C-279-14

Sentencia C-279/14

ARANCEL JUDICIAL-Cosa juzgada constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Propósitos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales.

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL-Distinción

La cosa juzgada formal recae sobre disposiciones o enunciados normativos, mientras que la cosa juzgada material se estructura en relación con las normas, o los contenidos normativos de cada disposición. En consecuencia, la cosa juzgada formal se configura cuando se presenta una demanda contra una disposición sobre cuya constitucionalidad la Corte se había pronunciado previamente, mientras que la cosa juzgada material se produce cuando, a pesar de demandarse una disposición distinta, el Tribunal constitucional constata que su contenido normativo coincide con el que ya había analizado. Por ejemplo, cuando un artículo de una ley formula de manera distinta un contenido normativo previamente estudiado por la Corte Constitucional. Los efectos de la cosa juzgada, expresados en el citado artículo 243 de la Constitución Política, se producen tanto cuando se configura desde la perspectiva formal, como cuando lo hace desde la concepción material, pues el citado precepto no hace diferenciación alguna al respecto, y los pronunciamientos de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante erga omnes, en lo que hace al sentido de la decisión y en lo concerniente a la interpretación que sienta sobre los mandatos constitucionales.

ARANCEL JUDICIAL-Naturaleza

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRUEBA DE PAGO DEL ARANCEL JUDICIAL COMO ANEXO DE LA DEMANDA EN CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Inhibición para decidir sobre la constitucionalidad del numeral 4º del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012

La norma contenida en el numeral 4º del artículo 84 del Código General del Proceso no prevé por sí sola las consecuencias jurídicas que plantea el actor, lo que desvirtúa la certeza de la demanda. Además, las consideraciones que la Corte sentó en la decisión C-169 de 2014 sobre la potencial validez de contribuciones parafiscales previa la iniciación de un proceso judicial generaban la necesidad de una argumentación suficiente para cuestionar el inciso 4º del artículo 84 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), carga que no se satisfizo en la demanda y que, por lo tanto, comporta el incumplimiento de uno de los requisitos para que la demanda provoque un pronunciamiento de fondo, por lo tanto, la Corte se declara inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de la expresión cuestionada.

Referencia: expedientes D-9866 y D-9872 (acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad presentadas por (1) Manuel Antonio Ballesteros Romero contra la Ley 1653 de 2013 “por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones” y el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.” (D-9866) y (2) por Nicolás Henao Bernal contra el artículo 6º de la Ley 1653 de 2013 por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras” (D-9872)

Magistrada sustanciadora:

María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el señor Manuel Antonio Ballesteros Romero presentó demanda contra la totalidad de la Ley 1653 de 2013 "por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones" y el numeral 4° del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012 "por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones", por el presunto desconocimiento de los artículos 13, 150, 338, 341, 359 y 363 de la Constitución Política. Esta demanda corresponde al proceso D-9866. A su turno, el señor Nicolás Henao Bernal presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º de la Ley 1653 de 2013 "por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones", por presunto desconocimiento de los artículos 13, 29, 116, y 229 de la norma superior. Esta demanda corresponde al proceso D-9872. Dichos procesos fueron acumulados por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 28 de agosto de 2013.

2. Mediante auto del 10 de septiembre de 2013, la Magistrada Ponente resolvió admitir la demanda presentada por el señor Nicolás Henao Bernal (D-9872), esto es, contra el artículo 6º de la Ley 1653 de 2013[1]. También admitió la demanda presentada por el señor Manuel Antonio Ballesteros Romero (D-9866) contra los artículos 5°, 6°, y 8° (parciales) y 4° y 7° de la Ley 1653 de 2013 y contra el numeral 4° del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012, y ordenó comunicar la iniciación del trámite de las demandas a las siguientes personas y entidades: al señor Presidente del Congreso de la República, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Programa Global y Derechos Humanos, a la Corporación Excelencia para la Justicia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia), a las Facultades de Derecho de las Universidades Libre de Bogotá, Externado y EAFIT de Medellín, al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Ministerio de Justicia y del

Derecho, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación. Además, se fijó en lista para efectos de intervención ciudadana.

En esa misma providencia se inadmitió la demanda del señor Ballesteros en relación con la solicitud de declaratoria de inexequibilidad de la totalidad de la Ley 1653 de 2013, y se le confirió un término de 3 días para corregir su escrito en el sentido de presentar cargos susceptibles de ser controvertidos en sede de control abstracto. Dado que el actor no corrigió la demanda, mediante auto del 22 de octubre de 2013 se rechazó de plano, exceptuando los cargos ya admitidos en el auto del 10 de septiembre de 2013.

3. Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a decidir sobre el proceso de la referencia.

II. NORMAS ACUSADAS Y CONTENIDO DE LAS DEMANDAS

Expediente D-9866

1. Enseguida la Sala transcribe las normas que fueron demandadas por el señor Manuel Antonio Ballesteros Romero. Los apartes subrayados corresponden a la parte demandada de los artículos 5°, 6° y 8° de la Ley 1653 de 2013:

“LEY 1653 DE 2013

Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones

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

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

colectores de activos públicos señalados como tales en la ley cuando sean causahabientes de obligaciones dinerarias de alguna entidad del sector financiero.

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

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

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

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

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

Parágrafo 2o. En las sucesiones procesales en las que el causante hubiere estado exceptuado del pago del arancel judicial, será obligatorio su pago, salvo que el

causahabiente, por la misma u otra condición, se encuentre eximido. El juez no podrá admitir al sucesor procesal sin que este hubiere pagado el arancel judicial, cuando a ello hubiere lugar.

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

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

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

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

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

El arancel se tendrá en cuenta al momento de liquidar las costas, de conformidad con lo previsto en los artículos 393 del Código de Procedimiento Civil y subsiguientes. Al momento de liquidar las costas solo se tendrá en cuenta el valor indexado del arancel judicial,

excluyendo del mismo las sanciones previstas en el parágrafo 1o del artículo 5o de la presente ley.

Parágrafo 1o. En caso de litisconsorcio necesario, el pago del arancel podrá ser realizado por uno cualquiera de los litisconsortes. La misma regla se aplicará a los litisconsortes cuasinecesarios. Si el litisconsorcio es facultativo, cada uno de los litisconsortes deberá pagar el arancel judicial. En los eventos de coadyuvancia o llamamiento de oficio, no se causará el arancel.

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

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

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

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

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

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

El trámite de devolución del arancel judicial podrá realizarse, a solicitud del sujeto pasivo que realizó el pago, mediante el rembolso directo o mediante la entrega de certificados de devolución de arancel judicial que serán títulos valores a la orden, transferibles, destinados a pagar los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en los términos que establezca el Gobierno Nacional.

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

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

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

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

"LEY 1564 DE 2012

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

Artículo 84. Anexos de la demanda. A la demanda debe acompañarse:

(…)

4. La prueba de pago del arancel judicial, cuando hubiere lugar.

(…)”

III. LAS DEMANDAS

Expediente D-9866

1. El accionante señaló que las normas demandadas vulneran los artículos 13, 150, 338, 341, 359 y 363 de la Constitución. A su vez, que se desconoce la gratuidad como un principio del acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, consagrado en el artículo 6° de la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de Administración de Justicia. A continuación se sintetizan los cargos que delimitan el pronunciamiento de la Sala en esta oportunidad:

1.1. Artículo 4° de la Ley 1653 de 2013

Considera el actor que la norma desconoce el principio de certidumbre tributaria establecido en el artículo 338 de la Constitución, al disponer que el arancel judicial “se genera en todos los procesos judiciales con pretensiones dinerarias”. En su criterio, invierte la estructura lógica de fijación del tributo, de acuerdo con la cual “el hecho generador es causa determinante de la base gravable, la precede en el tiempo, y a su vez la base gravable es causa determinante de la tarifa, la procede el tiempo y la determina”, pues en la norma analizada el pago del tributo precede al hecho generador del mismo: la admisión de una demanda judicial que contenga pretensiones dinerarias.

Exigir a los usuarios de la administración de justicia pagar el arancel judicial antes de la admisión de cualquier demanda con pretensiones dinerarias desconoce el artículo 338 de la norma superior porque es un pago que se hace antes de que el hecho generador exista. Se impone el deber de pagar la contribución cuando el hecho generador es un hecho futuro e incierto.

1.2. Artículo 5° (parcial) de la Ley 1653 de 2013

1.2.1. En concepto del actor la expresión “arbitrales” utilizada en el artículo para exceptuar

el arbitramento del arancel, viola el derecho y principio de igualdad porque en estos existen pretensiones dinerarias, de manera que no existen razones constitucionales para que el Legislador les dé un trato distinto en materia de arancel.

1.2.2. La expresión “no podrá cobrarse arancel judicial a las personas jurídicas de derecho público” contenida en el artículo 5º de la Ley 1653 de 2013 vulnera los principios de igualdad (art. 13 C.P.), equidad y progresividad (art. 363 C.P.) en los tributos. Al exceptuar a las personas de derecho público del pago del arancel judicial, se crea un desequilibrio en perjuicio de las personas de derecho privado (por ejemplo las EPS y las terminales de transportes), perdiendo de vista la finalidad de la norma, que es generar recursos para solucionar los problemas de congestión judicial e implementar los procedimientos orales, aspectos que repercuten en todos los usuarios de la administración de justicia.

1.2.3. A juicio del ciudadano, el apartado normativo según el cual “en caso de que prosperen total o parcialmente las pretensiones, el juez ordenará en la sentencia que ponga fin al proceso la devolución, total o parcial, del arancel judicial y dará aplicación al parágrafo 1° del artículo 8° de la esta ley,” “la base gravable serán las condenas económicas decretadas en la sentencia” y “en los procesos contencioso administrativos diferentes al contencioso laboral cuando el demandante sea un particular, se aplicará la misma regla prevista en el inciso anterior para las personas que no están legalmente obligadas a declarar renta” desconoce los artículos 13, 338 y 363 de la norma superior. La norma, para el actor, viola entonces los principios de eficiencia, equidad, progresividad, así como el artículo 338 de la Carta pues el gravamen no tiene estructura de tributo sino de caución.

1.2.5. Al cuestionar el artículo 6° (parcial) de la Ley 1653 de 2013 y numeral 4° del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012, el accionante sostuvo que las normas acusadas disponen varias situaciones que a su juicio son inconstitucionales: (i) que el arancel se pague antes de presentar la demanda; (ii) que si no se paga, la demanda sea inadmitida; (iii) que uno de los elementos que determinan la admisión de la demanda es la constancia de pago del arancel judicial; y (iv) que el juez dé un plazo perentorio para pagar el arancel o de lo contrario, deba declarar desistimiento tácito, perención o cualquier “otra forma de terminación anormal del proceso”, circunstancias que desconocen los artículos 338 y 363 de la Constitución.

1.2.5. En concepto del actor, el artículo 7° y los apartes concordantes del artículo 5º de la Ley 1653, que regulan la base gravable, son inconstitucionales por violar el principio de certeza del tributo al establecer distintas bases de acuerdo con el tipo de proceso: la base total de las pretensiones en los procesos civiles, salvo para quienes no declaren renta o hayan presentado amparo de pobreza; el monto de las pretensiones que no prosperen en los contencioso administrativos, cuando el demandante sea un particular, y el monto de las condenas concretas cuando demande una persona natural no obligada a declarar renta en el año anterior, o que haya presentado amparo de pobreza. Ese conjunto de formulaciones distintas para el cálculo de la base gravable viola el principio de certeza tributaria, el sentido de la equidad, la igualdad, y el principio de progresividad.

También considera ajeno al a Constitución que el tributo deba pagarse antes de iniciarse el proceso. El artículo 7º plantea una base gravable incierta porque nadie puede estar seguro de la prosperidad de sus pretensiones.

1.2.6. Finalmente, el artículo 8º de la Ley 1653 de 2013 es inconstitucional, de acuerdo con la demanda, pues al establecer un tope máximo de 200 SMLMV, como cuantía a pagar por concepto del arancel judicial. La norma es regresiva pues permite que en los procesos con pretensiones más altas, se “congele” el costo del arancel. Viola el principio de igualdad porque si el arancel debe pagarse, lo justo es que todas las personas lo cancelen en la misma proporción y no que se cree un límite exclusivamente para los procesos guiados por mayores aspiraciones económicas.

Expediente D-9872

2. Nicolás Henao Bernal presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6º de la Ley 1653 de 2013, en el que se define el sujeto pasivo del arancel judicial:

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

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

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

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

Parágrafo 1°. En caso de litisconsorcio necesario, el pago del arancel podrá ser realizado por uno cualquiera de los litisconsortes. La misma regla se aplicará a los litisconsortes cuasinecesarios. Si el litisconsorcio es facultativo, cada uno de los litisconsortes deberá pagar el arancel judicial. En los eventos de coadyuvancia o llamamiento de oficio, no se causará el arancel.

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

En concepto del actor, la norma viola el principio de igualdad (artículo 13, CP), el debido proceso (artículo 29, CP), el ejercicio de, y el acceso a la administración de justicia (artículos 116 y 229 CP).

El artículo le impuso una nueva carga o condición a la administración de justicia al momento de admitir la demanda que limita de manera desproporcionada el acceso real y efectivo de los ciudadanos. De acuerdo con este artículo, ningún juez puede estudiar de fondo una

pretensión si en los anexos de la demanda no se encuentra el pago del arancel. Además, el juez aplicará sanciones procesales, consistentes en el pago de la contribución parafiscal junto con la inadmisión de la demanda.

Se trata de un requisito procesal que constituye un formalismo desviado del sentido del derecho al acceso a la administración de justicia. El legislador excedió el margen de configuración que le corresponde, al ordenar el pago previo de la contribución. Si bien es cierto que puede establecer mecanismos de recaudo para garantizar la eficiencia de la contribución, no puede acudir a instrumentos que desvíen ese fin. Además, el precepto no satisface el principio de proporcionalidad en relación con el medio escogido y la finalidad mencionada. Es desproporcionado porque ordena el pago de la contribución antes de la presentación de la demanda, cuando lo racional sería que se genere solo al final del proceso, y desnaturaliza la función de los jueces, al encargarlos del recaudo tributario.

IV. INTERVENCIONES

1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

1.1 En relación con los artículos 4º, 6º (parcial) y 8º de la Ley 1653 de 2013.

Para el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la modificación estructural en la institución jurídica del arancel judicial es propia del poder de configuración del legislador; sin embargo, las normas deben ser objeto de un nuevo estudio de constitucionalidad, distinto al efectuado en las sentencias C-713/08 y C-368/11 debido a la modificación estructural del arancel. En su criterio, el hecho generador del artículo 4º viola el principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, pues se genera en todos los procesos con pretensiones dinerarias salvo las excepciones taxativas señaladas en el artículo 5º de la Ley 1653 de 2013. En la ley anterior, estaba establecido que por el monto de las pretensiones se estimara en una cifra igual o superior a 200 SMLMV. No se consagró una cuantía mínima, afectando a todas las personas en el ejercicio del derecho.

En cuanto al momento del pago del arancel, señaló que el inciso 2º del artículo 6º de la Ley 1653, dispone que deberá cancelarse antes de presentar la demanda y acompañar a la misma el comprobante de pago, mientras que en la Ley 1394 de 2010se establecía que el arancel se cancelaba a la terminación del proceso. Para el Instituto “obligar al demandante,

en todo proceso, sin consideración de la cuantía de las pretensiones, a cancelar el arancel judicial antes de la presentación de la demanda, viola el principio de 'libre acceso a la administración de justicia', y en algunos casos -para demandantes con mínima capacidad económica- también se viola el 'principio de gratuidad de la administración de justicia'". La Corte consideró, en sentencia C-368 de 2011 que el arancel no violaba el acceso a la justicia porque su cobro se efectuaba al final del proceso y no antes de la admisión de la demanda.

El límite superior de la tarifa, 200 SMLMV, previsto en el artículo 8º de la Ley 1653 es regresivo. Mediante un cuadro explicó que para procesos de cuantías muy altas, el arancel se congela en 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, disminuyendo entonces la tarifa efectiva del arancel, y favoreciendo a la población con mayores recursos.

La excepción al pago del arancel en procesos arbitrales no viola la Constitución, sino que es propia del poder configurativo del Legislador, y obedece a que en estos trámites los demandantes no utilizan la administración de justicia. La excepción al cobro frente a personas jurídicas de derecho público, distintas a las que pertenecen al sector financiero, en cambio, sí viola el principio de igualdad, pues les otorga un trato privilegiado frente a sus competidores, cuando estos son personas de derecho privado.

La devolución del arancel pagado en procesos contencioso administrativos exitosos (inciso 2º, artículo 5º de la Ley 1653 de 2013) viola el principio de equidad, pues no existe razón para que no se efectúe una devolución similar en procesos adelantados ante la jurisdicción ordinaria.

La base gravable prevista en el artículo 8º está determinada por la norma, y es por lo tanto constitucional.

Por otra parte, el Instituto concluyó aduciendo que el artículo 4º de la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones", debe declararse inexequible, si prospera la solicitud de inexequibilidad del inciso 2º del artículo 6º de la ley 1653 de 2013, en tanto obliga acompañar a la demanda la copia del pago del arancel, estableciendo un obstáculo al acceso a la administración de justicia.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

Tras una exposición sobre los antecedentes legislativos de la Ley 1653 de 2013 en el que se destaca que no hay relación entre el recaudo del demandante victorioso y el desgaste del aparato judicial, y el interés por enfrentar el problema de que las demandas temerarias sean las que más congestionan a los jueces no pagan arancel, señaló lo siguiente:

El inciso 1º del artículo 5º, Ley 1653 de 2013, según el cual no puede cobrarse el arancel a personas de derecho público que no pertenezcan al sector financiero es constitucional. Es razonable que a las entidades financieras se les imponga la carga del arancel, mientras que sería irrazonable y desproporcionado que cualquier entidad pública, que opera con recursos del erario tenga que asumir el pago del arancel, de manera que la norma es constitucional. En relación con la exención a los procesos arbitrales, es razonable porque el arancel solo se causa en determinados procesos definidos por el Legislador. La justicia arbitral no es gratuita, sino que supone asumir ciertos costos, pues cobra por el servicio prestado, así que su regulación tarifaria es especial.

Para el Ministerio, las normas demandadas no violan los principios de equidad, progresividad y eficiencia, toda vez que "la progresividad (…) como expresión particularizada del principio de equidad, compensa el principio de proporcionalidad del sistema tributario, dado que no es suficiente mantener la relación porcentual entre la capacidad económica y el monto de los impuestos, sino que resulta necesario disponer que quienes tiene (sic) mayor patrimonio o perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción a aumentar los ingresos tributarios". En su parecer, el artículo 5º demandado sí obliga a que paguen más quienes tengan mayores recursos, y establece dos excepciones para evitar que sea cancelado por los que no pueden asumirlo, que el demandante no haya declarado renta o que haya solicitado el amparo de pobreza.

El artículo 5º no viola el derecho a la igualdad, pues al imponer consecuencias jurídicas distintas entre demandante y demandado, pensó el Legislador en el principio de igualdad material, al ponderar de manera racional y proporcional las cargas y los beneficios impuestos a los sujetos procesales. Tampoco se viola el citado principio, en relación con el principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, por ser una contribución razonable y proporcionada a la finalidad perseguida. En materia de arancel, el Legislador

estableció en la ley 1653 de 2013 un trato diferencial frente a la generación del tributo en razón de la naturaleza del proceso, buscando gravar precisamente aquellos de contenido dinerario. Además de ello, exceptuó a las víctimas del conflicto armado, a personas con bajo nivel de ingresos o un patrimonio insuficiente para declarar renta y las acciones de origen constitucional.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para el Ministerio de Hacienda, las normas analizadas deben ser objeto de un test de proporcionalidad débil, debido a que regulan cargas y obligaciones procesales. El propósito de descongestionar los despachos judiciales es una finalidad importante, y una de las limitaciones más importantes a la eficiencia de la justicia es la limitación de sus fuentes de financiación. Además, afirma la autoridad interviniente, existe gran litigiosidad en el país representada en un conjunto muy amplio de demandas temerarias. Por ello, debe concluirse que el arancel persigue importantes fines constitucionales y hace parte de la libertad de configuración del Congreso de la República. Pero además de ello, consulta la capacidad de pago mediante las excepciones previstas para las personas con menos recursos.

4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Dian

En su intervención, la Dian sostuvo que el arancel da potestad al ciudadano para resolver sus conflictos ante los despachos judiciales, asignándoles una carga a las partes para que contribuyan con la realización de la justicia. Los recursos que se obtengan serán desinados a la administración de justicia, lo que explica la importancia de su recaudo antes de la admisión de la demanda. Sin embargo, la ley señala excepciones en atención a la naturaleza de los procesos y la capacidad económica de las personas, asegurando el acceso de todos a la administración de justicia.

5. Universidad Libre de Colombia.

A través de la facultad de derecho, la Universidad Libre intervino solicitando la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas, considerando que la Ley regula el acceso a la administración de justicia y por lo tanto debía ser tramitada como estatutaria.

Al establecer el pago de 1.5% de las pretensiones previa la admisión de las demandas

civiles y contencioso administrativas se configura una barrera de acceso al servicio de justicia. Por el contrario, en la Ley 1394 de 2010, la Corte interpretó que el arancel no debía ser objeto de regulación estatutaria por tratarse de un recaudo sobre sumas ya obtenidas en procesos ejecutivos con pretensiones de más de 200 SMLMV.

Afirmó que la norma demandada sí toca el acceso integral a la administración de justicia, pues solo las acciones laborales y constitucionales estarían exentas del pago, convirtiéndose en un requisito de procedibilidad estructural. La nueva regulación es inestable y no cumple parámetros mínimos de claridad en cuanto a la base gravable, los momentos de recaudo y los modos de devolución. Tampoco cumple los principios de progresividad y equidad pues prevé la misma tarifa para todo ciudadano y todo conflicto, sin atender la cuantía. Por las mismas razones se desconoce el principio general de gratuidad de la justicia.

6. Corporación Excelencia en la Justicia.

En concepto de la Corporación las normas deben ser declaradas inexequibles con base en los argumentos presentados en la demanda, debido a que la nueva regulación del arancel entorpece el acceso al aparato jurisdiccional, debido a que el tributo es cobrado al inicio del proceso, convirtiéndose en un requisito para la iniciación de los procesos judiciales que no fueron expresamente excluidos por el Legislador, afectando principalmente y de manera inequitativa a las personas de menores recursos.

7. Intervenciones ciudadanas

7.1 Carlos Andrés Pérez Garzón, ciudadano colombiano y estudiante de derecho intervino solicitando declarar la exequibilidad de la Ley 1653 de 2013 y el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012. Considera que la imposición del arancel es un intento por racionalizar el uso del aparato judicial, evitando el ejercicio temerario de acciones que generan desgaste a la administración de justicia. Además, no viola el principio de igualdad porque prevé dos excepciones para quienes no pueden pagarlo: la no declaración de renta y el amparo de pobreza.

7.2 El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo, intervino solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1653 de 2013. Estima que la mayoría de procesos

declarativos y ejecutivos quedarían sujetos al pago de una contribución, desconociendo el derecho de acción, consagrado en el artículo 229 de la Carta Política, el principio de legalidad de los tributos (artículo 33), el principio de reparación (artículo 90) y no respeta los principios de equidad y progresividad del tributo.

7.1 Además, 490 ciudadanos suscribieron un escrito de coadyuvancia a la demanda D-9872.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público, mediante concepto 5692 del 05 de diciembre de 2013, solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de las normas demandadas. Después de indicar que en conceptos presentados en demandas previas se ha referido a un conjunto de cargos dirigidos contra distintas normas de la Ley 1653, indicó que el único cargo que debe prosperar es el de la violación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

Este derecho sufre una afectación grave y desproporcionada, en atención al modo en que la ley reguló el pago del arancel, creando una restricción a la posibilidad real y efectiva de acudir a la jurisdicción, pues amplifica el hecho generador al crear la obligación frente a todo proceso judicial con pretensiones dinerarias, ordenar que sea pagado antes de la presentación de la demanda, y aumentar la base gravable al monto total de las pretensiones.

La obligación de presentar prueba del pago del arancel con la demanda dificulta el acceso a la administración, puesto que si no se cancela, el juez deberá inadmitir la demanda. De esa forma se antepone el interés del Estado a los derechos fundamentales, se afecta gravemente el valor de la justicia y se restringe desproporcionadamente el derecho de acceso a la justicia.

Sin embargo, considera que las razones de inconstitucionalidad no pueden trasladarse al artículo 84, numeral 4º, de la Ley 1564 de 2012, pues la norma no contiene las nuevas restricciones al acceso a la administración de justicia, pues solo indica que deberá adjuntarse a la demanda la prueba de pago del arancel cuando hubiere lugar a ello, haciendo un renvío genérico a la regulación que en su momento expida el Congreso y que,

en cualquier caso, deberá ser respetuosa de los derechos fundamentales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

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

Cuestiones preliminares

2. En la sentencia C-169 de 2014[2] la Corte Constitucional declaró inexequible la Ley 1653 de 2013, por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones, en su integridad. En consecuencia, antes de verificar la existencia de un problema jurídico, la Sala deberá (i) evaluar si existe cosa juzgada constitucional en relación con los cargos dirigidos contra artículos específicos de la Ley 1653 de 2013, por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones; y (ii) verificar si, en el contexto normativo actual, el cargo dirigido contra el artículo 84 (numeral 4º) de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) posee fuerza suficiente para iniciar una discusión sobre su constitucionalidad, debido a que el demandante basó su solicitud de inexequibilidad en una interpretación del mismo asociada a la existencia de la citada Ley 1653 de 2013.

El principio de cosa juzgada. Reiteración de jurisprudencia.

1. El artículo 243 de la Constitución Política establece que las decisiones que adopta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional[3], y que ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de un acto declarado inexequible por razones de fondo, mientras en la Carta Política se preserven los mandatos que sirvieron como fundamento de ese pronunciamiento.

2. Desde ese punto de vista, acogido por el Constituyente de 1991, la cosa juzgada constitucional -además de ser un principio jurídico incorporado al debido proceso- persigue dos propósitos esenciales.

Primero, en armonía con el artículo 4º Superior, otorga eficacia al principio de supremacía constitucional, pues (i) evita que después de una decisión de la Corte Constitucional sobre

la incompatibilidad de una norma con la Constitución, esta pueda regresar al orden jurídico, (ii) desarrolla la interpretación autorizada de los mandatos constitucionales, dotándolos de precisión, y (iii) previene sobre interpretaciones abiertamente incompatibles con la Carta, evitando que sean asumidas por el Legislador al momento de concretar los mandatos superiores.

Segundo, garantiza la seguridad jurídica, pues las decisiones de la Corte son definitivas y vinculantes para todos (efectos erga omnes), y su sentido no puede ser alterado por sentencias posteriores. Por lo tanto, el examen de un asunto previamente resuelto solo es posible si se modifican las normas superiores concretas que sirvieron de parámetro de control. De esa manera, se excluye la procedencia de nuevas demandas basadas en los mismos motivos, se mantiene la estabilidad del ordenamiento jurídico, y se establece una garantía de auto restricción al activismo judicial, pues las sentencias previas determinan la adopción de una decisión idéntica, en caso de que el asunto sea puesto en conocimiento de la Corte una vez más.

3. En tal sentido, como lo sostuvo la Corte en sentencia C-720 de 2007[4], la existencia de cosa juzgada constitucional genera las siguientes consecuencias normativas:

“En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales[5]”.

4. La Corte Constitucional se ha pronunciado en un amplio número de sentencias sobre el principio de cosa juzgada, y ha establecido un conjunto de distinciones para su adecuada comprensión. En esta oportunidad, la Sala recordará la jurisprudencia acerca de la diferencia entre la cosa juzgada formal y material; y cosa juzgada absoluta y relativa.

5. De acuerdo con ideas de la teoría del derecho aceptadas en la jurisprudencia de esta Corporación, es posible distinguir entre las normas y los textos en que son formuladas. Los últimos se denominan disposiciones o enunciados jurídicos y, en principio, coinciden con los artículos, numerales o incisos en que se encuentran formuladas las reglas o principios

constitucionales y legales[6], aunque estas formulaciones pueden encontrarse también en fragmentos más pequeños de un texto normativo, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición.

6. Las normas, siguiendo con esta construcción, no son los textos legales sino su significado. Ese significado, a su vez, solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos, según la forma en que cada intérprete les atribuye significado[7]. Las normas de competencia del orden jurídico determinan el órgano autorizado para establecer con autoridad la interpretación jurídica de cada disposición, según criterios de especialidad y jerarquía, en el sistema de administración de justicia.

7. En ese plano, la cosa juzgada formal recae sobre disposiciones o enunciados normativos, mientras que la cosa juzgada material se estructura en relación con las normas, o los contenidos normativos de cada disposición. En consecuencia, la cosa juzgada formal se configura cuando se presenta una demanda contra una disposición sobre cuya constitucionalidad la Corte se había pronunciado previamente, mientras que la cosa juzgada material se produce cuando, a pesar de demandarse una disposición distinta, el Tribunal constitucional constata que su contenido normativo coincide con el que ya había analizado. Por ejemplo, cuando un artículo de una ley formula de manera distinta un contenido normativo previamente estudiado por la Corte Constitucional.[8]

8. Los efectos de la cosa juzgada, expresados en el citado artículo 243 de la Constitución Política, se producen tanto cuando se configura desde la perspectiva formal, como cuando lo hace desde la concepción material, pues el citado precepto no hace diferenciación alguna al respecto, y los pronunciamientos de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante erga omnes, en lo que hace al sentido de la decisión y en lo concerniente a la interpretación que sienta sobre los mandatos constitucionales.

Ahora bien, el sentido de la decisión previa determina también la forma en que la Corte debe pronunciarse ante una demanda que propone repetir un examen resuelto ya por un fallo que hizo tránsito a cosa juzgada. Ante la reproducción de un contenido normativo declarado inconstitucional por razones de fondo, debe declararse la inconstitucionalidad de

la norma objeto de análisis, mientras que si la decisión previa fue de exequibilidad, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa "a menos que se presenten circunstancias excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en que se inscribe la disposición acusada".[9]

En ese contexto, analizará la Corte la existencia de cosa juzgada constitucional en este trámite.

La sentencia C-169 de 2014: declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1653 de 2013[10].

9. En la sentencia C-169 de 2014[11] la Corte Constitucional resolvió un conjunto de demandas dirigidas contra la Ley 1653 de 2013, por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones. La Corporación consideró que dada la naturaleza del tributo (una contribución parafiscal[12]) y los principios constitucionales involucrados en su aplicación, entre los que se encuentran el acceso a la administración de justicia en condiciones de gratuidad, debía ejercer un control estricto sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

10. Se sostuvo que el arancel judicial previsto en la Ley 1653 de 2013 no constituye una regulación sometida a reserva de ley estatutaria. Sin embargo, encontró que las normas demandadas y, de forma general, el diseño del arancel contenido en la la citada ley resultaba altamente regresivo y, por lo tanto, incompatible con los principios de equidad y progresividad del tributo, pues el arancel debía ser asumido por todos los usuarios de la administración de justicia (salvo excepciones taxativas), sin tomar en cuenta su patrimonio, ingresos o riqueza, sino una proporción del 1.5% del monto de las pretensiones dinerarias, al tiempo que se previó un tope máximo a la cuantía de 200 salarios mínimos (es decir, un límite absoluto y ya no proporcional a las pretensiones).

11. De esa forma, las personas verían aumentar el costo del arancel a medida que sus pretensiones dinerarias se incrementarán, pero, una vez las pretensiones llegaran a sumas muy elevadas de dinero, el arancel ya no representaría el 1.5% de sus pretensiones, debido

al tope máximo o "techo" previsto por el Legislador, en claro desconocimiento de la equidad y progresividad del tributo.

12. Además de ser un tributo regresivo, indicó la Corte, el diseño de la contribución previsto en la Ley 1653 de 2013, por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones, no tenía la capacidad de superar un escrutinio de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre este punto, comenzó la Corporación por aclarar que un tributo solo puede ser declarado inexequible por desconocimiento de los principios de equidad y progresividad establecidos en el artículo 338 Superior, si es irrazonable y desproporcionado. En este trámite, la naturaleza del arancel concebido como una contribución parafiscal que es una especie de tributo de carácter excepcional, y la interferencia a principios constitucionales como la equidad y progresividad tributarias y especialmente el acceso a la administración de justicia exigían un escrutinio estricto.

13. En relación con el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, la Sala precisó que, a diferencia de lo que ocurría en la Ley 1394 de 2010, "por la cual se regula un arancel judicial", ordenamiento que exigía el pago del arancel al finalizar el proceso, en la Ley 1653 de 2013, "por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones", se previó el pago del arancel antes de iniciarse el proceso. Así, la Ley 1653, citada, exigía acompañar prueba del pago a la demanda y ordena al juez su inadmisión (o la adopción de otras formas de terminación anticipada del proceso) en caso de no haberse sufragado.

14. De esa forma, y nuevamente en contraste con la normatividad anterior, el arancel de la Ley 1653 de 2013 sí constituía un requisito para el acceso a la administración de justicia y, por lo tanto, una barrera prima facie para su ejercicio, lo que justificaba también el inició de un examen riguroso de proporcionalidad de la medida. Una interferencia o intervención a un principio prima facie no es sin embargo un motivo de inconstitucionalidad de la Ley. Es, en cambio, una razón para que inicie un análisis sobre la proporcionalidad de la medida considerando todos los elementos constitucionalmente relevantes.

15. Así las cosas, concluyó la Corte que no toda contribución previa al acceso a la administración de justicia es inconstitucional. Sin embargo, al abordar el estudio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida (en escrutinio riguroso), encontró que si bien el arancel perseguía fines legítimos, la forma en que fue regulado en la Ley 1653 de 2013

no satisfacía el subprincipio de idoneidad o la adecuación de la medida para alcanzar el fin propuesto; no resultaba necesaria, pues existían medios alternativos menos lesivos para el acceso a la administración de justicia, tales como las sanciones por temeridad o, incluso, una regulación del arancel distinta, tal como la que previamente estableció el propio Legislador en la Ley 1394 de 2010. Finalmente, la medida sí representaba una intensa afectación para los principios de equidad y progresividad del tributo, y para el acceso a la justicia.

16. Las razones anotadas llevaron a la Corte a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 4 a 9 de la Ley 1653 de 2013[13]. Y, como esos artículos contenían los elementos estructurales del arancel judicial, la Corte estimó que su inconstitucionalidad comportaba la declaratoria de inexequibilidad de toda le Ley.

En ese orden de ideas no cabe ninguna duda sobre la existencia de cosa juzgada constitucional derivada de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1653 de 2013, por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones, en relación con los cargos dirigidos contra artículos específicos de esa Ley. Sin embargo, la demanda D-9866 contiene una censura contra el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

La Sala deberá determinar entonces si esa censura, considerada de manera autónoma, satisface las mínimas condiciones argumentativas para generar un problema de constitucionalidad susceptible de ser abordado por este Tribunal. Para ello, reiterará la Sala la sentencia C-1052 de 2001[14] en la que se definieron esas condiciones, y evaluará si el razonamiento de la demanda las satisface, en un contexto normativo en el que ha sido declarada inexequible la regulación del arancel prevista en la Ley 1653 de 2013.

Ineptitud del cargo contra el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 1564 de 2013

17. De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.

La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser "(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada". [15]

18. La disposición normativa demandada establece que deberá acompañarse a la demanda prueba del pago del arancel judicial cuando a ello hubiere lugar[16]. El actor dirige un cargo contra esta norma de manera conjunta a una serie de cuestionamientos contra el artículo 6º de la Ley 1653 de 2013, considerando que viola los principios de certeza y equidad tributaria:

En el aparte 2.4 de la demanda se propone que los artículos 6º de la Ley 1653 de 2013 y 84 (numeral 4º) de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) vulneran los artículos 338 y 363 de la Constitución Política de Colombia, pues "i) viola[n] la necesidad de determinación de los elementos esenciales de la obligación tributaria consagrados en el artículo 338 de la Norma Superior y específicamente … determinación (y existencia) del hecho generador; ii) viola[n] los principios de equidad y progresividad de la obligación tributaria consagrados en el artículo 363 de la Norma Superior".

La inconstitucionalidad de ambas disposiciones radica en que “i) el actor debe pagar antes de demandar; ii) si no paga la demanda no se será admitida; iii) uno de los elementos del auto admisorio de la demanda es la constancia del control del pago [del arancel] por el Juez, y iv) El caso de que el proceso (sic) se esté adelantando sin [ese pago], el juez dará un término perentorio para pagar o […] aplicar, desistimiento tácito, perención o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso”.

También se constata el desconocimiento de la Carta debido a que el pago “precede al hecho generador, que según el artículo 4º de la ley, es el proceso, y no el conflicto, la demanda ni las pretensiones. El sujeto pasivo del tributo no está obligado a pagar el tributo antes de la ocurrencia (existencia) del hecho generador, porque sin hecho generador no hay tributo. Por eso esta norma viola el artículo 338 de la Carta Política que establece el hecho generador como uno de los elementos esenciales del tributo (…)”.

En relación con la violación del artículo 363 propone el demandante: “el proceso con pretensiones dinerarias tiene, por regla general, como presupuesto la existencia de un desequilibrio que soporta el actor frente al demandado y lo que busca el demandante es que el proceso restablezca el equilibrio que considera se rompió por el incumplimiento o trasgresión de una norma (…) y que no pudo restablecer antes de llegar al proceso (…) Para restablecer ese desequilibrio (sic), el actor debe aumentar ese desequilibrio asumiendo las cargas y los costos que conducen al proceso (…) Si a ese desequilibrio connatural al conflicto (…) se le suma el pago del arancel judicial como condición de la admisión de la demanda o como causa de desistimiento tácito o perención, la Ley (…) se convierte en un gran factor de inequidad procesal.

c) En tercer lugar, señala el demandante, que la norma viola los principios de equidad y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Norma Superior. Ello porque: “[…] el principio de progresividad presupone una equivalencia entre el tributo y lo gravado con el tributo; pero al gravarse las pretensiones e imponerse ese pago de manera previa a la prosperidad de esas pretensiones y al pago de las condenas (…) se genera un empobrecimiento del actor (…) Cobrar un tributo bajo la expectativa de que en un futuro “cierto” (…) ocurra un hecho incierto (…) que eventualmente signifique ingreso de dinero al demandante es, inequitativo y regresivo (…)”.

Dejando de lado los problemas de claridad de la demanda evidenciados en la trascripción recién efectuada, carecen los cargos de suficiencia y certeza. Pero además, a partir de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1653 de 2013 no habría lugar al pago del arancel judicial antes de iniciar un proceso judicial, de manera que, como se indica en el concepto del Señor Procurador General de la Nación, la norma prevé un renvío a una regulación inexistente, pero que eventualmente podría llegar a desarrollarse por el Congreso de la República.

El demandante propone un conjunto de cargos que se basan en una interpretación conjunta del numeral 4º del artículo 84 del Código General del Proceso y el artículo 6º de la Ley 1653 de 2013. Así, por ejemplo, el actor destina parte de su escrito de demanda a cuestionar la función del juez en el sentido de controlar el pago del arancel y con mayor énfasis se opone a las consecuencias jurídicas de terminación anormal del proceso. Sin embargo, en tanto la Ley 1653 de 2013 fue declara inexequible en su integridad, no es cierto que el numeral 4º del artículo 84, CGP, establezca esas consecuencias.[17]

Por otra parte, y de acuerdo con el alcance literal de la disposición (es decir, el numeral 4º del artículo 84 CGP), solo se deberá adjuntar copia del pago al arancel a la demanda si a ello hubiere lugar. Pero como la regulación del arancel contenida en la Ley 1653 de 2013 ya no existe, y fue este ordenamiento el que previó su pago previo a la decisión del proceso, entonces la norma resulta inaplicable pues remite a normas que no hacen parte del ordenamiento. Esa situación no es un argumento a favor ni en contra de su constitucionalidad, pues podría pensarse como lo hace el demandante que la decisión C-169 de 2014[18] acarrea la inconstitucionalidad de esa norma, como ocurrió con las disposiciones de la Ley 1653 de 2013 que, a pesar de no haber sido demandadas en esa oportunidad, fueron declaradas inexequibles porque carecían de sentido sin los elementos definitorios del arancel, objeto de estudio en ese caso.

Sin embargo, entre los distintos fundamentos normativos expuestos en la sentencia C-169 de 2014 se encuentra uno que resulta muy importante para determinar la fuerza del cargo para despertar siquiera una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada y su contenido normativo, es decir, para cumplir la carga argumentativa de suficiencia, previamente mencionado. Indicó la Corte que la imposición de un pago previo a la presentación de la demanda constituye una interferencia prima facie en el derecho al

acceso a la administración de justicia, pero aclaró que ello no acarrea de forma inmediata su inconstitucionalidad, sino que su validez y conformidad con el texto superior depende de la naturaleza de la regulación que se adopte; de su razonabilidad, y de la ponderación con otros principios jurídicos que puedan verse afectados por un tributo semejante.

El actor considera que la Constitución Política prohíbe de forma absoluta (no prima facie) que se establezcan tributos que impliquen la realización de un pago, previo a la presentación de la demanda. Como esa consideración no posee sustento en la Carta Política no resulta apta para provocar esa duda o sospecha de inconstitucionalidad que da lugar a un análisis de fondo, lo que conlleva la insuficiencia argumentativa de la demanda.[19]

Además, como el demandante asume que esa prohibición definitiva hace parta de la Constitución, y que opera de forma absoluta, no cuestiona la proporcionalidad o razonabilidad de la norma, considerándola de manera autónoma y no ligada al artículo 6º de la Ley 1653 de 2013, disposición declarada inconstitucional, precisamente por afectar irrazonable y desproporcionadamente el acceso a la administración de justicia.[20]

En síntesis, la norma contenida en el numeral 4º del artículo 84 del Código General del Proceso no prevé por sí sola las consecuencias jurídicas que plantea el actor, lo que desvirtúa la certeza de la demanda. Además, las consideraciones que la Corte sentó en la decisión C-169 de 2014 sobre la potencial validez de contribuciones parafiscales previa la iniciación de un proceso judicial generaban la necesidad de una argumentación suficiente para cuestionar el inciso 4º del artículo 84 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), carga que no se satisfizo en la demanda y que, por lo tanto, comporta el incumplimiento de uno de los requisitos para que la demanda provoque un pronunciamiento de fondo, por lo tanto, la Corte se declarará inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de la expresión cuestionada.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-169 de 2014, en la que fue declarada la inexequibilidad de la Ley 1653 de 2013.

Segundo.- DECLARARSE INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad del numeral 4º del artículo 84 de la Ley 1564 de 2012.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones.

[2] MP. María Victoria Calle Correa.

[3] Constitución Política, artículo 243: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional || Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

[4] M.P. Catalina Botero Marino. AV Catalina Botero Marino.

[5] Sentencia C-153 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas. SV Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis).

[6] Se hace referencia únicamente a estas dos fuentes por simplicidad expositiva, aunque la distinción es aplicable a cualquier texto jurídico que opere como fuente de derecho.

[7] En sentido contrario, diversas disposiciones pueden interpretarse sistemáticamente para construir con base en ellas un solo contenido normativo, aunque por simplicidad expositiva se prescinde de calificaciones adicionales.

[8] La diferenciación entre disposición y norma se relaciona también con las decisiones en que se adoptan efectos modulados y, especialmente, con las sentencias que declaran la exequibilidad condicionada de una norma. Cuando la Corte dicta una sentencia de esa naturaleza, lo que ocurre es que el demandante razonablemente demuestra que existe una interpretación de un texto legal que resultaría incompatible con la Constitución Política, pero la Corte evidencia que también existe una interpretación razonable del enunciado, que no afecta la supremacía de la Carta. || En otros términos, el texto permite

potencialmente derivar dos normas jurídicas distintas, y la Corte preserva la que se ajusta a la Constitución, maximizando a la vez el principio democrático, mediante la conservación de las normas dictadas por el Legislador. Al respecto, la Corte ha explicado: “hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada formal, en aquellos eventos en los que existe un pronunciamiento previo del juez constitucional en relación con el precepto que es sometido a un nuevo y posterior escrutinio constitucional. Así mismo, la jurisprudencia ha sido enfática en manifestar que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto de juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se aplique comporte un cambio sustancial en su alcance y significación”. Al respecto, ver sentencias C-427 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1064 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-310 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). Una consecuencia adicional de asumir la distinción entre disposición y norma jurídica es la posibilidad excepcional de asumir el estudio de constitucionalidad sobre interpretaciones específicas de los textos jurídicos, siempre que el demandante demuestra que esas interpretaciones han sido asumidas como ciertas por los operadores jurídicos y, especialmente, por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones. Ese trabajo argumentativo consiste en indicar que, con independencia de la formulación de las normas “en el papel”, existe un derecho viviente que las concibe de una manera determinada, y otorga consecuencias normativas en los distintos procesos a esa concepción. (Al respecto, ver la sentencia C-557 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[9] Ver, en relación con cada una de estas posibilidades, las sentencias C-460 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla. SV Jaime Araújo Rentería), C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV Manuel José Cepeda Espinosa), y C-228 de 2002 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV Jaime Araújo Rentería).

[10] Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones.

[11] M.P. María Victoria Calle Correa. La decisión también recordó que el arancel judicial no es un tema sometido a reserva de ley estatutaria, y efectuó un análisis sobre la compatibilidad de la Ley 1653 de 2013 con los principios de equidad y progresividad

tributaria.

[12] 29. La Ley 1653 de 2013 define el arancel judicial como contribución parafiscal (art 2). La Corte no encuentra en esa determinación un problema de constitucionalidad.[12] En su jurisprudencia sobre arancel judicial, esta Corporación lo ha caracterizado justamente como contribución parafiscal. La sentencia C-713 de 2008, al revisar un proyecto de ley estatutaria que contemplaba una modalidad de arancel judicial, lo clasificó dentro de la especie tributaria de las contribuciones parafiscales, por reunir cuatro propiedades: no ser una contraprestación directa por un servicio prestado, ser singular, tener destinación sectorial y no incluirse presupuestalmente en los ingresos corrientes de la nación (Sentencia C-169 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa).

[13] Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones.

[14] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[15] Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

[16] Este es el texto del artículo 84, Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso): "ARTÍCULO 84. ANEXOS DE LA DEMANDA. A la demanda debe acompañarse: || 1. El poder para iniciar el proceso, cuando se actúe por medio de apoderado.|| 2. La prueba de la existencia y representación de las partes y de la calidad en la que intervendrán en el proceso, en los términos del artículo 85.|| 3. Las pruebas extraprocesales y los documentos que se pretenda hacer valer y se encuentren en poder del demandante.|| 4. La prueba de pago del arancel judicial, cuando hubiere lugar.|| 5. Los demás que la ley exija.

[17] Se utiliza la palabra cierto en el sentido del requisito de certeza, tal como lo definió la Corte en sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), ya reiterada: "Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el

ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

[19] Según la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), previamente reiterada, “la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”

[20] Así se expresa en la demanda: “Como se dijo anteriormente la inconstitucionalidad se ubica concretamente en los apartes subrayados, que coinciden en lo mismo: i) El actor debe pagar antes de demandar; ii) si no paga la demanda no será admitida; iii) uno de los elementos del auto admisorio de la demanda es la constancia del control del pago por el juez; y iv) el caso (sic) de que el proceso se esté adelantando sin el pago total o parcial del arancel, el juez dará un término perentorio para pagar o de lo contrario deberá aplicar, desistimiento tácito, perención, o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso”.