

C-333-93

Sentencia No. C-333/93

LEY-Trámite legislativo/COMISION ACCIDENTAL-Funciones/CONSTITUCION POLITICA-Interpretación

La interpretación de la Constitución, como lo ha expresado en varias ocasiones esta Corporación, ha de ser producto de un análisis armónico de sus diferentes normas. El proyecto de la Ley 6ª inició correctamente su trámite en la Cámara de Representantes y, la inclusión del artículo 135 en el Senado, no vicia la norma de inexecutable, máxime cuando la plenaria de la Cámara adoptó la norma acusada al aprobar el informe final de la Comisión Accidental.

DEBER DE SOLIDARIDAD

El deber de solidaridad que corre a cargo de cada miembro de la comunidad sirve de sustento a todo género de tributación. El presupuesto al cual se supedita necesariamente el deber de solidaridad es la efectiva idoneidad objetiva del sujeto presuntamente obligado por la norma tributaria para concurrir con su esfuerzo tributario a soportar y financiar las cargas públicas. Debe existir una correlación entre la imposición y un índice así sea mínimo de riqueza o de capacidad económica del sujeto obligado. En este orden de ideas, carece de capacidad contributiva la persona cuyo nivel de ingresos se agota en la mera satisfacción de sus necesidades vitales mínimas. En otro contexto, la probable ausencia de la correlación entre tributación y riqueza, explica la prohibición de la retroactividad de las leyes tributarias, como quiera que al haber estado gravado el ingreso de conformidad con las normas vigentes durante el respectivo período fiscal, el ingreso o la renta se han podido disponer válidamente e incluso pueden haber dejado ya de existir.

NOTARIO-Aportes/SUJETO PASIVO DEL TRIBUTO/ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Aportes de las Notarías

La capacidad contributiva de las notarías está dada por la posibilidad cierta y objetiva de recabar ingresos a partir de los servicios que prestan y a cambio de los cuales reciben distinta suerte de contraprestaciones pecuniarias. Si el flujo de ingresos no llega a configurarse, no se plasma el hecho imponible y la respectiva notaría no se encuentra en la obligación de hacer el aporte. Esto quiere decir que la norma acusada solo opera sobre la base de la efectiva capacidad contributiva del sujeto obligado. Luego, en términos generales, no desconoce este primer presupuesto material de la tributación, exigido por los principios de justicia y equidad.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

La Corte no puede conferir un alcance tan absoluto al principio de progresividad al punto que se sacrifiquen valores como la equidad y la eficiencia igualmente inspiradores del sistema tributario y que, además, coloca al Estado social de derecho en imposibilidad financiera de realizar sus objetivos.

TRIBUTO ESPECIAL-Tarifa Proporcional/PRINCIPIO DE EQUIDAD

La tarifa proporcional del tributo especial consulta un criterio de eficiencia en la administración y recaudación del gravamen. Para los efectos del tipo impositivo examinado es suficiente como factor acreditativo de capacidad económica para soportar el tributo la generación de una corriente de ingresos brutos provenientes de la prestación del servicio notarial. La tarifa proporcional del tributo especial atiende el principio de equidad en cuanto trata de manera semejante a quienes se encuentran en una misma situación. No siendo el gravamen el factor generador de desigualdad y obedecer ésta a una etiología diversa a la causa fiscal, mal pueden imputársele efectos inequitativos.

NOTARIA-Ingresos

La naturaleza de los ingresos de una actividad organizada cuya entidad guarda una relación íntima con los costos y gastos para producirlos, como es la notarial, no permite tratarlos tributariamente con tasas diferenciadas, pues se corre el riesgo de introducir discriminaciones irrazonables entre las unidades de tributación, pudiéndose llegar a castigar sin fundamento alguno su eficiencia o su tamaño per se, lo que resultaría claramente inequitativo.

NOTARIOS-Aportes/TRIBUTO ESPECIAL

La facultad impositiva del Estado es general, si bien puede manifestarse en los distintos ámbitos del quehacer comunitario. Los “aportes” a cargo de las notarías, se han calificado expresamente por el Constituyente como un género de “tributación especial”. Es por ello que carece de sentido restarle fuerza a su carácter impositivo y unilateral, recreando su significado a fin de imprimirle una naturaleza bilateral de pura “concertación” que la desvirtúa. El “tributo especial” contemplado en el artículo 131 de la CP no es ajeno a la facultad impositiva general del Estado y podía, por lo tanto, ser tratado en la Ley 6ª de 1992 cuya materia tributaria era afin a la regulación del mencionado aporte con destino a la administración de justicia.

TRIBUTO ESPECIAL-Elementos

El artículo 135 de la Ley 6ª de 1992, por este concepto, reúne plenamente los requisitos exigidos en la Carta. El sujeto activo es la Nación, pues el tributo acrece sus arcas y su producto que, se incorpora al Presupuesto General, se destina a la financiación de la administración de justicia. El sujeto pasivo lo constituyen todos los Notarios del país. El hecho gravable está determinado por la verificación de los ingresos notariales. La base gravable, por su parte, la conforman los ingresos brutos, esto es, aquéllos a los cuales no se les ha restado los costos y gastos incurridos para la prestación del servicio. Finalmente, la norma establece la tarifa, que equivale al 10% de los ingresos brutos obtenidos por las notarías.

REF: Demandas Nº D-217 y D-225 acumuladas

Actores: Jacobo Pérez Escobar y Luis Carlos Sáchica

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 135 de la Ley 6ª de 1992

Aporte de las Notarías en favor de la Administración de Justicia

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., 12 de Agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

Aprobado por Acta N° 52

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 135 de la Ley 6ª de 1992 “por medio de la cual se dictan normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se concede un aumento de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal del artículo 135 es el siguiente:

LEY 06 DE 1992

(30 de junio)

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO III

OTRAS DISPOSICIONES

...

ARTICULO 135º APORTE ESPECIAL PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

En desarrollo del artículo 131 de la Constitución Política, créase un aporte especial para la administración de justicia, que será equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales.

El Gobierno Nacional, mediante reglamento fijará los mecanismos de control para el pago de dicho aporte, así como la forma y los plazos para su cancelación.

PARAGRAFO: En ningún caso podrán trasladarse estos aportes a los usuarios del servicio notarial.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso Nacional expidió la Ley 6ª de 1992, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 40.490 del 30 de junio. El artículo 135 crea un aporte a cargo de las notarías del 10% de sus ingresos brutos por conceptos notariales en favor de la administración de justicia.

2. El ciudadano Jacobo Pérez Escobar demandó el inciso 1º del artículo 135 por considerarlo violatorio de los artículos 131 y 363 de la Constitución Política. El actor opina que dicho aporte desconoce los principios de equidad y progresividad que deben gobernar el sistema tributario colombiano, según las voces del artículo 363 de la Carta. En su parecer, el gravamen del art. 135 es proporcional, pues grava a todas las notarías con el 10% de sus ingresos brutos sin consultar su real capacidad de pago, la cual difiere según su categoría.

El demandante señala que se vulnera el artículo 131 CP, pues el aporte especial corresponde a las notarías y no a los notarios, cargo que ilustra con un ejemplo:

“Para notarías de 2ª y 3ª categorías con escasos ingresos, como la de San Zenón en el Departamento de Magdalena, ello puede significar que si los ingresos por los servicios prestados en un año son inferiores, o supongamos que iguales, a los gastos, el Notario deberá pagar el “aporte especial” de su patrimonio o del subsidio que el Fondo Nacional del Notariado le da a manera de sueldo a esta clase de Notarios. Justamente el Fondo Nacional del Notariado se creó por la Ley 29 de 1973 para cumplir como objeto principal el de “mejorar las condiciones económicas de los notarios de insuficientes ingresos” (arts. 9 y 14)”.

3. El ciudadano Luis Carlos SÁCHICA Aponte demandó la integridad del artículo 135 por considerar que vulnera los artículos 114, 131, 150-12, 157, 161 y 338 de la Constitución Política y el artículo 181 de la Ley 5ª de 1992.

El Dr. SÁCHICA considera que el art. 135 adolece de vicios formales en su expedición. Sostiene que esta norma no estaba prevista en el proyecto inicial presentado por el Gobierno ante el Congreso, ni aparece en los textos aprobados en primer debate en sesiones conjuntas por las Comisiones Terceras Constitucionales, ni en segundo debate en las plenarias. Dicho artículo, agrega, aparece como nuevo en el informe de la Comisión Accidental de Senado y Cámara, en el cual obra constancia de haber sido aprobado en segundo debate en el Senado. Para el Dr. SÁCHICA, sin embargo, esta constancia no es cierta, pues el artículo no fue sometido a ningún debate. En virtud de lo anterior, considera que se vulneran los artículos 157 y 161 CP.

Para el demandante se violan igualmente los artículos 114 y 150 de la Carta y el art. 181 de la Ley 5ª de 1992, dado que la Comisión Accidental o de Mediación no es un órgano con iniciativa legislativa. Esta se limita al Congreso, a sus Cámaras y a las Comisiones

Constitucionales Permanentes. Señala, además, el carácter insubsanable de esta violación por ser de fondo y no de forma. Añade que, en este caso, la violación de la Ley del Reglamento del Congreso no es cuestión de simple legalidad, pues sus disposiciones se integran con las constitucionales sobre la misma materia, con lo cual, la validez formal de las demás leyes deriva del acatamiento de sus prescripciones.

El demandante considera que la Constitución Política estableció un régimen legal diferente y exclusivo para el servicio público de notariado y registro. Por ello el artículo 131 dispuso que los aportes de las notarías para la administración de justicia, que no corresponden a la competencia ordinaria del Congreso de establecer tributos (art. 150-12 CP), debían ser regulados en una ley especial sobre notariado y registro y no en la ley tributaria común.

4. El 1º de marzo del año en curso se recibió un escrito del apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Antonio José Núñez Trujillo, quien defiende la constitucionalidad de la norma acusada.

Sobre la inobservancia de los principios de equidad y progresividad, la defensa niega el cargo, pues, en su opinión, en el art. 135 éstos se cumplieron a cabalidad, en apoyo de lo cual cita la exposición de motivos del proyecto de ley, en materia de aplicación del IVA.

Explica que los círculos notariales corresponden a un reparto de competencias (D 960 de 1971, arts. 123 a 131) organizado en función de la capacidad de recaudo de las notarías y del servicio público que prestan. La organización se estructura en torno a la rentabilidad, la cual se mide según el número de escrituras públicas que se otorgan. Así, la clasificación de las notarías,

“...constituye más que un reconocimiento de la diferencia en la capacidad de pago de las notarías, una forma organizativa que desde la clasificación encuentra tratamiento diferencial.

“Aún más, en la norma sojuzgada se introducen aspectos nítidos de progresividad que el actor no advierte. No se trata de los ya comentados que nos sitúan en la forma como la organización notarial equilibra los aspectos relativos a la capacidad de pago estableciendo más de cuarenta notarías en Santafé de Bogotá, Distrito Capital y una sola o menos de una en gran cantidad de los municipio (sic) de Colombia. También debe tenerse en cuenta que el gravamen con destino a la justicia se totaliza con base en los ingresos obtenidos por las notarías atendiendo, precisamente a un factor que relaciona directamente su capacidad de pago. No es, entonces, cualquier suma la que será susceptible de ser adecuada para la determinación del monto, sino que ella se corresponde con el funcionamiento de la notaría que va a aportar a la administración de justicia.

“En este orden de ideas, no se trata de establecer una milimetría de hierro, como no se hizo en materia del IVA. La igualdad - como se dice en la sentencia cuya información es proveniente de los diarios - no puede ser matemática pues es responsabilidad del Estado determinar la forma en que mejor puede cumplir con sus fines desarrollo, progreso y justicia.

“Finalmente (sic), el impugnante no hace alusión alguna al principio de eficiencia y por ello,

de las glosas de su libelo no logra adecuar las características del mismo a una situación concreta. Vale, con lo anterior, decir que no se trata de mirar el detalle sino atender a la serie de factores que integran lo estudiado y demostrar – como se espera haberlo hecho – que el sistema adoptado no contraviene la correlación existente entre los diferentes principios del sistema tributario” (Folio 8 del escrito de defensa).

En relación con el supuesto vicio formal, el defensor indica que en las sesiones plenarias del Senado se aprobó como nuevo el actual artículo 135 de la Ley 6ª de 1992. Dicho artículo no figuraba en el texto final aprobado por la Plenaria de la Cámara. Fue ante la disparidad de textos, que se sometió nuevamente a aprobación el proyecto, una vez realizado el informe de las Comisiones Accidentales. No es cierto entonces, concluye, que la iniciativa legal sobre el art. 135 hubiese correspondido a la Comisión Accidental.

La especialidad del estatuto notarial, prosigue el representante del Ministerio, no impide que una ley cualquiera, respetando los principios de conexidad y correspondencia normativa, pueda regular lo relativo a su aporte en favor de la administración de justicia. A través de la Ley 6ª se determina la forma y el monto de las contribuciones ciudadanas a la financiación de los gastos estatales, y, como la administración de justicia es uno de aquéllos, se cumple con la necesaria relación de materia. El aporte no es un acuerdo de voluntades, como lo afirma el demandante, sino una obligación de los notarios cuyo monto lo fija la ley.

De tratarse de una renta de destinación específica, debe tenerse en cuenta, señala el apoderado, que es creada por la Constitución y no por la ley, cuyas disposiciones, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, deben interpretarse armónicamente.

5. El Señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corte declarar exequible el precepto en cuestión.

Indica que el aporte especial creado en el artículo 135 de la Ley 6ª de 1992, aunque es concebido como un impuesto, no reúne las características del mismo, como tampoco puede enmarcarse como una tasa cobrada en retribución de un servicio. En su opinión, se adecúa más a las contribuciones parafiscales a que se refieren los artículos 150-12 y 338 CP, aunque las notarías no se beneficien directamente con el recaudo de esos recursos. Concluye que, en todo caso, “estamos frente a un gravamen especial, distinto de los impuestos y las tasas, fruto de la soberanía fiscal del Estado que se cobra a un grupo determinado de la colectividad, que tiene una destinación definida y que se soporta en el artículo 131 C.N.”

En cuanto a la eventual violación del artículo 131 de la Constitución, el concepto fiscal precisa que, del ejemplo presentado por el actor para fundamentar su cargo, no puede deducirse una transgresión del mandato constitucional, no sólo por lo improbable, sino porque en realidad no genera una polémica constitucional sino un problema de aplicación.

En relación con el supuesto desconocimiento de los principios de equidad y progresividad del artículo 363 de la Carta, el Procurador considera que éstos deben examinarse a la luz de todo el conjunto de tributos, para determinar cual es su efecto sobre el sistema tributario, y no respecto de cada impuesto en particular. A pesar de ello, señala, no pueden imponerse gravámenes “claramente injustos o discriminatorios”.

Sin embargo, el Procurador indica, la organización del servicio notarial se fundamenta en los criterios de rentabilidad y capacidad de recaudo de los notarios. Como el aporte se exige con base en los ingresos obtenidos por las notarías, factor que atiende a su capacidad de pago, se cumple con los requisitos de equidad y progresividad exigidos por el artículo 363 de la Constitución.

Acerca del presunto vicio formal en la expedición del artículo demandado, el Procurador hace un recuento del trámite legislativo, para concluir que dicha norma fue propuesta como artículo nuevo durante el segundo debate al proyecto de ley 71 Senado, en la sesión del 23 de junio de 1992. Señala que, de conformidad con el artículo 160 CP, durante el segundo debate, las Cámaras pueden introducir a los proyectos las modificaciones, adiciones o supresiones que consideren procedentes, y el artículo 178 del Reglamento del Congreso permite que éstas reformas se resuelvan en la plenaria, sin que sea necesario devolver el proyecto a la respectiva comisión. En razón de lo anterior, desestima los cargos contra los artículos 114, 150, 157 y 161 y contra el artículo 181 de la Ley 5ª de 1992.

Concluye su concepto mencionando que bien podía la Ley 6ª incluir el aporte especial de las notarías para la administración de justicia sin quebrantar la conexidad normativa que ordena el artículo 158 CP. Tampoco se vulnera el art. 150-12, toda vez que corresponde al Congreso establecer los ingresos corrientes del Estado, dentro de los cuales se ubica el gravamen del artículo 135.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

Trámite legislativo

2. El Dr. Luis Carlos SÁCHICA considera que el artículo 135 de la Ley 6ª fue adicionado al proyecto de ley Nº 20 Cámara y Nº 71 Senado por la Comisión Accidental, órgano que, para el actor, carece de iniciativa legislativa, al tenor de lo dispuesto en los artículos 114 y 150 CP y 181 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso -, y, en consecuencia, se estiman vulnerados igualmente los artículos 157 y 161 CP.

3. El proyecto de ley Nº 20 Cámara “por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” fue presentado el 11 de marzo de 1992 a consideración del Congreso de la República por los Ministros de Hacienda y Justicia. Dicho proyecto fue publicado el 13 de marzo del mismo año en Anales del Congreso Nº 37 y no trata el tema de que se ocupa el artículo acusado.

En Anales Nº 70 del 20 de mayo se publicaron los informes de ponencia y pliegos de modificaciones propuestos por los H. Representantes Gustavo Francisco Petro, Fernando Góngora A. y Rafael Pérez Martínez, textos dentro de los cuales tampoco aparece la norma en cuestión. En el mismo ejemplar de Anales del Congreso se publica la Ponencia para Primer Debate presentada por Rodrigo Garavito, Armando Estrada Villa y Arturo Sarabia Better (p. 14 a 17), la explicación del pliego de modificaciones (p. 17 a 25) y su texto (p. 25 a 34), en los cuales tampoco se halla una norma que corresponda al artículo acusado.

El 11 de mayo de 1992, el Presidente de la República envió un mensaje de urgencia con el fin de que las Comisiones Terceras de ambas Cámaras sesionaran conjuntamente para dar primer debate al proyecto de ley. En atención a dicho mensaje las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes aprobaron en primer debate el proyecto de ley, en sesión del 29 de mayo, cuyo texto aparece publicado en el ejemplar de Anales del Congreso N° 86 del 5 de junio, sin que allí se encuentre la norma acusada. Tampoco aparece en las ponencias para segundo debate en Cámara y Senado, publicadas en Anales del Congreso N° 86 y 94, respectivamente, ni en el texto del articulado aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes (Anales del Congreso N° 94, p. 7 y ss).

En Anales del Congreso N° 106 del 25 de junio de 1992, se transcribe lo acaecido en la sesión plenaria del Senado del 23 de junio y en cuya página 17 se lee lo siguiente:

“Recobra el uso de la palabra el Honorable Senador VICTOR RENAN BARCO, quien da lectura a un artículo nuevo, propuesto por el Gobierno y manifiesta lo siguiente:

“Bueno. Aquí hay otro artículo propuesto por el Gobierno, si origina discusión lo retiro, el artículo señores Senadores, el artículo 132 (sic) de la Constitución dice que se establecerá un gravamen sobre los ingresos de los notarios. Los notarios hacen 951.000 escrituras, casi un millón, a un promedio de \$10.000 por lo bajo, pues recaudan \$10.000.000.000, aquí se establece un impuesto del 10% con destino a la justicia, es con destinación especial.

“Lo leo, artículo nuevo:

“Aporte especial para la administración de justicia. En desarrollo del artículo 131 de la Constitución Política, crease un aporte especial para la Administración de Justicia que será equivalente al 10% de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de ingresos notariales.

“Por todo concepto notarial, por todo concepto notarial, señor Secretario.

“El Gobierno Nacional, mediante reglamento fijará los mecanismos de control para garantizar el pago de dicho aporte, así como la forma y los plazos para su cancelación.

“Parágrafo. En ningún caso podrán trasladarse estos aportes a los usuarios del servicio notarial. Queda claro que son todos los ingresos notariales, ese el artículo, pregunte si lo aprueban.

“La Presidencia abre la discusión y cerrada ésta, el Senado le imparte su aprobación, al artículo leído por el honorable Senador Ponente.

“En consecuencia ha sido aprobado el siguiente artículo:

“Artículo nuevo. Aporte especial para la Administración de Justicia.

“En desarrollo del artículo 131 de la Constitución Política, créase un aporte especial para la administración de justicia, que será equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales.

“El Gobierno Nacional, mediante reglamento fijará los mecanismos de control para garantizar el pago de dicho aporte, así como la forma y los plazos para su cancelación.

“Parágrafo. A (sic) ningún caso podrá trasladarse este aporte a los usuarios del servicio notarial.”

De conformidad con la anterior transcripción no se remite a duda que el artículo 135 demandado fue propuesto y aprobado en segundo debate en el H. Senado de la República. Este mismo artículo aparece en el Informe presentado por la Comisión Accidental de Senado y Cámara, informe que, de acuerdo con el material probatorio aportado por el Congreso de la República, fue aprobado por el Senado y la Cámara de Representantes, según constancia del 24 de junio de 1992. De otra parte el trámite seguido por la comisión accidental se ciñe estrictamente a lo previsto en el artículo 186 de la Ley 5a de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”. En efecto, la norma citada dispone:

“ART. 186. Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas” (negrillas fuera del texto).

Ahora bien, el artículo 160 de la CP faculta a las plenarios de las cámaras para introducir a los proyectos de ley, durante el segundo debate, “las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias”. Por su parte, a las Comisiones Accidentales, previstas en el artículo 161 de la CP, les corresponde preparar un texto que concilie las diferencias que surgieren entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, para que sea sometido a decisión final en la plenaria de cada una de ellas. El artículo 135, como se pudo apreciar, fue aprobado en plenaria del Senado como artículo nuevo, lo cual involucraba una discrepancia frente al respectivo texto aprobado en la plenaria de la Cámara, que no lo incluía. En este orden de ideas, la Comisión Accidental obrando dentro de la esfera de su competencia constitucional y legal, preparó el texto que sometió a la decisión final en sesión plenaria de cada cámara, aprobación que se otorgó el día 24 de junio de 1992 en la Cámara y en el Senado, según se desprende de los antecedentes legislativos remitidos a esta Corte por el Congreso de la República.

4. Esta Corte considera pertinente analizar adicionalmente la procedencia de la adopción originaria del artículo por parte del Senado de la República. La Constitución de 1991 estableció una excepción al trámite legislativo usual, atendiendo a la diferente composición del Senado y la Cámara de Representantes, por circunscripción nacional en el caso del primero, y circunscripción territorial y especial la segunda. En razón de lo anterior, dispuso que los proyectos de ley relativos a tributos debían iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refirieran a relaciones internacionales, en el Senado.

Como se puede apreciar del trámite legislativo seguido para la aprobación del art. 135 de la Ley 6ª, dicha norma no estaba prevista en el proyecto de ley inicialmente puesto a consideración de la Cámara de Representantes. Su inclusión fue propuesta en la Plenaria del Senado de la República. No obstante, advierte la Corte, esta actuación no implica una violación del artículo 154 de la CP. La interpretación de la Constitución, como lo ha expresado en varias ocasiones esta Corporación, ha de ser producto de un análisis armónico de sus diferentes normas. El artículo 160 de la CP autoriza a las plenarios de ambas Cámaras para introducir, durante el segundo debate a los proyectos de ley, las modificaciones, adiciones o supresiones que consideren convenientes. Esta facultad que se otorga a las plenarios impide que, tanto el Senado en el caso de proyectos sobre tributos, como la Cámara en proyectos relativos a relaciones internacionales, se limiten simplemente a convalidar lo aprobado por la otra Cámara. El proyecto de la Ley 6ª inició correctamente su trámite en la Cámara de Representantes y, la inclusión del artículo 135 en el Senado, no vicia la norma de inexecutable, máxime cuando la plenaria de la Cámara adoptó la norma acusada al aprobar el informe final de la Comisión Accidental.

Habiendo verificado la Corte la regularidad del trámite legislativo y la inexistencia del vicio que el actor ha pretendido deducir en contra de la misma, se desvirtúan los cargos formulados por él.

La capacidad contributiva tributaria

5. El demandante Dr. Jacobo Pérez Escobar considera que el tributo proporcional que consagra la norma acusada viola el principio de equidad (CP art. 363), pues no tiene en cuenta la real capacidad de pago de las diferentes categorías de notarías. Expone el demandante que la tasa del 10% que a título de aporte deben entregar las notarías al fisco, al aplicarse a una base gravable constituida por todos los ingresos brutos, puede significar para las notarías de escasos ingresos - las de segunda y tercera categorías - que sea el Notario con cargo a su propio patrimonio o del subsidio que reciba quien en últimas deba cancelar dicho aporte especial en el evento de que sus ingresos anuales sean inferiores o iguales a los gastos.

El Ministerio Público pone en duda que en la práctica se presente la situación extrema que insinúa el actor, la cual por lo excepcional no puede ocupar la atención del Legislador y, en todo caso, en cuanto concierne a la "simple aplicación" escapa al control constitucional. Por su parte, el apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, desestima el cargo como puramente especulativo.

6. La Corte debe precisar si la capacidad contributiva del sujeto pasivo de un tributo, desde la perspectiva de la equidad fiscal, es un factor que puede limitar la facultad impositiva del Estado tanto para crear un gravamen como para exigirlo. De ser aquella necesaria, se procederá a determinar si el artículo 135 de la ley 6a. de 1992, desconoce - como sostiene el demandante - la anotada capacidad contributiva.

7. No se adentraría la Corte en ulteriores elucubraciones si no tuviera la certeza que en efecto posee sobre la naturaleza tributaria del aporte que las notarías deben hacer con destino a la administración de justicia. Aparte de que la misma Constitución lo califica como "tributación especial" (CP art. 131), corrobora esa naturaleza el carácter obligatorio de la

prestación pecuniaria en favor del Estado, la que además se satisface sin contraprestación a cambio. La connotación especial del aporte derivada de su consagración únicamente a cargo de las notarías y de su destinación específica a la Justicia, no desvirtúa su condición fiscal. En verdad, la menor universalidad de una exacción particular y la destinación especial de su producto, no demeritan su índole tributaria.

En consecuencia, la tributación especial de las notarías se incorpora al sistema tributario que, en los términos del artículo 363 de la CP, se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Es importante agregar que sólo a riesgo de reducir arbitrariamente el ámbito de los indicados principios, puede pretenderse que ellos se limitan a informar el momento de la creación de los tributos dejando de lado lo relativo a su aplicación, como si este fuera ajeno al sistema.

8. El deber de solidaridad que corre a cargo de cada miembro de la comunidad sirve de sustento a todo género de tributación. A este respecto, ordena la Constitución: "Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" (CP art. 95-9).

El presupuesto al cual se supedita necesariamente el deber de solidaridad es la efectiva idoneidad objetiva del sujeto presuntamente obligado por la norma tributaria para concurrir con su esfuerzo tributario a soportar y financiar las cargas públicas. Debe existir una correlación entre la imposición y un índice así sea mínimo de riqueza o de capacidad económica del sujeto obligado. En este orden de ideas, carece de capacidad contributiva la persona cuyo nivel de ingresos se agota en la mera satisfacción de sus necesidades vitales mínimas. En otro contexto, la probable ausencia de la correlación entre tributación y riqueza, explica la prohibición de la retroactividad de las leyes tributarias (CP art. 363), como quiera que al haber estado gravado el ingreso de conformidad con las normas vigentes durante el respectivo período fiscal, el ingreso o la renta se han podido disponer válidamente e incluso pueden haber dejado ya de existir.

9. La tributación especial a cargo de las notarías es de origen constitucional. Su capacidad contributiva se asume de manera general por el Constituyente. El Legislador ordena el aporte con base en los ingresos brutos obtenidos por las notarías, esto es, sin descontar los costos y gastos en que ellas incurran. La capacidad contributiva de las notarías está dada por la posibilidad cierta y objetiva de recabar ingresos a partir de los servicios que prestan y a cambio de los cuales reciben distinta suerte de contraprestaciones pecuniarias. Si el flujo de ingresos no llega a configurarse, no se plasma el hecho imponible y la respectiva notaría no se encuentra en la obligación de hacer el aporte. Esto quiere decir que la norma acusada solo opera sobre la base de la efectiva capacidad contributiva del sujeto obligado. Luego, en términos generales, no desconoce este primer presupuesto material de la tributación, exigido por los principios de justicia y equidad.

10. El demandante, sin embargo, no objeta que la norma acusada, en términos generales, sólo se aplique sobre la base de una efectiva capacidad contributiva cuyo índice objetivo viene dado por el flujo de ingresos brutos percibidos por las notarías. Lo que controvierte se sitúa en un plano más concreto y parte de la existencia de tres distintas categorías de notarías, de las cuales las dos últimas reciben menos ingresos que la primera y no obstante

deben aportar en la misma proporción. En realidad, el cuestionamiento recaería sobre la estructura proporcional y no progresiva del tributo especial, aspecto que se analizará en otro apartado de esta providencia.

11. El argumento esgrimido por el demandante relativo a la eventual existencia de gastos o costos superiores a los ingresos - lo que conduciría a que el notario debiera asumir el aporte con cargo a sus propios ingresos y patrimonio -, no es de recibo para negar la carencia de capacidad contributiva en cabeza de los notarios de 2a. y 3a. categoría. No hay razón alguna para circunscribir esa eventualidad únicamente a dos categorías de notarías cuando puede ser predicada de cualquiera de ellas. Puede modificarse la tarifa o tasa y establecerse de manera diferencial, y aún así la vicisitud identificada por el demandante podría acaecer.

De existir economías de escala en la actividad notarial, el riesgo de pérdida operacional podrá ser inferior en las notarías que perciban más altos ingresos. Esa consideración probabilística, desde el punto de vista constitucional, no tiene en principio incidencia para negar capacidad contributiva a los sujetos obligados de mayor riesgo.

De otro lado, la base gravable de un tributo montada sobre los ingresos brutos del contribuyente, lo obligan a realizar su actividad de manera eficiente y a reducir los costos con el objeto de conservar un margen adecuado de utilidad. El tributo especial analizado necesariamente impone a todas las notarías - sin distinción - un patrón de eficiencia, que no podía estar ausente de esta importante actividad social. Normas legales, no tributarias, contemplan el reconocimiento de subsidios en favor de algunas notarías que por las condiciones socioeconómicas del medio donde operan difícilmente pueden llegar al punto de equilibrio entre sus ingresos y egresos (Ley 29 de 1973, arts 2 y 11). Mediando este efecto equilibrador que permite, gracias al cobro de sumas por los servicios adicionado por el valor del subsidio proveniente del Fondo Nacional del Notariado, costear y mantener el servicio (Ley 29 de 1973, art. 2), pretender que ciertas categorías de notarías carecen de capacidad contributiva resulta exagerado.

La proporcionalidad del tributo especial

12. El demandante recuerda que la ley distingue tres categorías de notarías teniendo en cuenta el número de escrituras otorgadas en los últimos cinco años y ciertos factores socioeconómicos (ley 29 de 1973, art. 16) y, por la misma razón, considera que la norma acusada viola el principio de progresividad (CP art. 363), pues en lugar de establecer una misma tasa impositiva del 10% sobre los ingresos brutos de las notarías debió consagrar un tributo de estructura progresiva que igualara el sacrificio marginal de todas.

Tanto el Ministerio Público como el apoderado del Ministro de Hacienda desestiman el cargo, señalando - con apoyo en la doctrina sentada por diversos actores - que el principio de progresividad no es absoluto y se combina pragmáticamente con el principio de proporcionalidad. El Procurador es enfático en anotar que los principios de progresividad y de equidad se predicen del sistema tributario en general y no de un tributo en particular, pese a que en ningún caso un gravamen puede ser "claramente injusto o discriminatorio".

Dado que el tributo especial creado en virtud de la norma acusada es proporcional - esto es, mantiene la misma tasa del 10%, pese al aumento de la capacidad de pago (ingresos brutos

de las notarías), con lo cual tiende a incrementarse el gravamen en términos absolutos y a conservarse constante en términos relativos -, debe la Corte definir si en aras del principio de progresividad y atendida la existencia de tres categorías de notarías - sujetos pasivos del tributo - distinguidas así precisamente en razón de su diferente nivel de ingreso, ha debido el Legislador establecer un gravamen progresivo, o sea, un tipo impositivo portador de tasas diferenciales en relación con cada nivel de ingreso de modo que al aumentarse la capacidad de pago acreciera el tributo tanto en términos absolutos como relativos.

13. Cualquier análisis en materia fiscal no puede ignorar que el sistema tributario en Colombia se funda expresamente en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (CP art. 363). La eficacia de estos principios demanda su efectiva traducción en el diseño del sistema tributario. La Constitución no solamente reserva a la ley la materia tributaria sino que le impone límites sustanciales que debe respetar y que son cabalmente los que se derivan de las exigencias de los indicados principios.

La materialización del estado social de derecho se proyecta de manera decisiva en el marco de los ingresos y gastos del estado, como quiera que sus fines y el efectivo ejercicio de los derechos individuales y colectivos - cuya tutela y activa promoción lo definen como tal (CP art. 2) - no pueden lograrse sin contar con una creciente base de recaudo y una aplicación de los ingresos obtenidos a la prestación de los servicios esenciales que reclama la comunidad y a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Ya se advirtió que el fundamento del deber de pagar tributos dimana de una exigencia natural de solidaridad del individuo frente a la comunidad y a sus demás miembros (CP art. 95-9). La Constitución introduce los criterios ordenadores del anotado deber. La contribución a la financiación de las cargas públicas debe hacerse de conformidad con los principios de justicia y equidad. De ahí que se asevere - también como un eco nítidamente perceptible de la igualdad formal y de la igualdad sustancial en materia tributaria - que no se puede exigir el pago de tributos a las personas que carezcan de capacidad contributiva y que, de existir ésta, su aporte deba ser proporcional a aquélla y de modo que, por lo menos tendencialmente, a igual capacidad de pago se establezca una carga igual (equidad horizontal) y a mayor capacidad de pago - a fin de propender por un cierto grado de redistribución de la riqueza - se ordene una contribución más que proporcional (equidad vertical).

Las leyes tributarias necesariamente están dotadas, de acuerdo con sus objetivos y las categorías de los sujetos afectados, de un grado variable de generalidad. Ante la imposibilidad de establecer la situación singular de cada contribuyente, su exacta capacidad contributiva, las particularidades de cada una de las actividades gravadas, entre otras precisiones imposibles de definir con certeza, no tiene alternativa distinta el Legislador que recurrir a clasificaciones, distinciones y categorizaciones, a través de las cuales pretende armonizar - a fin de no violar el principio de igualdad - la generalidad con la particularidad.

La circunstancia anotada obliga dirigir las glosas endilgadas a una ley tributaria por desobedecer los principios de equidad o progresividad, hacia las clasificaciones, distinciones y categorizaciones plasmadas en la respectiva norma legal. De otra parte, las diferentes leyes integran el sistema tributario y a través de aquéllas éste cumple el objetivo que la

Constitución le asigna, consistente en recaudar los ingresos que el Estado social de derecho requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad y hacerlo de manera que el mismo resulte equitativo, eficiente y progresivo. A este respecto cabe subrayar que, dentro de ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los expresados principios, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva, fuerzan a reconocer al Legislador un espacio legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico los actualicen de la mejor manera. De otra parte, la complejidad del fenómeno fiscal, aunada a la naturaleza prevalentemente más de límites que de objetivos de los mentados principios, impiden que a partir de una sola ley o de un específico tributo pueda erigirse un juicio general sobre la totalidad del sistema tributario en lo que concierne a su equidad, eficiencia o progresividad, máxime si se tiene presente que estas calificaciones no pueden formularse sin tener en cuenta las varias leyes e instrumentos pertenecientes al sistema y a través de los cuales éste pretende configurar el diseño genérico de la entera materia tributaria.

Si bien la cualidad sistémica de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, no puede ser aprehendida en una revisión de constitucionalidad de una ley singular, ello no quiere decir que su examen no pueda llevarse a cabo frente al contenido concreto de la norma acusada cuando la misma, de conservarse, podría aportar al sistema una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Finalmente, las leyes singulares son los afluentes normativos del sistema que resulta de su integración y, de otra parte, los principios, como se ha recordado, tienen un cometido esencial de límites que, desprovistos de control constitucional, quedarían inactuados.

En estas condiciones, el análisis se orientará a precisar si el tributo especial demandado introduce al sistema un ingrediente de manifiesta inequidad, ineficiencia o regresividad. Igualmente, se establecerá si la división organizativa de las notarías en categorías, ordenada en una ley ordinaria, debe obligatoriamente mantenerse por una ley tributaria imponiendo tasas diferenciales de conformidad con el mismo factor alrededor del cual ellas se han diferenciado funcionalmente.

14. El actor sindicó a la estructura proporcional de la tarifa del tributo especial como causante de la violación que denuncia al principio de progresividad. La compatibilidad de un tributo proporcional con el principio de progresividad consagrado en la Constitución no puede definirse de manera general y abstracta sino a la luz de las características de cada situación planteada. Si el tipo impositivo en sí mismo resulta razonable y equitativo, no habría motivo alguno para sostener que su incorporación al sistema tributario, sólo por no obedecer a un diseño fiscal progresivo, estaría vedada.

Si se interpreta el principio de progresividad en el sentido de que todos los tipos impositivos deben ser “progresivos”, se reduce ostensiblemente el repertorio de fuentes legítimas de exacción que aportan enormes recursos al erario – tributación “indirecta” – generando déficit fiscal, amén de propiciar la ineficiencia en la administración y recaudo de los impuestos, con las conocidas secuelas de evasión y elusión que son las principales responsables de la inequidad en esta materia.

La Corte no puede conferir, en consecuencia, un alcance tan absoluto al principio de

progresividad al punto que se sacrifiquen valores como la equidad y la eficiencia igualmente inspiradores del sistema tributario y que, además, coloca al Estado social de derecho en imposibilidad financiera de realizar sus objetivos. Es importante observar que los principios constitucionales tienen capacidad conformadora de la realidad social y, por lo tanto, sentido normativo, en la medida que se interpreten y apliquen razonablemente. Compete al Legislador histórico una delicada tarea de ponderación y sopesación entre los principios de equidad, eficiencia y progresividad de manera que el sistema tributario los refleje adecuada y equilibradamente, más aún si se considera que la reivindicación absoluta de uno de ellos pone en peligro los demás. La tarea realizada por el Legislador coincide con un espacio de juicio propio que la Constitución le confía y que la Corte le debe reconocer salvo cuando de manera arbitraria se sacrifica uno cualquiera de los principios que sirven de fundamento al poder tributario del Estado. La idea del Constituyente es la de que se configure un plano - sistema - donde esos valores y principios coexistan y sus antagonismos se reduzcan al máximo dentro de lo posible y razonable. Luego, ningún principio puede ser interpretado en términos absolutos.

15. La tarifa proporcional del tributo especial consulta un criterio de eficiencia en la administración y recaudación del gravamen. Para los efectos del tipo impositivo examinado es suficiente como factor acreditativo de capacidad económica para soportar el tributo la generación de una corriente de ingresos brutos provenientes de la prestación del servicio notarial. La tarifa progresiva, que propone el demandante, basada en la verdadera capacidad de pago del contribuyente de modo que la carga fiscal se ajuste exactamente a ella, supondría necesariamente tener en cuenta los costos y los gastos que se asocian a la generación de los ingresos, lo que añadiría una complejidad mayúscula para la administración y recaudo del gravamen. De otra parte, dado que los Notarios como personas naturales incorporan a su propia declaración de renta los costos y gastos derivados de su actividad, su consideración desde el punto de vista del aporte a la administración de justicia envolvería una doble deducción. La misma masa de costos y gastos que en un caso les permite a los notarios pagar un menor impuesto de renta, serviría para disminuir la cuantía de su aporte a la administración de justicia.

16. La tarifa proporcional del tributo especial atiende el principio de equidad en cuanto trata de manera semejante a quienes se encuentran en una misma situación. En efecto, todos los notarios gozan de un mismo status y realizan una misma actividad, sujeta a un régimen común que, en el aspecto económico, representa igualdad de beneficios - precios y tarifas uniformes - y cargas y deberes análogos, entre ellos el de aportar una suma a la administración de justicia, sin excepción alguna y en razón de su condición de notarios.

Si bien conocidas razones socioeconómicas son tenidas en cuenta por la ley para establecer diversas categorías de notarías - lo que quiere decir que para efectos funcionales el régimen de notariado reconoce la existencia de diferencias materiales relevantes -, las mismas no deben necesariamente obrar para efectos tributarios si el Legislador toma en consideración un aspecto bajo el cual todas las notarías se encuentran colocadas en una misma posición sustancial, cual es la obligación de aportar una suma a la administración de justicia y la posibilidad de generar ingresos como consecuencia de los servicios que ofrecen. De ahí que no quebrante la equidad y, por el contrario, la promueva la fórmula arbitrada por el Legislador de exigir que el deber de aportar a la administración de justicia a cargo de los

notarios se sufrague por todos de acuerdo con una misma tasa y en la medida en que se generen los ingresos.

La razonabilidad de tomar en cuenta ciertas diferencias entre las notarías, se reitera, no necesariamente debe trascender del régimen puramente notarial al ámbito de lo tributario. En el primer caso la consideración de las diferencias lleva a establecer categorías y es imprescindible para administrar el mecanismo de los subsidios que permite a todos costear los servicios. En el segundo caso, la premisa de nivelación mínima de la cual se parte, no hace necesario conservar la diferenciación que, en todo caso, ya ha sido tomada en cuenta por el régimen de notariado para fijar las cuantías y concesiones de los subsidios, con lo cual agota su cometido. Por lo demás, el eventual efecto redistributivo que se obtendría de una tarifa progresiva, a nivel del sistema tributario general, se logra y captura en mejor grado - y sobre la misma corriente de ingresos notariales - a través del impuesto de renta que como personas naturales deben pagar todos los notarios. El efecto redistribuidor del ingreso entre un mismo círculo de personas no corresponde, de otra parte, a una exigencia del principio de progresividad, pero si se considerare imperativo - que no lo es - ese cometido se cumple cabalmente a través del mencionado mecanismo del subsidio notarial a cuya conformación concurren todos los notarios con base en sus ingresos operacionales y sería, por lo dicho, antitécnico y redundante atribuir esa función igualmente al tributo especial destinado a hacer efectivo ese deber que pesa constitucionalmente sobre todos los notarios de aportar una suma con destino a la administración de justicia.

La equidad del tributo especial también puede verificarse si se considera que la situación económica de las notarías, por razón del gravamen, ex ante y ex post, permanece inalterada en términos de igualdad sustancial. La diferencia existente entre las notarías es previa a la imposición y ella no es alterada, modificada o acentuada en virtud del tributo. No siendo el gravamen el factor generador de desigualdad y obedecer ésta a una etiología diversa a la causa fiscal, mal pueden imputársele efectos inequitativos.

17. Finalmente, la naturaleza de los ingresos de una actividad organizada cuya entidad guarda una relación íntima con los costos y gastos para producirlos, como es la notarial, no permite tratarlos tributariamente con tasas diferenciadas, pues se corre el riesgo de introducir discriminaciones irrazonables entre las unidades de tributación, pudiéndose llegar a castigar sin fundamento alguno su eficiencia o su tamaño per se, lo que resultaría claramente inequitativo. Lo anterior explica que los impuestos corporativos - cuya analogía en lo sustancial con la prestación organizada y profesional del servicio notarial no puede pasar desapercibida - tradicionalmente hayan sido fijados según tasas proporcionales, sin que por esto se haya siquiera sugerido su inconstitucionalidad por infringir presuntamente la equidad o la progresividad.

Ha quedado demostrado que el tributo especial responde a los criterios de equidad y eficiencia y que la tasa proporcional que incorpora no es incompatible con el principio de progresividad, pues está lejano de introducir al sistema tributario elemento alguno de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Por este concepto, en consecuencia, no prosperan los cargos del demandante.

Estatuto especial de Notariado

18. El Dr. Luis Carlos SÁCHICA en su demanda asevera que el artículo 131 de la CP consagró para las notarías un régimen especial y excepcional respecto del ordinario en aspectos tan esenciales como los relativos a la regulación del servicio que prestan, la ordenación de sus relaciones laborales, su designación y la contribución fiscal en favor de la administración de justicia. En lo que concierne a esta última materia reclama para el denominado “aporte” una fuente normativa distinta a la del artículo 150-12 de la CP - ella justamente encontraría acomodo en el artículo 131 de la CP -, en atención precisamente a su naturaleza no impositiva que, a su juicio, sugiere “una concertación sobre su cuantía y forma de pago”. Concluye el actor que por lo expuesto, el “tributo especial” no ha debido consagrarse en una ley ordinaria sino en el estatuto legal aplicable a las notarías y expedido con base en las facultades especiales del Legislador consignadas en el citado artículo 131 de la CP.

19. No se descubre, en primer término, de la revisión de los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, indicio alguno de que la intención del Constituyente hubiera sido la de reservar la materia notarial a una ley especial de modo que por fuera de ésta su tratamiento en una “ley ordinaria” devendría inconstitucional. Baste a este respecto, para corroborar el aserto de la Corte, aludir brevemente a los cambios que en punto de notariado se debatieron y finalmente aprobaron en la Asamblea Nacional Constituyente.

Desde la anterior Constitución, la creación y reglamentación del servicio público de notariado y registro estaba sujeto a reserva de ley. En efecto, el artículo 188 disponía: “Compete a la ley la creación y supresión de Círculos de Notaría y Registro y la organización y reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores”.

La mayoría de proyectos de reforma constitucional presentados a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente que se ocupaban del tema, proponían la estatización del servicio (ver: Proyecto # 93 presentado por Arturo Mejía Borda, G.C. Nº 24, p.33; Proyecto # 102, Ignacio Molina G., G.C. Nº 25, p. 24; Proyecto # 113, Alfredo Vázquez Carrizosa y Aída Abella Esquivel, G.C. Nº 27, p.9).

Sin embargo, en el Informe-Ponencia presentado por Armando Holguín Sarria y Fernando Carrillo Flórez (G.C. # 66, p. 11), se desestimaron las propuestas en este sentido. Por el contrario, la ponencia se dirigió a dar continuidad a la norma constitucional vigente hasta entonces, proponiendo únicamente su reubicación dentro del texto constitucional. Entre los factores mencionados para la permanencia de la norma constitucional, se arguyeron razones de índole económica - alto costo de la infraestructura física para la prestación del servicio-, laborales - alta carga salarial y prestacional asumida por los notarios -, administrativas - menor tendencia a la burocratización y clientelismo -, funcionales - independencia frente a los usuarios por no tratarse de funcionarios públicos sometidos a presiones o sostenidos por recomendaciones -, y solidarios - el subsidio del 40% de los notarios para sostener los gastos del servicio del 60% restante-. En consecuencia, la norma propuesta fue la misma de la Constitución de 1886, adicionada con un inciso, según el cual “Los notarios serán nombrados mediante el sistema de concurso”. Esta norma fue aprobada en la Comisión IV y como tal fue propuesta a plenaria en primer debate en la Asamblea Nacional Constituyente.

En la plenaria de la Asamblea se modificó la norma aprobada por la Comisión y se incluyó la parte relativa al aporte de las notarías como tributación especial en favor de la

administración de justicia. La norma aprobada y que corresponde al número 131, es del siguiente tenor:

“Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia.

“El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso.

“Corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro”.

Como se puede apreciar, la norma aprobada no es idéntica al artículo 188 de la CP de 1886. Si en la anterior disposición se encargaba a la ley tanto la creación y supresión de círculos notariales como la reglamentación y organización del servicio, en la actual, se realiza un reparto de competencias. En efecto, corresponde a la ley la reglamentación del servicio, la definición del régimen laboral y la tributación especial. Al Gobierno se le señala la obligación de crear, suprimir y fusionar los círculos de notariado y registro, así como la determinación del número de notarios y registradores.

20. Sin perjuicio de la existencia de ciertas mayorías especiales y, en algunos casos, de ciertos trámites de adopción, el concepto de ley en el sistema constitucional colombiano es unitario y tiene ese carácter todo lo decidido por el Congreso mediante el procedimiento previsto para el efecto, independientemente de su contenido específico. El artículo 131 de la CP no da vida a un tipo de ley especial cualificada por su contenido atinente exclusivamente a lo notarial, como equivocadamente pretende el actor. El Constituyente prefirió no deferir las materias allí tratadas a la cláusula general de competencia del Legislador, sino que juzgó del caso explicitarlas y hacer expreso su propósito de reservarlas a su competencia. Salvo la exigencia general de unidad de materia y conexidad exigidas respecto de todo proyecto de ley (CP arts. 158 y 169), no se ha previsto para los asuntos notariales una mayoría ni un trámite legislativo distintos del ordinario. Tampoco encuentra asidero esta Corte a la afirmación de que tales asuntos se regulen en una ley especial.

De otra parte, la facultad impositiva del Estado es general, si bien puede manifestarse en los distintos ámbitos del quehacer comunitario. Los “aportes” a cargo de las notarías, se han calificado expresamente por el Constituyente como un género de “tributación especial”. Es por ello que carece de sentido restarle fuerza a su carácter impositivo y unilateral, recreando su significado a fin de imprimirle una naturaleza bilateral de pura “concertación” que la desvirtúa. El “tributo especial” contemplado en el artículo 131 de la CP no es ajeno a la facultad impositiva general del Estado y podía, por lo tanto, ser tratado en la Ley 6ª de 1992 cuya materia tributaria era afin a la regulación del mencionado aporte con destino a la administración de justicia.

Por las razones expuestas no considera esta Corte que la norma acusada viole, como lo afirma el actor, los artículos 150-12 y 131 de la CP.

Determinación legal de los elementos del tributo

21. El artículo 338 de la CP reserva a la ley, la ordenanza o el acuerdo, respectivamente, la fijación directa de los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los tributos que crean.

El artículo 135 de la Ley 6ª de 1992, por este concepto, reúne plenamente los requisitos exigidos en la Carta. El sujeto activo es la Nación, pues el tributo acrece sus arcas y su producto que, se incorpora al Presupuesto General, se destina a la financiación de la administración de justicia. El sujeto pasivo lo constituyen todos los Notarios del país. El hecho gravable está determinado por la verificación de los ingresos notariales. La base gravable, por su parte, la conforman los ingresos brutos, esto es, aquéllos a los cuales no se les ha restado los costos y gastos incurridos para la prestación del servicio. Finalmente, la norma establece la tarifa, que equivale al 10% de los ingresos brutos obtenidos por las notarías.

Fijados por la norma los elementos esenciales configuradores del tributo especial, la norma ordena al Gobierno Nacional el señalamiento de los mecanismos de control para su pago, así como la forma y los plazos para su cancelación. Se trata de aspectos que guardan íntima relación con el ámbito de funciones del Gobierno en punto de potestad reglamentaria (CP 189-10 y 11) y recaudo y administración de las rentas (CP art. 189-20), cuyo ejercicio en modo alguno vulnera la Constitución.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

Declarar exequible el artículo 135 de la Ley 6ª de 1992.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, ARCHIVASE EL EXPEDIENTE E INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General