Fondo Rotatorio estaría adscrito al Departamento Administrativo de Seguridad, tendría su domicilio en la ciudad de Bogotá, y las funciones técnicas y administrativas para su operación serían atendidas por los empleados del mismo Departamento según la distribución que de ellas haga el Jefe. Por lo que en consecuencia, el Fondo carecería de estructura administrativa y de planta de personal propia.

Dentro de las funciones establecidas para dicho fondo el artículo 2º de la Ley 4a de 1981 en su numeral 4 señaló la de “4. Asumir los gastos que demanden la elaboración, transporte, seguros, distribución y expedición de cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés de competencia del Departamento Administrativo de Seguridad”;

Por su parte el artículo 8° de la misma Ley incluyó dentro de los elementos constitutivos del patrimonio del referido Fondo Rotatorio en el literal b) “Los dineros provenientes de adquisición de cédulas de extranjería, certificados, producto de remates, multas y depósitos señalados en el artículo 3° de la Ley 15 de 1968”.

Finalmente el artículo 10 de dicha Ley -norma igualmente acusada en el presente proceso- autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar lo relacionado con los modelos y valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en esa ley, es decir que mediante la misma se ratificó la autorización dada por el Legislador al Gobierno Nacional para establecer la tarifa de la tasa a cobrar por concepto de la expedición de las cédulas de extranjería, y los certificados judiciales a que dicha ley aludía.

Ahora bien, resulta pertinente recordar que el Gobierno nacional con invocación de las atribuciones legales previstas en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y en el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 expidió ya en vigencia de la Constitución de 1991 el Decreto 1657 de 1992 “Por el cual se señala el valor del certificado judicial y de policía y de los documentos de extranjería que expide el Departamento Administrativo de Seguridad” 21. En dicho decreto, -en cuyos considerandos se señala que para “mantener actualizados los costos que demanda la expedición del certificado judicial y de policía y de los documentos de extranjería se hace necesario tener en cuenta la variación porcentual acumulada del índice de precios al consumidor”-, además de fijarse los valores respectivos para dichos documentos se estableció por el Gobierno Nacional en el artículo 4° que a partir del 1° de enero de 1993, los valores señalados, se incrementarán en el mismo porcentaje del índice de precios al consumidor del año calendario inmediatamente anterior y se seguirán ajustando automáticamente cada año y en la misma fecha. Así mismo que si al efectuar el cálculo resultaren fracciones de centena, el valor se ajustará al múltiplo de cien más cercano y que los nuevos valores serán determinados mediante resolución, por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad.

Del anterior recuento se desprende claramente que contrario a lo afirmado por el señor director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, los artículos acusados comportan la autorización al Gobierno nacional para la determinación del valor de adquisición de las cédulas de extranjería y los certificados judiciales, es decir que lo autorizan para fijar la tarifa de la tasa respectiva como recuperación de los costos por la prestación

de dicho servicio.

Cosa diferente es que adicionalmente en el caso de la Ley 15 de 1968 con ocasión de la expedición de las cédulas de extranjería y los certificados de conducta se haya establecido por el Legislador el cobro del impuesto de timbre cuya tarifa fue fijada en la misma ley en el artículo 2º, circunstancia que en nada desvirtúa la existencia en este caso de una tasa, pues como atrás se explicó el objeto de la referida Ley 15 de 1968 “Por la cual se concede una autorización al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, y se establece un gravamen”, fue doble. De una parte se otorgó la autorización aludida que incluía la posibilidad de fijar el valor de adquisición de cédulas de extranjería y de los certificados de conducta -es decir se autorizaba al Gobierno para fijar la tarifa de la tasa así creada por concepto de la expedición de los referidos documentos- y de otra se estableció el gravamen de timbre aludido.

Cabe precisar así mismo que, como lo ponen de presente -con excepción del señor Director del DAS- los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación el cobro que se establece en las normas acusadas reúne claramente las características de una tasa, cuya tarifa es precisamente la que las normas acusadas autorizan fijar por la administración nacional.

En efecto, es claro que “el valor de adquisición” a que alude el artículo 1º de la Ley 15 de 1968 y “el valor” a que alude el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 constituye el precio que el Estado cobra por el servicio que se presta con la expedición de los documentos a que en dichos artículos se alude.

Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio²².

Se está pues claramente en presencia de una tasa y por ello corresponde ahora dilucidar si el Legislador cumplió o no en los artículos acusados con la obligación de fijar, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 338 constitucional, el sistema y el método para definir los costos del servicio prestado y la manera de hacer su reparto, en la medida en que delegó en la administración nacional la determinación del “valor de adquisición” -artículo 1º de la Ley 15 de 1968” y “el valor” -artículo 10 de la Ley 4 a de 1981- de los documentos aludidos en

dichas normas y ello a pesar de ser normas anteriores a la iniciación de la vigencia de la actual Constitución Política y no estar contenida dicha exigencia en la Constitución de 1886.²³

Al respecto debe recordarse que esta Corporación ha señalado que en el estudio de aquellas disposiciones legales expedidas antes de que la Constitución de 1991 entrara en vigencia debe hacerse un “esfuerzo por hallar una interpretación que se ajuste a la Constitución y promueva su máximo cumplimiento”. Pero “si agotadas las posibilidades hermenéuticas que brindan las normas demandadas, no se obtiene un resultado plausible, la Corte tendría que declarar su inexecutableidad”²⁴.

A partir de los anteriores presupuestos procede la Corte a hacer el examen del cargo formulado en la demanda.

4. Análisis del cargo formulado

Para el actor el artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y el artículo 10 de la Ley 4a de 1981 vulneran el artículo 338 de la Constitución por cuanto el Legislador “no determinó el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto”, del cobro que en ellos se establece por la expedición de cédulas de extranjería y certificados judiciales, como lo ordena el referido artículo superior cuando se delega en las autoridades administrativas la fijación de la tarifa de una tasa o contribución.

Al respecto y dado que como se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia el cobro que se establece en las normas acusadas reúne las características de una tasa, es claro que la exigencia señalada en el segundo inciso del artículo 338 superior -a saber la determinación por la Ley del sistema y el método para definir los costos del servicio prestado, (en este caso la expedición de los documentos a que se alude en los artículos 1° de la Ley 15 de 1968 y 10 de la ley 4a de 1981), y la manera de hacer su reparto-, independientemente de que se trate de normas expedidas antes de la vigencia de la Constitución debe cumplirse.

Ahora bien, la Corte encuentra que ni de los artículos acusados ni de las leyes en que ellos se contienen puede inferirse que el legislador al autorizar que las autoridades administrativas determinaran la tarifa de la tasa por concepto de la expedición de los documentos a que

aluden los artículos acusados haya señalado algún tipo de sistema y método para definir los costos por la expedición de los documentos referidos ni la manera de hacer su reparto.

En efecto, es claro que en el texto de los artículos acusados ningún elemento en este sentido puede identificarse.

Así en el artículo 1° de la Ley 15 de 1968 simplemente se señala que se autoriza “al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS” nuevos modelos de cédula de extranjería y de certificados de conducta de que tratan los Decretos números 1697 y 884 del 16 de julio de 1936 y 14 de abril de 1944, respectivamente” En tanto que el párrafo del mismo artículo se limita a establecer que “El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con tales modelos, sus características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición”. (resaltado fuera de texto)

Por su parte el artículo 10 de la Ley 4 a de 1981 señala simplemente que “El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con los modelos y valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en esta Ley.” (resaltado fuera de texto)

No hay pues evidencia en dichos artículos de criterios destinados a orientar la actuación del Gobierno respecto de la autorización dada por el legislador para determinar la tarifa de la tasa a que se ha hecho referencia.

Tampoco encuentra la Corte que en los demás artículos de las leyes en que se contienen las citadas disposiciones el Legislador haya fijado el sistema y el método para definir los costos por la expedición de las cédulas de extranjería y los certificados judiciales ni la manera de hacer su reparto.

Al respecto cabe advertir que del artículo 2° de la Ley 15 de 1968²⁵ -que alude es al impuesto de timbre-, ni de los artículos 3° de la misma Ley 15 de 1968²⁶ ni del artículo 8 de la Ley 4a de 1981²⁷ -que aluden es al destino de los bienes pertenecientes al Departamento Administrativo de Seguridad Das y a su Fondo Rotatorio-, normas invocadas por el interviniente en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia como contentivas de elementos orientadores en este punto, se pueden deducir criterios relativos a la tarifa de la tasa aludida que permitan considerar que en el presente caso el legislador cumplió con el presupuesto establecido en el artículo 338 de la Constitución para que se

fijara por el Gobierno nacional la tarifa de una tasa como la que se analiza en este caso.

Asiste razón entonces al señor Procurador cuando señala que en el presente caso se está ante una ausencia total de criterios para orientar a la administración nacional en la determinación de la tarifa correspondiente a la expedición de los documentos a que aluden los textos acusados.

Ahora bien, debe precisarse que contrario a lo que afirma el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cabe entender que la simple invocación de la autorización dada al Gobierno por las normas acusadas para determinar la tarifa de la tasa correspondiente a la recuperación de los costos por la expedición de las cédulas de extranjería y los certificados judiciales y la remisión a la aplicación de los principios tributarios señalados en el artículo 363 superior -que por lo demás lógicamente no se hace en las normas acusadas-, sean factor suficiente para entender cumplido en este caso el mandato del segundo inciso del artículo 338 de la Constitución. Texto superior que establece claramente que si bien la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben necesariamente ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Al respecto reacuérdese que si bien la Corte ha señalado que la exigencia a que se alude en el artículo 338 no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas sacramentales ni se tiene que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, sí es indispensable que del contenido de las leyes mediante las cuales se autoriza a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de una tasa se deriven los principios que deben respetar las autoridades administrativas y las reglas generales a las cuales están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes²⁸.

Ello no sucedió en el presente caso y es claro entonces que el reproche enunciado por el actor por la vulneración del artículo 338 superior tiene claro fundamento y la acusación que

formula está llamada a prosperar.

Ahora bien, no escapa a la Corte que frente al cargo planteado -a saber la vulneración del artículo 338 superior- son las expresiones “y valor de adquisición” contenida en el párrafo del artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y “y valor” contenida en el artículo 10 de la Ley 4a de 1981, a las que en realidad se dirige la acusación del actor por ser las que resultan contrarias a los mandatos superiores invocados en su demanda, pues es con ellas que se permite al Gobierno nacional por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad DAS fijar la tarifa de la tasa que se cobra por concepto de la expedición de las cédulas de extranjería y los certificados judiciales, sin que se haya establecido por el legislador el sistema y el método para definir los costos, ni la forma de hacer su reparto.

En relación con el resto de los artículos 1° de la Ley 15 de 1968²⁹ y 10 de la Ley 4a de 1981³⁰, el actor no formula ninguna acusación que permita a la Corte pronunciarse, pues, como lo advierte el Señor Procurador General de la Nación, es exclusivamente en relación con las expresiones “y valor de adquisición y “y valor” que el actor expuso argumentos de inconstitucionalidad en la demanda.

Así las cosas, de acuerdo con reiterada jurisprudencia³¹, lo que procede es que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada contra los referidos artículos con excepción de las expresiones “y valor de adquisición” contenida en el párrafo del artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y “y valor” contenida en el artículo 10 de la Ley 4a de 1981, expresiones que se declararán inexecutable por contrariar el artículo 338 superior, como se ha explicado.

5. El análisis de la petición de modulación de la sentencia

Dado que como se ha señalado es claro que debe declararse la inexecutable de las expresiones “y valor de adquisición” contenida en el párrafo del artículo 1° de la Ley 15 de 1968 y “y valor” contenida en el artículo 10 de la Ley 4a de 1981, resulta pertinente analizar la petición de modulación en el tiempo de los efectos de la Sentencia que hacen tanto el señor Procurador General de la Nación como el interviniente en representación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Al respecto cabe recordar que si bien de acuerdo con al artículo 45 de la Ley Estatutaria de

la Administración de Justicia, las sentencias de esta Corporación “sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, la Corte ha señalado que la modulación de efectos de las sentencias en el tiempo debe ser rigurosamente excepcional atendidas las reales circunstancias de aplicación de las decisiones³². Y ello por cuanto dicha excepcionalidad es la que mejor armoniza con la garantía de la seguridad jurídica y la protección de la supremacía constitucional³³.

La Corte ha sido enfática en afirmar así mismo que ante la ausencia de claras razones para modular en el tiempo los efectos del fallo lo que procede es aplicar la regla general³⁴.

En el presente caso encuentra la Corte que declarar que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad no se prediquen de manera inmediata como es y debe ser la regla general, significa aceptar por la Corte que la atribución al Gobierno, encontrada inconstitucional y declarada inexecutable, continúe siendo practicada.

Es claro que proferida la sentencia, la inejecutabilidad de las expresiones respecto de las cuales se ha evidenciado la falta de sustento superior debe ser inmediata, pues riñe con la primacía de la Constitución (artículo 241 C.P.) que lo que es inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo en el que así se declara por esta Corporación³⁵.

Así las cosas la Corte no accederá a la petición de diferir en el tiempo los efectos de la sentencia y procederá a declarar la inexecutable pura y simple de las expresiones a que se ha hecho referencia y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la acusación

formulada en contra del artículo 1° de la Ley 15 de 1968 “por la cual se concede una autorización al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad “DAS”, nuevos modelos de cédulas de extranjería y certificados de conducta, y se establece un gravamen” con excepción de la expresión “y valor de adquisición” contenida en el párrafo de dicho artículo que se declara INEXEQUIBLE.

Segundo.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la acusación formulada en contra del artículo 10 de la Ley 4a de 1981 “por la cual se crea el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad y se dictan normas para su organización y funcionamiento”, con excepción de la expresión “y valor” contenida en dicho artículo que se declara INEXEQUIBLE.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

CON ACLARACION DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACION DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS RODRIGO ESCOBAR GIL Y HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-243/2005

En nuestra opinión, no obstante, el término “delegación” carece de rigor y puede hacer pensar que en materia de tasas las autoridades administrativas fijan las tarifas mediante norma legal. Esto no es así. Las autoridades administrativas fijan las tarifas mediante acto administrativo. Lo que autoriza la Constitución es la posibilidad de deslegalizar. Las facultades que en este particular le corresponden a las autoridades administrativas, no las ejercen a través de decretos - leyes sino por medio de actos administrativos.

TASA-Características (Salvamento parcial y aclaración de voto)

En el proyecto se establece como uno de los elementos definitorios del concepto de tasa que el pago que se realiza por el servicio “no es obligatorio para el ciudadano [sino que] depende de su voluntad.” En nuestra opinión, este criterio no es indispensable para la caracterización del concepto de tasa, pues el artículo 338 de la Constitución no exige que el pago sea o no

obligatorio. En el asunto en cuestión, se trata de una actividad - la expedición de un certificado - que es obligatoria para la mayor parte de los ciudadanos. Es un requisito incluso obligatorio para el ejercicio de muchos derechos fundamentales (el derecho a la libertad de locomoción, el derecho al trabajo).

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios para determinar los efectos en el tiempo (Salvamento parcial y aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance de los efectos ex nunc, ex tunc y diferido (Salvamento parcial y aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inconvenientes de los efectos ex nunc, ex tunc y diferido (Salvamento parcial y aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Utilización excepcional del efecto diferido (Salvamento parcial y aclaración de voto)

El efecto diferido presenta aún mayores inconvenientes en la medida en que en este caso unas normas inválidas conservan la vigencia, producen efectos y generan derechos y obligaciones. Por tal motivo, este efecto se puede utilizar sólo de modo excepcional en la medida en que i) existe una inequívoca voluntad del legislador, y ii) no se conculque derechos fundamentales, o, incluso, con la vigencia de esta ley declarada inconstitucional pero cuyos efectos se difieren en el tiempo, se protejan derechos fundamentales. Aquí los efectos diferidos vienen a operar con una lógica similar a la de los vicios subsanables. Se trata de brindar al legislador una oportunidad para que en un determinado lapso convalide una decisión tomada con desconocimiento de preceptos constitucionales.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Impacto económico no puede ser fundamento del juicio de validez de la ley (Salvamento parcial y aclaración de voto)

El análisis del impacto económico de las sentencias de la Corte, insistimos, nunca puede ser considerado como fundamento para hacer un juicio de validez de la ley. Las normas permanecen o se expulsan del ordenamiento según se acomoden o no a lo dispuesto por el texto constitucional. Otro asunto independiente y ajeno al juicio de validez propio del control de constitucionalidad, es que los efectos que se desprenden, una vez la norma ha sido

declarada inconstitucional, sean convenientes o no, que su permanencia en el ordenamiento tenga un impacto económico negativo o positivo. Estas circunstancias, reiteramos, son irrelevantes y no pueden ser consideradas durante el proceso de enjuiciamiento de validez de la ley.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Situaciones en las que el juez constitucional debe modular los efectos (Salvamento parcial y aclaración de voto)

Siempre que exista o pueda existir un serio problema de desestabilización macro económica o incluso de traumatismos administrativos que afectan severa y negativamente los deberes y obligaciones del Estado o que pongan en riesgo o afecten derechos fundamentales de los ciudadanos, el juez constitucional tiene el deber de modular los efectos en el tiempo de la declaración de inconstitucionalidad.

CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Tasa/CERTIFICADO DE ANTECEDENTES JUDICIALES-Ley no definió sistema y método para señalar la tarifa/SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS-Cobro de certificado de antecedentes judiciales (Salvamento parcial y aclaración de voto)

Con el acostumbrado respeto y reiterando nuestro acuerdo en relación con la decisión emitida por esta Corporación, nos permitimos realizar la siguiente aclaración y el siguiente salvamento parcial de voto en punto al señalamiento de los efectos en el tiempo de la inexecutable proferida al respecto de la expresión “con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional” contenida en el artículo 70 de la ley 38 de 1989 (compilado en el artículo 87 del Decreto 111 de 1996).

1. Aclaración sobre la interpretación del término delegación y acerca de los alcances de los elementos definitorios del concepto de tasa

1.1. Antes de entrar a considerar los efectos en el tiempo de las sentencias que constatan la inconstitucionalidad de una ley, es preciso realizar dos aclaraciones previas. Una tiene que ver con la manera como se interpreta en la sentencia el término delegación y la otra se refiere al modo como se entienden los elementos definitorios de la noción de tasa.

1.1.1.- En la sentencia se indica que el artículo 338 de la Constitución Nacional permite

delegar en las autoridades administrativas la posibilidad de establecer el monto de las tasas y que, en ese orden de ideas, se trataría de una posibilidad expresa de delegación. En nuestra opinión, no obstante, el término “delegación” carece de rigor y puede hacer pensar que en materia de tasas las autoridades administrativas fijan las tarifas mediante norma legal. Esto no es así. Las autoridades administrativas fijan las tarifas mediante acto administrativo. Lo que autoriza la Constitución es la posibilidad de deslegalizar. Las facultades que en este particular le corresponden a las autoridades administrativas, no las ejercen a través de decretos – leyes sino por medio de actos administrativos.

1.1.2.- En el proyecto se establece como uno de los elementos definitorios del concepto de tasa que el pago que se realiza por el servicio “no es obligatorio para el ciudadano [sino que] depende de su voluntad.” En nuestra opinión, este criterio no es indispensable para la caracterización del concepto de tasa, pues el artículo 338 de la Constitución no exige que el pago sea o no obligatorio. En el asunto en cuestión, se trata de una actividad – la expedición de un certificado – que es obligatoria para la mayor parte de los ciudadanos. Es un requisito incluso obligatorio para el ejercicio de muchos derechos fundamentales (el derecho a la libertad de locomoción, el derecho al trabajo).

2. Criterios para determinar los efectos en el tiempo de las sentencias que constatan la inconstitucionalidad de una ley

La otra cuestión que motiva el salvamento parcial de voto, hace relación al acápite dedicado a la motivación de los efectos de la sentencia y al efecto temporal que se adopta. Si bien coincidimos con la mayoría en que la norma acusada desconoce, en efecto y de manera flagrante, el texto del artículo 338 de la Constitución Nacional al no establecer el “método” ni el “sistema”, esto es, los criterios o pautas que debe seguir la administración al momento de establecer el monto que se debe cobrar como tarifa por el servicio que presta la administración, discrepamos sobre los efectos en el tiempo que se asignan a la decisión de inconstitucionalidad.

2.1.- Un punto de partida necesario para establecer las diferencias que nos separan de lo decidido en la sentencia, consiste en la distinción de dos momentos diferentes en el proceso de interpretación – aplicación que se hace en los procesos de constitucionalidad. El primer momento, hace relación al objeto central del proceso de constitucionalidad, cual es, el de

determinar si de la confrontación entre la Constitución y la ley se debe concluir con la validez o no de esta última. La infracción o no de la Constitución es, entonces, la expresión de un juicio de validez en que consiste la actividad de la Corte. Un segundo momento se presenta de manera posterior en el tiempo, esto es, cuando ya existe una constatación sobre la invalidez de la ley, cuando ha sido declarada la inconstitucionalidad de la ley. En este evento, el juez constitucional puede y debe determinar cuál es el efecto en el tiempo de la declaración de inconstitucionalidad. En este punto, la lógica de argumentación y las consideraciones que sirven de fundamento son de carácter discrecional.

En el primer momento, tiene lugar un juicio de validez. A ese respecto, la actividad realizada por la Corte es de carácter perentorio y la constatación sobre la vulneración del texto constitucional da lugar a una consecuencia necesaria: la de declarar inconstitucional la ley. En el segundo momento, entretanto, la tarea que se realiza es otra. Ya existe certeza sobre la inconstitucionalidad pero se debe establecer los efectos en el tiempo de la sentencia. Aquí no hay perentoriedad en la decisión, pues existen alternativas para modular la sentencia. A fin de determinar el modo en que una ley inválida debe perder su vigencia, la Corte ha de hacer un estudio de las circunstancias puntuales que rodean la temática de la ley inválida.

Las sentencias de la Corte son sentencias jurídicas en tanto su motivación y argumentación debe hacerse en estricto cumplimiento de los elementos configuradores de los controles jurídicos i) sujeto calificado ii) parámetro preestablecido iii) perentoriedad y objetividad en las decisiones iv) argumentación con criterios y principios de la teoría general de la interpretación.

Estas sentencias no obstante ser juicios jurídicos objetivos, puesto que determinan la validez de una ley, tienen una connotación política evidente. Toda decisión que afecte la relación política por excelencia, esto es, la que se da entre gobernante y gobernado, tiene implicaciones políticas. Al ser la ley la norma que expresa las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, la decisión judicial que afecte tal relación, tendrá efectos políticos.

2.2. La determinación de los efectos en el tiempo de una sentencia de inconstitucionalidad, ofrece al juez constitucional diferentes alternativas de decisión.

2.2.1.- Efecto ex nunc o efecto hacia el futuro, según el cual la sentencia opera respecto de la

ley inconstitucional como si fuese una ley derogatoria. A partir de la entrada en vigencia de la sentencia, la ley inconstitucional deja de producir efectos.

2.2.2.- Efecto ex tunc o hacia el pasado. Se trata de conferir efectos retroactivos a las sentencias de inconstitucionalidad de manera tal que la inconstitucionalidad conlleva a que la ley deje de producir efectos, no solo hacia el futuro, sino que todas las situaciones, hechos o normas derivadas de ella, dejen de producir efectos jurídicos. Ninguna situación, hecho o norma proveniente de (o con fundamento en) una ley inconstitucional puede seguir vigente en el ordenamiento jurídico.

2.2.3.- Efecto diferido, es decir, la ley no obstante es declarada como inconstitucional, permanece en el ordenamiento, conserva su vigencia durante un lapso razonable. Este tiempo en que se difiere la vigencia se justifica por medio del razonamiento según el cual, con la declaración de inconstitucionalidad pura y simple se puede llegar a una situación factica que genera traumatismo y perjudica derechos fundamentales o intereses generales en grado tal, que afecta propósitos, principios y objetivos constitucionales. En esta línea de argumentación, la alternativa más razonable posible es la de diferir la cesación de vigencia de la norma inconstitucional a un plazo o a un término que se cumple en día diferente y posterior al de la expedición de las sentencias.

2.3.- No existe una sola modalidad de sentencia capaz de resolver todos los problemas o traumatismos que origina la declaración de inconstitucionalidad. Todas, según sea el caso, pueden ser utilizadas válidamente por la Corte Constitucional. Todas pueden también presentar inconvenientes.

El efecto ex nunc genera el inconveniente que la vigencia de las leyes declaradas inconstitucionales persiste en virtud de la existencia del fenómeno de la ultractividad. Permite la ultractividad de las leyes declaradas inconstitucionales. El efecto ex tunc, por su parte, genera o puede generar un alto grado de inseguridad, en tanto todos los desarrollos normativos de las leyes inconstitucionales, así como las situaciones o actuaciones realizadas con fundamento en sus leyes deben ser reservadas.

El efecto diferido presenta aún mayores inconvenientes en la medida en que en este caso unas normas inválidas conservan la vigencia, producen efectos y generan derechos y obligaciones. Por tal motivo, este efecto se puede utilizar sólo de modo excepcional en la

medida en que i) existe una inequívoca voluntad del legislador, y ii) no se conculque derechos fundamentales, o, incluso, con la vigencia de esta ley declarada inconstitucional pero cuyos efectos se difieren en el tiempo, se protejan derechos fundamentales. Aquí los efectos diferidos vienen a operar con una lógica similar a la de los vicios subsanables. Se trata de brindar al legislador una oportunidad para que en un determinado lapso convalide una decisión tomada con desconocimiento de preceptos constitucionales.

3. El impacto económico de un fallo no puede ser fundamento para realizar un juicio de validez de la ley pero sí para determinar los efectos de la sentencia una vez realizado el juicio de validez

3.1.- El análisis del impacto económico de las sentencias de la Corte, insistimos, nunca puede ser considerado como fundamento para hacer un juicio de validez de la ley. Las normas permanecen o se expulsan del ordenamiento según se acomoden o no a lo dispuesto por el texto constitucional. Otro asunto independiente y ajeno al juicio de validez propio del control de constitucionalidad, es que los efectos que se desprenden, una vez la norma ha sido declarada inconstitucional, sean convenientes o no, que su permanencia en el ordenamiento tenga un impacto económico negativo o positivo. Estas circunstancias, reiteramos, son irrelevantes y no pueden ser consideradas durante el proceso de enjuiciamiento de validez de la ley.

3.2.- De manera inversa, las consideraciones del impacto económico, del traumatismo positivo o negativo que tiene la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico, sí son consideraciones fundamentales para determinar los efectos en el tiempo de una sentencia. Los análisis sobre las implicaciones fácticas de las decisiones de inconstitucionalidad y el impacto económico favorable o no, son elementos a considerar para establecer el efecto ex nunc, el efecto ext tunc o el diferido en el tiempo de las sentencias.

Siempre que exista o pueda existir un serio problema de desestabilización macro económica o incluso de traumatismos administrativos que afectan severa y negativamente los deberes y obligaciones del Estado o que pongan en riesgo o afecten derechos fundamentales de los ciudadanos, el juez constitucional tiene el deber de modular los efectos en el tiempo de la declaración de inconstitucionalidad, de la manera que sea menos lesiva para los objetivos, deberes, obligaciones del Estado y para los derechos de los ciudadanos.

Así como de las leyes constitucionales pueden derivarse interpretaciones o aplicaciones que den lugar a normas o sentidos inconstitucionales, puede existir casos en los que leyes inconstitucionales, no afecten per se los derechos de los ciudadanos, ni los objetivos y propósitos del Estado. En esta hipótesis puede incluso que la vigencia diferida de las leyes inconstitucionales resulte protectora de derechos fundamentales y cometidos estatales.

Entonces, cuando exista un impacto económico negativo o una duda fundada en el sentido de que esto pueda ocurrir y se afecte, además, de manera evidente objetivos, propósitos del Estado y derechos fundamentales de los ciudadanos, la Corte debe modular sus sentencias. Debe, según el caso, determinar cuál es el efecto en el tiempo de la declaración de inconstitucionalidad.

4. La cuestión debatida en el presente caso

En el presente caso, la ley establece una clara decisión de regular como tasa el servicio de certificación de antecedentes judiciales. El modelo adoptado por el Estado para la prestación de este servicio es de cobrar. Se trata, por tanto, de una tasa. La inconstitucionalidad se declara porque evidentemente se desconoce la exigencia constitucional según la cual la ley debe establecer el método y el sistema que ha de servir de pauta para la administración en el momento de señalar la tarifa. En este caso, con la declaración de inconstitucionalidad se afecta o se puede afectar normas de funcionamiento del DAS en la elaboración de los certificados de pasado judicial.

Habida cuenta de la importancia del recaudo y su destinación, y que con la vigencia de la ley no se desconoce, sino, por el contrario, se garantiza el normal funcionamiento de la administración y se asegura, de esta forma, el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que procede en esta oportunidad es una sentencia con efecto diferido.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-243 DE 17 DE MARZO DE 2005 (Expediente D-5365).

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto en relación con la Sentencia C-243 de 17 de marzo de 2005, pues aún cuando comparto la decisión inhibitoria en relación con la acusación de inconstitucionalidad de que fueron objeto el artículo 1º de la Ley 15 de 1968 y el artículo 10 de la Ley 4ª de 1981, en el numeral 5º de la parte motiva de ese fallo, se expresa que en algunos casos puede la Corte Constitucional diferir en el tiempo los efectos de la declaración de inexecutable, asunto este respecto del cual ha sido invariable mi discrepancia con la mayoría de la Sala, como puede observarse entre otras en las Sentencias C-700 de 1999, C-442 de 2001 y C-737 de 2001.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-243 DEL 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Improcedencia (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Improcedencia efectos retroactivos (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Impacto económico no puede ser fundamento del juicio de validez de la ley (Aclaración de voto)

REF.: Expediente: D-5365

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º de la Ley 15 de 1968

Magistrado Ponente:

ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto, con

base en las siguientes consideraciones:

Estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto ésta acierta respecto de que la permisión prevista en el artículo 338 de la Constitución Nacional no es absoluta, pues la ley solo puede asignar parte de la competencia. En el momento en que se falla sobre la inconstitucionalidad de una norma se acaba la presunción de constitucionalidad, si ésta existe, pues a mi juicio las normas que restringen derechos deben justificar dicha restricción. La Corte al declarar que una norma es inconstitucional, le da la oportunidad al legislador para que la regule, pero sin que esto lo vincule, pues el legislador no tiene porque restablecer en esos mismos términos el orden jurídico.

De otra parte, el servicio tiene que prestarse y no se puede condicionar al cobro de una tasa. Estoy en desacuerdo con un efecto retroactivo, pues quienes pagaron la tasa, lo hicieron válidamente y los efectos diferidos significarían que la financiación de esos servicios tiene que ser siempre con tasas que no se podrían declarar inexecutable, por su impacto económico. Es deber de la Corte declarar inconstitucional la norma contraria al ordenamiento superior, como guardián de la Constitución y, aunque el análisis económico de los efectos de un fallo es importante, no puede incidir en su constitucionalidad.

Finalmente aclaro mi voto por cuanto considero que en ningún caso la Corte puede diferir en el tiempo los efectos de un fallo de inexecutable.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 M.P. Ciro Angarita Barón.

2 M.P. Fabio Morón Diaz.

3 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.

6 En la Sentencia C-546/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corporación precisó que “aun cuando la Constitución 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (CP art. 15 inciso 4), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (CP arts 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (CP art. ord 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (CP art. 154 inciso 2)”. En el mismo sentido ver entre otras, la Sentencia C-711/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

7 En relación con la definición de las características de los tributos a que en este aparte de la sentencia se aluden ver, entre otras, las Sentencias C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón, C-465/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-545/94 M.P. Fabio Morón Díaz, C-577/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1371/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-1067/02 y C-1143/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-226/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

8 El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), por el cual se compilan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, señala lo que debe entenderse por tales gravámenes:

“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 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.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la

estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

9 Ver Sentencia C-1371/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis

10 Ver Sentencia C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón

11 Ver Sentencia C-583/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

12 Ver Sentencia C-711/01M.P. Jaime Araujo Rentería.

13 M.P. Eduardo Montealegre Lynnett

14 En dicha sentencia se citan apartes de las sentencias C-144/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. S.V. Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell; C-465/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa S.V. Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, C-455/94 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-545/94 MP. Fabio Morón Díaz; C-482/96 M.P. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara. S.V Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, C-816/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1371/00 MP. Álvaro Tafur Gálvis.

15 M.P Álvaro Tafur Galvis.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynnett.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

18 Sentencia C-155/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynnett.

19 **DECRETO NUMERO 1697 DE 1936**

(JULIO 16)

por el cual se reglamenta la entrada y residencia de extranjeros

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias que

le confieren la Ley 15 de 1935 y el artículo 6º de la Ley 2ª de 1936,

(...)

Deberes de los extranjeros

Artículo 29. Es deber de todos los extranjeros que entren al territorio de Colombia, presentarse, en Bogotá, a la Sección de Extranjeros de la Policía Nacional; en las capitales de Departamento, a la Oficina de Identificación, y en las demás poblaciones a la Alcaldía, dentro del término de cinco días, a partir de la llegada, para que, previo el examen de los pasaportes y demás papeles, se tomen las anotaciones del caso y se les expida la correspondiente cédula de extranjería.

Parágrafo 1º. De la obligación expresada sólo quedan eximidos los extranjeros menores de diez y siete años que estén bajo la patria potestad.

Parágrafo 2º. Si los extranjeros no cumplen con lo dispuesto en el presente artículo, sin causa legítima debidamente comprobada, incurrirán en una multa de veinticinco pesos.

Artículo 30. Las cédulas de extranjería serán de dos clases:

- a. De transeúntes, con validez de seis meses; y
- b. De residentes, con validez de tres años.

Parágrafo 1º. Una vez expirado el término de tres años de validez de las cédulas de extranjería de residentes, sus poseedores deben cambiarlas por una nueva, dentro de los cinco días siguientes al vencimiento. Si omitieren esta formalidad, incurrirán en una multa de diez a veinte pesos.

Parágrafo 2. A los transeúntes sólo podrá cambiárseles la cédula cuando el extranjero haya obtenido la correspondiente autorización de la Dirección General de la Policía Nacional para permanecer en el país. La autoridad que renueve una cédula de transeúnte sin autorización de la Dirección General de la Policía Nacional, incurrirá en una multa de veinticinco a cincuenta pesos, que impondrá la misma Dirección.

(ABRIL 14)

por el cual se dictan medidas encaminadas a prevenir delitos contra la Hacienda Pública.

El primer Designado, Encargado de la Presidencia de la República de Colombia,

en uso de sus facultades legales, y en especial de las extraordinarias conferidas por los artículos 11 y 12 de la Ley 7ª de 1943, y

CONSIDERANDO

Que es necesario establecer una sanción administrativa eficaz para los que atenten contra la Hacienda Nacional, y allegar una información completa que permita evitar que sean nombrados para desempeñar empleos públicos de cualquier clase quienes hayan incurrido en actos ilícitos contra la Hacienda Pública;

Que el artículo 24 de la Ley 109 de 1923 determina las condiciones requeridas para desempeñar empleos de manejo y señala las causas de inhabilitación para el ejercicio de tales cargos, entre las cuales está la de haber defraudado el Tesoro Público;

Que el Revisor Presidencial ha rendido informe escrito al Presidente de la República en que aconseja que la adopción de las disposiciones que por este Decreto se toman,

DECRETA:

Artículo primero. Para tomar posesión de cualquier empleo nacional, departamental o municipal, es requisito indispensable que el empleado designado presente previamente un certificado de identidad personal, expedido por alguna de las oficinas de identificación dependientes de la Policía Nacional o Departamental, en que conste que no ha cometido actos delictuosos contra el Tesoro Público ni contra la propiedad particular.

Parágrafo. Se exceptúan de la obligación de presentar el certificado anterior; además de los de elección popular, los siguientes funcionarios: los elegidos por las Cámaras Legislativas o por el Congreso en Pleno; los militares en servicio activo; los Ministros del Despacho, los Secretarios y el Abogado de la Presidencia de la República, el Revisor Presidencial; los Magistrados, Jueces y Fiscales del órgano judicial, los Magistrados y Fiscales de lo

Rotatorio del DAS, los dineros provenientes de la adquisición de cédulas y certificados;

Que al Fondo Rotatorio del DAS le corresponde asumir los gastos que demande el funcionamiento del Departamento Administrativo de Seguridad, para el cumplimiento de las tareas que le ha señalado la ley, especialmente los relacionados con la elaboración, transporte, seguros, distribución y expedición de cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés;

Que el Decreto 2819 de 1991, por el cual se liquida el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 1992, en el anexo correspondiente al Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad, asignó en el rubro "gastos de operación comercial, con carácter de fondo rotatorio", la partida para asumir los costos señalados en el numeral 4, artículo 2º de la Ley 4ª de 1981;

Que para mantener actualizados los costos que demanda la expedición del certificado judicial y de policía y de los documentos de extranjería, se hace necesario tener en cuenta la variación porcentual acumulada del índice de precios al consumidor desde el último reajuste dispuesto por el Gobierno Nacional en marzo de 1990, hasta la fecha;

Que los incrementos a los valores que por este decreto se autorizan, resultan inferiores a la variación porcentual acumulada del índice de precios al consumidor, la cual fue del 91,31% entre marzo de 1990 y septiembre de 1992, según lo certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística,

DECRETA:

ART. 1º.- A partir de la publicación del presente decreto, el certificado judicial y de policía, cuya expedición corresponde al Departamento Administrativo de Seguridad, tendrá un valor de cinco mil pesos m/cte. (\$5.000).

ART. 2º.- El valor a que se refiere el artículo anterior incluye cuatro refrendaciones, siempre que se efectúen dentro de los cinco años siguientes a su expedición.

ART. 3º.- A partir de la publicación del presente decreto, los documentos cuya expedición corresponde a la dirección de extranjería del Departamento Administrativo de Seguridad tendrán los siguientes valores:

1. La cédula y tarjeta de extranjería clase "residente" veinte mil pesos m/cte. (\$20.000)
2. La cédula y tarjeta de extranjería clase "temporal" quince mil pesos m/cte. (\$15.000)
3. Los salvoconductos seis mil pesos m/cte. (\$6.000)
4. Las certificaciones seis mil pesos m/cte. (\$6.000)
5. Los carnés mencionados en el inciso segundo del artículo 6º del Decreto 271 de 1981 treinta mil pesos m/cte. (\$30.000)
6. Las prórrogas de permanencia para visitantes diez mil pesos m/cte. (\$10.000)

ART.4º.- A partir del 1º de enero de 1993, los valores señalados en los artículos 1º y 3º de este decreto, se incrementarán en el mismo porcentaje del índice de precios al consumidor del año calendario inmediatamente anterior y se seguirán ajustando automáticamente cada año y en la misma fecha.

Si al efectuar el cálculo resultaren fracciones de centena, el valor se ajustará al múltiplo de cien más cercano.

ART. 5º.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a 9 de octubre de 1992.

22 Ver Sentencia C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón

23 El Art. 43 de la Constitución de 1886 sólo disponía: "En tiempo de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones".

24 Sentencia C-1141/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz Ver en el mismo sentido la sentencia C-973/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa y C-100/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

25 Artículo 2º. Los documentos de que trata el artículo anterior llevarán adheridas estampillas de timbre nacional de conformidad con la cuantía que se indica para cada caso:

- a. Las cédulas de extranjería, cinco pesos (\$5.00)
- b. Los certificados de conducta, dos pesos (\$2.00)".
- c.

26 Artículo 3º. Los dineros provenientes de la adquisición de las cédulas de extranjería y de los certificados de conducta, el producto de los remates de los elementos recuperados, de las multas en general, y de los depósitos inmigratorios que conforme a las disposiciones vigentes no sean devueltos, se destinarán preferentemente, a gastos de inversión para instalaciones de las dependencias del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS".

27 ARTICULO 8º.- El patrimonio del Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad estará constituido por:

- b) Los dineros provenientes de adquisición de cédulas de extranjería, certificados, producto de remates, multas y depósitos señalados en el artículo 3º de la Ley 15 de 1968;

28 Ver sentencia C-155/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynnett S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynnet., Ver en el mismo sentido entre otras las sentencias C-1371/00 MP. Álvaro Tafur Gálvis, C-525/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-1063/03 M.P. Jaime Araujo Rentarías, C-692/03 y C-1002/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

29 Artículo 1º. Autorízase al Gobierno Nacional para determinar por intermedio del Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" nuevos modelos de cédula de extranjería y de certificados de conducta de que tratan los Decretos números 1697 y 884 del 16 de julio de 1936 y 14 de abril de 1944, respectivamente.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con tales modelos, sus características, especificaciones, vigencias, uso y valor de adquisición

30 Artículo 10º.- El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con los modelos y valor de las cédulas de extranjería, certificados judiciales y carnés mencionados en esta Ley.

31 Ver, entre otras, las sentencias C-509/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-236/97 M.P. Antonio Barrera Carbonnell, C-375/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-013/00, C-362/01 y C-045/03 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

32 En casos excepcionales la Corte ha aceptado diferir en el tiempo los efectos de sus fallos de inexecuibilidad. Ver entre otras las sentencias C-221 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C- 700 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández Galindo A.V. Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo. S.V. Vladimiro Naranjo Mesa y Eduardo Cifuentes Muñoz S.V. Álvaro Tafur Galvis; C-442/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Salvamentos Parciales de Voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Montealegre Lynnet y Álvaro Tafur Galvis; C-737/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet S.V. Marco Gerardo Monroy Cabra Salvamentos Parciales de Voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández . En otras ocasiones ante la ausencia de dicha excepcionalidad no ha accedido a modular dichos efectos ver entre otras las sentencias C-756/02 y C-245/02 M.P. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sobre el mismo tema ver el Auto 311/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

33 Ver Sentencia C- 619/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynnet y Álvaro Tafur Galvis..

34 Ver por ejemplo la Sentencia C-415/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.

35 Ver Salvamentos Parciales de Voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería, Eduardo Montealegre Lynnet y Álvaro Tafur Galvis a la sentencia C-442/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.