

Sentencia C-368/11

ESTABLECIMIENTO DE ARANCEL JUDICIAL-No desconoce los principios de gratuidad y acceso a la administración de justicia, en la medida que se trata de una contribución parafiscal que resulta razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que persigue

ARANCEL JUDICIAL-Noción/ARANCEL JUDICIAL-Excepción al principio de gratuidad de la justicia/ARANCEL JUDICIAL-Finalidad/ARANCEL JUDICIAL Y AGENCIAS EN DERECHO, COSTAS Y EXPENSAS-Distinción doctrinal

De forma genérica, el vocablo arancel se inscribe en el ámbito impositivo o de la tributación. En ese contexto, se define como la tarifa oficial que determina los derechos que se deben pagar por diversos actos o servicios administrativos o profesionales. A él se hace mención, indistintamente, utilizando las expresiones arancel o aranceles, “puesto que el vocablo no cambia de sentido por el número gramatical”. Aun cuando la aplicación más común del arancel ha tenido lugar en el régimen de aduanas, constituyendo el tributo o gravamen que se paga sobre el bien importado o exportado en un país, independientemente de la forma impositiva que haya podido adoptar -impuesto, tasa o contribución- y de las condiciones particulares previstas para su implementación, la figura se ha venido utilizado también en otros sectores como el de la justicia y el transporte (concretamente en el campo de los ferrocarriles), e incluso en diversas actividades profesionales como la medicina, el derecho y la ingeniería, en este último caso, materializada en la tarifa que se fija oficialmente para el pago de los honorarios correspondientes. En lo que hace referencia al sector justicia, el concepto arancelario se ha implementado a la manera de fórmula recaudatoria destinada a sufragar parcialmente el coste de las actuaciones judiciales, o lo que es igual, para ayudar a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia, dentro del propósito de mejorar sus dotaciones y ofrecer así un mejor servicio al ciudadano. Se trata, entonces, de un instrumento impositivo, que coadyuva al logro del objetivo de tener una justicia razonablemente más rápida y eficaz, que ha sido acogido incluso en países desarrollados y económicamente poderosos, como estrategia para buscar mayores recursos que permitan afrontar y superar los inconvenientes que surgen alrededor de una mayor demanda de justicia. Conforme con su finalidad, existe una clara distinción doctrinal entre los conceptos de arancel judicial y agencias en derecho, costas y expensas. El arancel judicial se mira con criterio amplio, en el sentido de que comprende todos los gastos que puedan tener

lugar con ocasión de activar el aparato judicial, razón por la cual, los recursos que por esa vía se obtengan se destinan al servicio de la administración de justicia en general. Tratándose de las agencias, costas y expensas, estas se desarrollan en un ámbito conceptual más restringido, materializado en los gastos que deben satisfacer las partes como consecuencia del proceso que promueven, y de los que una de ellas podría resarcirse en caso de producirse la condena en costas de la parte contraria. De esa forma, los recursos obtenidos con ocasión de las agencias y costas, a diferencia de lo que ocurre con los aranceles, se destinan exclusivamente a cubrir los gastos que ha generado el proceso y nada más. Desde ese punto de vista, cuando se hace referencia al concepto de arancel judicial, se está hablando, por regla general, de las tarifas oficiales que determinan los derechos que se han de pagar por el hecho de activar el aparato judicial, o lo que es igual, por adelantar o promover un procedimiento ante la justicia.

ARANCEL JUDICIAL-Contenido y alcance

ARANCEL JUDICIAL-Derecho comparado

ARANCEL JUDICIAL-Jurisprudencia constitucional/ARANCEL JUDICIAL-Se asimila a una contribución parafiscal/ARANCEL JUDICIAL-Naturaleza jurídica

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Es una función pública y no sólo un servicio público

PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Aún cuando no cuenta con expreso reconocimiento constitucional, la condición de principio superior surge tácitamente de los valores fundantes del Estado

PRINCIPIO DE GRATUIDAD-No tiene carácter absoluto y puede ser objeto de limitaciones en su aplicación, siempre que resulten ajustadas a la Constitución

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

ARANCEL JUDICIAL-Debe someterse a las reglas propias del sistema tributario/SISTEMA TRIBUTARIO-Se gobierna por los principios de legalidad, equidad, eficiencia y progresividad

Tal y como lo precisó la Corte en la precitada Sentencia C-713 de 2008, aun cuando la existencia de los aranceles judiciales -bajo la forma de una contribución parafiscal- no es incompatible con la Constitución, la reglamentación que de ellos se haga debe llevarse a cabo de acuerdo con la Constitución, y, particularmente, con los principios que informan el sistema tributario, previstos en los artículos 338 y 363 de la Carta Política. Ello en razón a que todas las normas que establecen y regulan tributos, como es el caso del arancel judicial, deben expedirse con pleno acatamiento a las citadas disposiciones constitucionales. De acuerdo con los artículos 338 y 363 Superiores, el sistema tributario se gobierna por los principios de legalidad, equidad, eficiencia y progresividad, que vienen a constituirse en el marco general y básico que orienta la imposición de las cargas fiscales. Siguiendo la jurisprudencia constitucional en la materia, los mencionados principios tienen el siguiente alcance general: En virtud del principio de legalidad, los tributos deben tener como fuente la ley la cual, a su vez, está obligada a definir todos los elementos de la carga impositiva (arts. 150-11-12 y 338 C.P.). En efecto, siguiendo el mandato del artículo 338 de la Carta, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, correspondiéndole a los mismos órganos de elección popular fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los tributos, exigencia que solo admite como excepción, la posibilidad de que la ley, las ordenanzas y los acuerdos, permitan a las autoridades administrativas fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, siempre y cuando en los mismos actos se haya previsto el sistema y el método para establecer los costos y los beneficios de los que depende la tarifa. Ha explicado la Corte, “que esa configuración del principio de legalidad tributaria comporta también el principio de certeza, de acuerdo con el cual los órganos colegiados de representación popular que establecen los tributos deben fijar con claridad y de manera inequívoca los distintos elementos que los integran”, de manera que se desconoce el principio de legalidad “cuando en tal descripción se incorporan elementos particularmente vagos u oscuros, que hagan imposible determinar el alcance del tributo. El principio de equidad, comporta un claro desarrollo del principio de igualdad en materia tributaria. Por su intermedio se busca que “quienes se encuentran en situaciones similares, con capacidad económica similar, soporten una carga tributaria igual (art. 363 C.P.)”. Según lo ha explicado la Corte, “[l]a equidad se proyecta no sólo desde un punto de vista horizontal, es decir, que a igual capacidad de pago, igual sea la contribución, sino también vertical, en la medida en que a mayor capacidad de pago, mayor será la

contribución. El principio de progresividad, viene a constituirse en una expresión de la equidad vertical. Con él se persigue que el sistema tributario sea justo, lo cual se materializa en la exigencia al legislador para que tenga en cuenta, al momento de reglamentar el tributo, la capacidad contributiva de las personas. En ese sentido, lo ha dicho esta Corporación, el citado principio hace referencia “al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen, y permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados” Y con respecto al principio de eficiencia, ha considerado este Tribunal que el mismo resulta ser “un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”.

ARANCEL JUDICIAL-Características/ARANCEL JUDICIAL-Contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento/ARANCEL JUDICIAL-Hecho generador/ARANCEL JUDICIAL-Excepciones/ARANCEL JUDICIAL-Sujeto activo/ ARANCEL JUDICIAL-Sujeto pasivo/ARANCEL JUDICIAL-Base gravable/ARANCEL JUDICIAL-Tarifa/ARANCEL JUDICIAL-Retención y pago

ESTABLECIMIENTO DE ARANCEL JUDICIAL-Razones en que se fundamenta su exequibilidad/ARANCEL JUDICIAL-Se ajusta al principio de eficiencia tributaria/ARANCEL JUDICIAL-Se ajusta al principio de igualdad material/ARANCEL JUDICIAL-Está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos

Referencia: expedientes D-8245

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010 “Por la cual se regula un Arancel Judicial”.

Demandantes: Oscar Alfonso Rueda Gómez y Juan Pablo Serrano Frattali

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil once (2011)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Oscar Alfonso Rueda Gómez y Juan Pablo Serrano Frattali demandaron la totalidad de los artículos que integran la Ley 1394 de 2010 “Por la cual se regula un Arancel Judicial”.

Mediante Auto del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), el Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda presentada, por considerar que las razones que la fundamentaban adolecían de la falta de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Ello, en la medida en que la acusación se basó en una proposición jurídica inexistente; la formulación de los cargos no permitió establecer una verdadera oposición objetiva entre el contenido de la norma acusada y la Constitución Política; y la argumentación empleada para sustentarlos no tuvo la entidad de generar una duda razonable acerca de su constitucionalidad.

Durante el término previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 para la corrección de la demanda, el veintinueve (29) de septiembre de 2010, el accionante, Oscar Alfonso Rueda Gómez, radicó en la Secretaría General de esta Corporación escrito de subsanación, en el que precisó que el juicio de inconstitucionalidad se dirige únicamente contra los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010, por desconocer los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia y de igualdad, así como los principios de equidad y progresividad que orientan el sistema tributario, de conformidad con lo establecido en el artículo 363 de la Carta Política.

Mediante Auto del catorce (14) de octubre de dos mil diez (2010), se resolvió admitir la

demanda formulada contra los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010, disponer su fijación en lista y, simultáneamente, correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de la referencia. Así mismo, se ordenó comunicar la demanda al Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional, del Atlántico, del Norte y Externado de Colombia, para que, si lo estimaban conveniente intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.768, de 12 de julio de 2010.

“LEY 1394 DE 2010

(julio 12)

“Por la cual se regula un Arancel Judicial”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA. El Arancel Judicial es una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia.

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

PARÁGRAFO. La partida presupuestal que anualmente asigna el Gobierno Nacional para la justicia no podrá ser objeto, en ningún caso, de recorte presupuestal, so pretexto de la existencia de los recursos recaudados por concepto de arancel.

(...)

ARTÍCULO 3o. HECHO GENERADOR. El Arancel Judicial se genera en todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales y en los siguientes casos:

- a) Por el cumplimiento de lo acordado por las partes en una transacción o conciliación que termine de manera anticipada un proceso ejecutivo.
- b) Por el cumplimiento de una condena impuesta en un laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación.
- c) Por el cumplimiento de obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza.

PARÁGRAFO 1o. El monto de las pretensiones se calculará de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. El valor del salario mínimo legal será el vigente para el momento de la presentación de la demanda.

(...)

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes estiman que las disposiciones objeto de censura constitucional, contenidas en la Ley 1394 de 2010, "Por la cual se regula un Arancel Judicial", contravienen lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 13, 95, 229 y 363 de la Constitución Política.

3.2. Fundamentos de la demanda

3.2.1. Los actores estructuran la demanda sobre la base de considerar que las artículos

acusados, al establecer un arancel judicial a cargo del demandante dentro de los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones ha sido estimado en una suma igual o superior a los doscientos (200) salarios mínimos, con destino a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia, desconocen los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia, igualdad y gratuidad, así como también los principios de equidad y progresividad que orientan el sistema tributario.

A partir de la anterior consideración, ponen de presente la forma como cada uno de los preceptos acusados desconocen los mandatos constitucionales citados, en los siguientes términos:

3.2.2. Cargo contra el artículo 1° de la Ley 1394 de 2010

Señalan los demandantes que la norma en cita, al definir la naturaleza jurídica del arancel judicial, como aquella contribución parafiscal destinada a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia, entendida como la “tarifa oficial que determina los derechos que se han de pagar en varios ramos como el de costas judiciales, aduaneras, etc.”, desconoce lo previsto en los artículos 95 numeral 9°, 229 y 363 de la Constitución Política, en tanto que, con el ánimo de mejorar el aparato jurisdiccional del Estado de modo que se allane al camino de la descongestión, se rompe con el principio de gratuidad que caracteriza el acceso a la administración de justicia.

Como sustento de dicha consideración, se remiten al contenido de la Sentencia C-037 de 1996. En esa oportunidad, la Corte sostuvo que uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho es la prestación seria, responsable y eficiente de la justicia, la cual solo se hace efectiva cuando se dispone de los mecanismos idóneos que permiten acceder a ella en condiciones de igualdad, que no se predicen únicamente de las oportunidades de acceso a la administración de justicia, sino también de las condiciones mismas en que se accede. Es este aspecto -señala la jurisprudencia- cobra particular relevancia la capacidad económica de las partes, pues no se puede poner a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra, propiciando de esa manera tratos discriminatorios.

Desde ese punto de vista, para los libelistas resulta constitucionalmente inadmisibles que quien se ve obligado a promover un proceso ejecutivo civil, comercial o contencioso

administrativo, en procura de obtener por parte del juez competente la solución de fondo del litigio sometido a su conocimiento, tenga que asumir el pago de una tarifa o gravamen para ver satisfechos sus derechos sin que, más bien, dicha carga le sea atribuida a quien es vencido en juicio o haya incumplió con sus obligaciones legales como es el propósito que se persigue a través del pago de las costas procesales o de las agencias en derecho. Ello, a juicio de los actores, “privatiza de forma rampante un servicio público tornándolo regresivo e injusto para los ciudadanos”

3.2.3. Cargo contra el artículo 3° de la Ley 1394 de 2010

En cuanto hace al hecho generador del arancel judicial, esto es, su aplicación a los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos cuando el monto de las pretensiones se haya calculado en una cifra igual o superior a los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, advierten los demandantes, que la disposición que así lo establece quebranta el principio constitucional de progresividad en materia tributaria, toda vez que no se analizan los indicadores mínimos de riqueza para efectos de determinar la efectiva capacidad contributiva de los ciudadanos, sino que de plano se parte de la presunción de que el demandante cuenta con suficiente capacidad económica para asumir el pago del arancel judicial, mientras que en los demás procesos no sucede lo mismo. Ello, en su sentir, comporta un trato inequitativo y desigual que no se compadece con los principios y valores constitucionales.

En este punto específico, realizan una breve reflexión en torno a la problemática que afronta el país frente a los altos índices de pobreza, para significar con ello que la creación de un arancel judicial no puede considerarse en forma aislada, sino que, por el contrario, debe reflejar la situación socioeconómica de la población y estar conforme con el porcentaje del presupuesto nacional destinado para los gastos de funcionamiento del aparato jurisdiccional.

3.2.4. Cargo contra el artículo 5° de la Ley 1394 de 2010

En lo que respecta a esta última norma, conforme con la cual, el sujeto pasivo del arancel judicial es el demandante inicial o el demandante en reconvención beneficiado con el resultado de los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, los libelistas estiman que la misma, rompe el equilibrio existente en la relación del Estado con

los particulares, pues le impone a dichos sujetos cargas más restrictivas frente a los demás ciudadanos que promueven otro tipo de procesos judiciales. Cargas que se traducen en el encarecimiento del derecho de acceso a la administración de justicia que, por disposición constitucional, corresponde a una garantía fundamental de todos los ciudadanos dentro de un Estado Social de Derecho.

Visto así el contexto en el que se inscribe la ley parcialmente acusada, concluyen que, si bien es cierto los ciudadanos tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, no lo es menos que solo están obligados a hacerlo en términos de justicia y equidad, aspectos que no se satisfacen con las disposiciones objeto de reproche, contenidas en la Ley 1394 de 2010.

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 10 de noviembre de 2010, la apoderada judicial del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en el trámite de la presente acción, con el fin de solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010.

Para tal efecto, citó algunos apartes de la Sentencia C-713 de 2008, en la cual se efectuó la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia que culminó con la expedición de la Ley 270 de 1996, en cuyo artículo 2° se dispuso que la administración de justicia será gratuita, pero se estableció el cobro de un arancel judicial a cargo del demandante en ciertos procesos determinados expresamente en la ley. Enunciados que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional.

Así mismo, considera ajustado al ordenamiento constitucional la cuantía del proceso que se fijó como base gravable del arancel, esto es, doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, pues advierte que de esa manera se garantiza el acceso efectivo a la administración de justicia de los ciudadanos de menores ingresos económicos y, por

consiguiente, sin capacidad de contribuir.

Finalmente, pone de presente que en la sentencia antes mencionada la Corte avaló el hecho de que sea el demandante y no el demandando el sujeto pasivo del arancel judicial, pues parte del criterio según el cual, este último es la parte débil de la relación jurídica procesal y, por lo tanto, la medida así establecida se ajusta al principio de equidad.

1. Universidad Externado de Colombia

A través del Director del Departamento de Derecho Fiscal, la Universidad Externado de Colombia, mediante escrito del 10 de noviembre de 2010, intervino en el presente proceso, a fin de solicitarle a la Corte declarar la constitucionalidad de la Ley 1394 de 2010, condicionada a que se precisen los elementos de cuantificación de la prestación, en el sentido de que se establezca una cuantía fija máxima exigible a título de arancel judicial.

Inicialmente, advierte el interviniente que algunos de los cargos formulados por los libelistas no se basan en argumentos jurídicos susceptibles de ser valorados en un juicio de constitucionalidad, sino en razonamientos de orden político y sociológico que hacen que “la demanda resulte inepta para juzgar en derecho las normas cuya constitucionalidad se cuestiona”.

En efecto, pone de presente que unos de los argumentos centrales que allí se exponen es el de la vulneración del principio de gratuidad de la justicia, pues es entendido por los actores como la ausencia de todo pago para quienes activan el aparato jurisdiccional del Estado. Sin embargo, considera que el derecho a la gratuidad de la justicia no tiene consagración expresa en la Carta Política, pues el artículo 229 Superior solo se refiere al derecho de acceso a la administración de justicia, que se traduce en el derecho a la -tutela judicial efectiva-, lo cual “no es equivalente, ni está compuesto en ninguna de sus partes por la inexistencia de prestaciones patrimoniales públicas que tengan como causa el uso que se haga de la administración de justicia”.

En ese sentido, informa que el derecho a la tutela judicial efectiva está integrado por una serie de elementos que se hallan previstos en los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución

Política y que, básicamente, comprenden los postulados del debido proceso y los componentes del derecho de acceso a la administración de justicia (posibilidad de acudir a los jueces, resolución de la controversia a través de un fallo y la ejecución del mismo). Conforme con ello, advierte que ninguno de esos extremos se ve jurídicamente afectado por el hecho de que se exija al demandante el pago de una contraprestación económica, pues el arancel judicial no impide formular demandas ni tramitar procesos porque la exigencia del gravamen en realidad solo surge una vez se dicta y se ejecuta la sentencia.

Concretamente, estima que “el establecimiento de cobros por la provisión del servicio de administración de justicia no es por sí mismo contrario al derecho constitucional a una tutela judicial efectiva y, más específicamente, que tal y como está configurado el arancel judicial en la Ley 1394 no propicia ninguna indefensión que amerite que se retire del ordenamiento [jurídico] la figura concebida por el legislador”.

Por otro lado, destaca el interviniente que, técnicamente, se ha establecido que existen distintas clases del género tributo, las cuales se diferencian entre sí “por la manera en que jurídicamente se estructura la definición del hecho generador, cuya realización da lugar a su nacimiento”. Del mismo modo, sostiene que la Constitución Política ha reconocido la existencia de diferentes clases de tributo para atribuirle, en ocasiones, consecuencias jurídicas distintas. Así pues, “el principio de reserva de ley consagrado en el artículo 338 de la Constitución tiene mayor incidencia respecto de ciertas figuras tributarias (impuestos), que respecto de las demás (tasas o contribuciones)”.

Sin embargo, a manera de cuestionamiento, afirma que el legislador “no ha asimilado plenamente los criterios técnicos de catalogación de las figuras tributarias”, por esa razón, en asuntos tributarios suele emplear el término tasas para referirse a instrumentos que en realidad corresponden a impuestos. Menciona, además, que “el problema se ve acrecentado por la jurisprudencia constitucional que históricamente tampoco ha tenido claros los puntos de referencia, por lo cual también ha errado al etiquetar los tributos que son sometidos a su consideración”.

Por lo anterior, informa que disiente de la calificación jurídica que la Ley 1394 de 2010 le da al arancel judicial, en cuanto a estatuirlo como una “contribución parafiscal”, pues “la parafiscalidad se caracteriza fundamentalmente por la concurrencia de dos notas distintivas:

una positiva, consistente en la afectación de los ingresos que genera la figura a la financiación de unos específicos gastos, y una negativa que es la no inclusión de los recursos obtenidos en el presupuesto público.

En cuanto hace al arancel judicial, señala que “se cumple con la primera de esas características, toda vez que el propio artículo primero de la ley fija la concreta destinación que deberá dársele al producto del arancel judicial, pero en cambio no podrá cumplirse con la segunda, porque sería tanto como aceptar que se está autorizando al Consejo Superior de la Judicatura para realizar gastos que carecen de sustento presupuestario, lo cual representaría una violación directa al principio de reserva de ley presupuestaria para la ejecución del gasto por parte de entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación previsto en el artículo 345 de la Constitución”.

En consecuencia estima que, “si las cuantías recaudadas se van a destinar a la realización de gastos públicos, es forzoso concluir que nos encontramos ante una figura de carácter fiscal y no parafiscal, contrariamente a lo que sucede, por ejemplo, con las cuotas gremiales agropecuarias”. Siendo así, considera que en la medida en que el hecho generador del tributo previsto en la norma acusada implica la realización de una actividad administrativa

-prestación del servicio de administración de justicia- que beneficia de manera individualizada al obligado tributario, “se tratará de una tasa y no de un impuesto o de una contribución especial”.

A manera de ilustración, puntualiza que “las tasas se definen como tributos cuyo hecho generador consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, todo lo cual sucede en el caso de arancel judicial”.

Para el interviniente, si bien es cierto el hecho generador del tributo lleva a calificar al arancel judicial como una “tasa judicial”, también lo es que los elementos de cuantificación de la figura no guardan relación con los límites que conceptualmente le están dados a las tasas.

En efecto, asevera que las tasas, como exacciones de carácter coactivo que tienen por finalidad cubrir el costo en el que tiene que incurrir el Estado para la prestación de un determinado servicio público, tienen unos elementos de cuantificación que deben ordenarse

de conformidad con el principio de equivalencia, es decir, estableciendo un límite máximo o una cuantía equivalente a la recuperación del costo en que incurrió el ente público al prestar el servicio.

Conforme con ello, señala que la norma demandada, al no imponer un límite máximo a la prestación debida, hace que el arancel judicial termine actuando en la práctica como un impuesto, situación que da lugar a la declaratoria de inexecutable de la medida, toda vez que éstos están gobernados exclusivamente por el principio de capacidad contributiva, de manera que “solo serán viables constitucionalmente si recaen sobre un hecho, negocio o acto que ponga de manifiesto la existencia de una capacidad económica del contribuyente, frente a lo cual habría que observar que iniciar un proceso ejecutivo no representa una manifestación de un índice de riqueza sino el ejercicio de la tutela judicial efectiva”.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Universidad Externado de Colombia le presenta a la Corte dos alternativas: (i) declarar que el arancel judicial es una tasa que adolece de un defecto en los elementos de cuantificación, que debe ser corregido por el legislador o (ii) declarar que se trata de un impuesto que resulta inconstitucional, en la medida en que recae sobre un hecho que no representa la capacidad económica de los contribuyentes.

En su opinión, atendiendo al principio de interpretación conforme, la Corte debe optar por la primera alternativa y exhortar al legislador para que, dentro de un plazo razonable, señale las cuantías máximas a exigir a quienes hagan uso de los servicios del aparato estatal de justicia.

4.3. Universidad Nacional de Colombia

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, mediante escrito remitido a esta Corporación, el 09 de noviembre de 2010, en el que defendió la constitucionalidad de la ley parcialmente acusada.

Inicia su intervención refiriéndose al principio de gratuidad de la justicia, para significar con ello que se trata de un postulado que propende por la realización efectiva del derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y que se predica respecto

de todos los litigios que activan el aparato jurisdiccional. No obstante, advierte que no es un derecho absoluto sino que, por el contrario, admite restricciones bajo el cumplimiento de ciertas condiciones, como sucede en el caso de la creación de aranceles judiciales.

En cuanto hace al arancel judicial, manifiesta que se trata de una figura que no es incompatible con la Constitución Política, pues así lo ha expresado la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, al destacar que por tratarse de una excepción a la regla general de gratuidad de la justicia no afecta el acceso a la función pública.

Bajo esa óptica, advierte que el arancel judicial no debe ser entendido como el pago por el servicio de justicia que presta el Estado, sino como un mecanismo de fomento a una actividad que requiere un especial apoyo para mejorar su funcionamiento, pero teniendo en cuenta su naturaleza parafiscal, considera que debe ser sometido a un juicio de legalidad tributaria.

Al respecto, informa que el principio de legalidad tributaria propende porque se determinen con claridad los elementos mínimos que debe contener la norma creadora de un tributo, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, los hechos, las bases gravables y las tarifas.

Analizando los elementos constitutivos del arancel judicial regulado en los artículos 2°, 3°, 5°, 6° y 7° de la Ley 1394 de 2010, concluye el interviniente que dicha medida no vulnera el principio de gratuidad de la justicia, ni el principio de legalidad tributaria, pues su marco normativo incorpora los elementos esenciales de dicha obligación.

Por otra parte, teniendo en cuenta el fin que persigue la norma, que no es otro distinto a descongestionar los despachos judiciales de manera que la prestación del servicio resulte satisfactoria para los intereses de los asociados, así como el medio empleado para lograr dicho cometido, que consiste en obtener nuevos recursos a través del cobro de un arancel judicial a los usuarios con capacidad contributiva, advierte que la medida no resulta desproporcionada, pues la tarifa del 1% o del 2%, según el caso, no es gravosa para el patrimonio de los demandantes en los procesos a que alude la norma, pues en estos se persigue el pago de obligaciones que superan los doscientos salarios mínimos, cantidad suficiente que habilita al sujeto pasivo para contribuir. En el caso de las acciones ejecutivas, menciona que la cuantía así establecida tiene la ventaja de incentivar la utilización de métodos alternativos de solución de conflictos con mayor eficacia que los medios judiciales.

Finalmente, pone de presente que, “los estrados judiciales se han convertido en la práctica en verdaderas infraestructuras de cobro de cartera para las entidades financieras, por lo que se podría decir que los mayores beneficiados con la descongestión judicial serían las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, resultando lógico que sean ellas quienes generen un mayor aporte para la consecución de dicho fin”.

I. COADYUVANCIA CIUDADANA

Durante el término de fijación en lista, el ciudadano Carlos Andrés Galindo Caldas, mediante escrito allegado a esta Corporación el 10 de noviembre de 2010, expresó su concepto en relación con la demanda de la referencia, y solicitó que las normas objeto de reproche sean declaradas inexequibles por este Alto Tribunal.

A manera de consideración general, inició su discurso señalando que la regulación que el legislador hizo del arancel judicial, mediante la expedición de la Ley 1394 de 2010, vulnera principios básicos del Estado Social y Democrático de Derecho como el acceso a la administración de justicia, la gratuidad de la justicia y la igualdad.

A juicio del coadyuvante, siendo la administración de justicia una función pública del Estado conforme lo preceptúa el artículo 228 Superior, le está vedado al legislador crear y regular un tributo para que las personas logren la prestación efectiva de un servicio público que se encuentra a su cargo. El principio de gratuidad de la justicia, si bien no tiene consagración expresa en la Constitución Política, ha sido objeto de un amplio desarrollo a nivel jurisprudencial, ámbito en el que se ha dicho que es una condición básica o fundamental para hacer realidad el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes de ninguna manera puede poner a una de ellas en situación de desventaja, a tal punto que se propicien tratos desiguales o discriminatorios.

Sin embargo, según lo prevé la norma objeto de cuestionamiento, el arancel judicial es una contribución parafiscal a cargo únicamente del demandante, lo cual implica, de ante mano, ponerle costo a la garantía fundamental de todos los ciudadanos de acceder a la administración de justicia en procura de reivindicar sus derechos, aspecto que desconoce el mandato constitucional de los artículos 228 y 229 Superiores.

Concretamente, pone de presente que, “el despliegue del aparato jurisdiccional del Estado no puede hacer más gravosa la situación de un acreedor que resulta ‘beneficiado’ con una sentencia de condena a su favor, imponiéndole la carga adicional de pagar una suma determinada de dinero, justificada únicamente en la adecuada y oportuna administración de justicia, la que en esencia debería operar de esta manera, sin que resultare necesario incurrir en pago alguno por la prestación del servicio”.

Por otro lado, sostiene que las normas acusadas deben ser analizadas a la luz de lo dispuesto en la Sentencia C-713 de 2008, pues allí la Corte se refirió al arancel judicial propuesto en el artículo 2° del proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, indicando en esa oportunidad que, dada la indeterminación de la norma que hace incomprensible su regulación, algunos de sus apartes debían ser declarados inexecutable.

Para el interviniente, pese a que el legislador en la norma objeto de reproche quiso subsanar los aspectos indeterminados del arancel judicial que dieron lugar a su inexecutable, continuó desconociendo otros igualmente esenciales, toda vez que omitió referirse al momento procesal en que habrá de imponerse el pago de la contribución parafiscal, mediante qué tipo de providencia y si contra la misma procede algún recurso en caso de inconformidad con la liquidación. Así mismo, no precisó si en los procesos civiles ejecutivos, cuando el demandante es una autoridad pública, también procede el pago del arancel; no indicó si en los casos de terminación del proceso por aplicación de la cláusula aceleratoria del plazo, que no implica transacción, es posible efectuar el cobro de la contribución.

Lo anterior, lo lleva a concluir que se vulnera el principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 338 de la Carta Política, razón por la cual, en su sentir, las normas demandadas deben ser retiradas del ordenamiento jurídico.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5056, del siete (07) de diciembre de dos mil diez (2010), se pronunció sobre la constitucionalidad de la ley parcialmente acusada, solicitándole a la Corte declarar executable los artículos 1°, 3° y 5 de la misma, con base en las siguientes consideraciones:

De manera preliminar indica que, desde la Sentencia C-037 de 1996, la Corte Constitucional, luego de reconocer que el principio de gratuidad de la justicia tiene su origen en valores fundamentales del Estado Social de Derecho, tales como: la justicia, la convivencia, la paz y la igualdad, advierte que el mismo no es absoluto sino que, por el contrario, admite restricciones.

Afirma que, amparándose en ese criterio, la Corte resuelve declarar exequible la expresión “sin perjuicio de las expensas, las agencias en derecho y costos judiciales” contenida en el artículo 6° de la Ley 270 de 1996. Fundamento constitucional que fue reiterado en pronunciamientos posteriores como en las Sentencias C-102 de 2003 y C-713 de 2008, en las que se llegó a afirmar que, “la existencia de aranceles judiciales no resulta per se incompatible con la Constitución, dado que corresponde a una suerte de excepción al principio general de gratuidad de la justicia, que no afecta el acceso a la función pública”.

En ese orden de ideas, informa que el marco normativo del arancel judicial y las excepciones establecidas a dicha contribución parafiscal, se recogen y reiteran en el artículo 2° de la Ley Estatutaria 1285 de 2009, que modificó el artículo 6° de la Ley 270 de 1996.

Bajo esa línea de orientación, la Vista Fiscal advierte que el arancel judicial no es una novedad introducida en la Ley 1394 de 2010, cuyos artículos son objeto de censura, sino que desde el propio título de la norma se indica que se trata de regular un instrumento que, valga destacar, ya existía en la Ley 270 de 1996.

Conforme con un análisis integral de la regulación del arancel judicial previsto en los artículos 3 y 4° de la Ley 1394 de 2010, el Ministerio Público considera que no es acertado sostener - como lo hacen los actores- que la Ley 1394 de 2010 de un trato inequitativo al demandante dentro de un proceso ejecutivo civil, comercial o contencioso administrativo, que private el acceso a la administración de justicia o que presuma su capacidad de pago, pues éste “debe asumir algunas cargas, más aún si es quien obtiene provecho de la actividad de la justicia, aunque tenga también el derecho a cobrar ciertos gastos del proceso al demandado”.

Adicionalmente, pone de presente que el carácter injusto con el que se califica la medida arancelaria impuesta por la Ley 1394 de 2010, es una acusación que carece del sustento necesario para desatar un juicio de inconstitucionalidad sobre la misma, pues no se ilustra con suficiencia en qué medida la imposición del arancel judicial, en los casos específicos que

prevé la ley, desconoce la justicia como valor constitucional. En todo caso, señala que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria, lo que le permite crear ese tipo de tarifas, dentro de los parámetros establecidos en la Constitución y en la ley.

En cuanto hace a la vulneración de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, previstos en el artículo 363 de la Carta Política, puntualiza el representante del Ministerio Público que los mismos aluden al sistema tributario en su conjunto como factores para determinar la legitimidad del sistema, más no de una carga impositiva en particular. Como sustento de dicha afirmación, cita las sentencias C-183 de 1998 y C-643 de 2002.

Basándose en el contenido y alcance del principio de equidad, entendido como “el criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o de la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados”, y realizando un estudio integral de la Ley 1394 de 2010, la Vista Fiscal advierte que los destinatarios de la carga impositiva que allí se fijó, gozan de medios económicos suficientes para asumir el pago del arancel judicial, pues en su proceso de creación el legislador previamente evaluó la capacidad contributiva de los obligados, razón por la cual delimitó el hecho generador a casos puntuales, estableció las excepciones correspondientes y fijó la prohibición de no efectuar su cobro a las personas de los estratos 1 y 2 del Sisbén, por considerar que dadas las especiales circunstancias en las que se encuentran no disponen de capacidad contributiva.

Aunado a lo anterior, asevera que las normas demandadas no vulneran el principio de progresividad, toda vez que “es la primera vez que la ley, en su artículo 7°, fija los porcentajes del arancel judicial, el cual no es objeto de demanda; en todo caso, el sistema respeta las diferencias entre los aportantes de mayor y de menor capacidad contributiva, a la luz de la cuantía de la condena que obtienen a su favor; y el sistema excluye del arancel judicial a algunos procesos y a algunas personas, especialmente protegidos por el Estado Social y Democrático de Derecho”.

Con todo, no advierte la Vista Fiscal que el legislador, al expedir las normas objeto de cuestionamiento, haya actuado fuera del marco de sus competencias constitucionales, especialmente las previstas en el artículo 150, numeral 12 del Estatuto Superior, afectando la

política económica o macroeconómica de la Nación, sino que, por el contrario, los fines perseguidos a través de la regulación del arancel judicial se encuentran ajustados a los cometidos de la acción estatal, “en cuanto se traducen en el ejercicio adecuado de la función pública y en la prestación eficiente de la justicia, conforme a los artículos 228 y 365 Superiores”.

Finalmente, el Ministerio Público concluye su intervención destacando tres importantes aspectos relacionados con las disposiciones demandadas: (i) el respeto al principio de igualdad, “pues la carga impositiva derivada del arancel judicial tiene como destinatarios a un universo de personas que se encuentran en igual situación fáctica frente al resultado de los procesos judiciales para los cuales rige la contribución parafiscal”; (ii) la correspondencia con los postulados del Estado Social de Derecho, “ya que no se evidencia que se afecten de manera irrazonable derechos fundamentales de los contribuyentes como la vida, el trabajo, la propiedad, los elementos constitutivos de la justicia social, el núcleo del principio de la dignidad humana o la libertad y los demás derechos inherentes al desarrollo de las aptitudes u opiniones de las personas”; (iii) el respeto al principio de representación; pues “el Congreso de la República, como titular de la potestad tributaria, ejerce una facultad constitucional que le es propia, con lo cual se cumplen los principios de representación y de legalidad del tributo”.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que en el presente caso se formula contra los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010.

1. Alcance de la presente demanda y problema jurídico

2.1. En la presente causa, las normas que se citan como acusadas son los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010, “Por la cual se regula un arancel judicial”. En el contexto de lo

que es materia de la citada ley, las disposiciones mencionadas se ocupan de los siguientes aspectos:

* El artículo 1º, a través de dos incisos y un párrafo, se refiere a la naturaleza jurídica del arancel judicial. En el inciso primero, lo define como una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia. En el inciso segundo, le asigna la administración de los recursos recaudados con ocasión de dicho arancel, al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia. Y en el párrafo único, aclara que la partida que anualmente asigna el Gobierno Nacional para la justicia no puede ser objeto, en ningún caso, de recorte presupuestal, so pretexto de la existencia de los recursos recaudados por concepto del arancel.

* Finalmente, el artículo 5º se ocupa de definir el sujeto pasivo, previendo que el arancel judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos, o sus causahabientes a título singular.

2.2. Aun cuando los actores transcriben la totalidad de los artículos 1º, 3º y 5º de la Ley 1394 de 2010, de acuerdo con los cargos que han sido formulados en su contra, para la Corte es claro que, formalmente, la acusación se dirige únicamente contra los siguientes apartes de las normas citadas: (i) el primer inciso del artículo 1º, que define el arancel judicial como una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia; (ii) el primer inciso del artículo 3º, que precisa que el arancel judicial se genera en todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contenciosos administrativos, cuando el monto de las pretensiones sea igual o superior a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes; y contra (iii) el aparte del artículo 5º, que prevé que el arancel judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos.

A esa conclusión llega la Corporación tras considerar que, en el caso del artículo 1º, la

acusación se limita a cuestionar, exclusivamente, el concepto de arancel judicial (inciso primero), sin referirse en lo más mínimo, a los otros aspectos que regula la norma, como son los relacionados con la administración de los recursos recaudados por dicho arancel (inciso segundo) y con la prohibición al Gobierno de hacer recortes presupuestales a la administración de justicia (parágrafo). Tratándose del artículo 3°, lo que se está impugnando es la regla general de aplicación del arancel judicial, esto es, el hecho de que se cause en todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos cuyas pretensiones sean igual o superior a los 200 salarios mínimos legales mensuales (inciso primero), sin que se haga referencia alguna en la demanda, ni a los otros casos en que también por vía exceptiva aplica el citado arancel judicial (literales a, b, c), ni a la forma como se debe calcular el monto de las pretensiones para efectos del cobro del tributo (parágrafo). Frente al artículo 5°, la censura contra el mismo precepto se concentra directamente en el sujeto a cargo del pago del arancel, el demandante inicial o el demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos, pero no se controvierte el aparte de la norma que dispone transferir el pago del arancel a sus causahabientes a título singular.

2.3. Es menester destacar, que los contenidos normativos de los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010, que formalmente no fueron objeto de acusación, constituyen por sí mismos verdaderas proposiciones jurídicas con sentido completo, razón por la cual, su vinculación al presente juicio, queda supeditada a la formulación de por lo menos un cargo concreto y directo de inconstitucionalidad, situación que, como se ha explicado, no tuvo lugar en la presente causa.

2.4. Así las cosas, en cuanto que, tratándose de leyes y decretos con fuerza de ley, la Constitución no prevé un sistema de control constitucional oficioso sino rogado, que solamente se activa en los términos de la respectiva demanda ciudadana, la Corte limitará el alcance del presente pronunciamiento, a lo previsto en el primer inciso de los artículos 1° y 3° de la Ley 1394 de 2010 y a la expresión “[e]l Arancel Judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos”, contenida en el artículo 5° del mismo ordenamiento legal.

2.5. Según el planteamiento de la demanda, tales contenidos normativos, al establecer un arancel judicial a cargo del demandante dentro de los procesos ejecutivos civiles,

comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones ha sido estimado en una suma igual o superior a los doscientos (200) salarios mínimos, con destino a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia, desconocen los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia, igualdad y gratuidad, así como también los principios de equidad y progresividad que orientan el sistema tributario. Ello, con base en las siguientes razones:

* Por cuanto a través del arancel judicial, entendido como una contribución parafiscal, se privatiza y encarece el servicio público de la justicia, caracterizado por la ausencia de todo pago para quienes hacen uso del aparato jurisdiccional del Estado, haciéndolo regresivo e injusto.

* Además, a partir del hecho generador, el referido arancel resulta contrario al principio de progresividad tributaria, en razón a que presume la capacidad de pago del demandante, sin analizar los indicadores mínimos de riqueza a efecto de determinar su efectiva capacidad contributiva.

* Finalmente, con respecto al sujeto pasivo, el arancel resulta injusto pues recae en quien acude en demanda de justicia y no en quien incumple con sus compromisos u obligaciones, imponiéndole además al demandante, una carga desproporcionada en relación con quienes también acceden a la justicia a través de los procesos no gravados con el citado arancel.

2.6. Un primer grupo de intervinientes se manifestó de acuerdo con la demanda, coadyuvando a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas. De manera general, coinciden con los actores en sostener que no es posible instituir un arancel judicial para cierto tipo de procesos, pues la administración de justicia es por disposición constitucional una función pública a cargo del Estado, que no admite limitaciones o condicionamientos para el acceso de los ciudadanos a la misma (C.P. art. 228). De igual manera, afirman que el arancel judicial es inconstitucional en la medida en que

recae sobre un hecho que no representa la capacidad económica de los contribuyentes.

2.7. Un segundo grupo de intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, se expresaron en contra de la acusación, por considerar que las disposiciones impugnadas se ajustan a la Constitución Política. Sostienen que el arancel judicial, en los términos en que fue concebido por la Ley 1394 de 2000, respeta los principios de gratuidad, igualdad, acceso a la administración de justicia y progresividad tributaria. Ello, en razón a que el aludido tributo: (i) se inscribe en el ámbito de la facultad impositiva del legislador; (ii) persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es la agilización de los trámites litigiosos; (iii) no afecta el acceso ni la gratuidad de la justicia en cuanto opera excepcionalmente, con alcance restringido y solo se hace exigible con posterioridad a la sentencia; (iv) no se constituye en una carga insuperable para la parte actora de los procesos ejecutivos, pues corresponde a un valor mínimo de la condena que éste recibe, y (v) contiene todos los elementos esenciales del tributo que exige el artículo 338 de la Carta Política.

2.8. De acuerdo con los anteriores planteamientos, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer si el Congreso de la República, al definir la naturaleza jurídica, el hecho generador y el sujeto pasivo del arancel judicial, desconoció los principios de gratuidad, acceso a la administración de justicia e igualdad, así como también el principio de progresividad tributaria.

2.9. Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte se referirá a los siguientes temas: (i) la noción de arancel judicial, (ii) la jurisprudencia constitucional existente sobre los aranceles judiciales, (iii) los principios que rigen el sistema tributario, y (ii) la reglamentación del arancel judicial previsto en la ley acusada. Definidos tales aspectos, se pasará, posteriormente, al análisis de constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

1. Noción de arancel judicial

3.1. De forma genérica, el vocablo arancel se inscribe en el ámbito impositivo o de la tributación. En ese contexto, se define como la tarifa oficial que determina los derechos que se deben pagar por diversos actos o servicios administrativos o profesionales¹. A él se hace mención, indistintamente, utilizando las expresiones arancel o aranceles, “puesto que el

vocablo no cambia de sentido por el número gramatical”2.

3.2. Aun cuando la aplicación más común del arancel ha tenido lugar en el régimen de aduanas, constituyendo el tributo o gravamen que se paga sobre el bien importado o exportado en un país³, independientemente de la forma impositiva que haya podido adoptar -impuesto, tasa o contribución- y de las condiciones particulares previstas para su implementación, la figura se ha venido utilizado también en otros sectores como el de la justicia y el transporte (concretamente en el campo de los ferrocarriles), e incluso en diversas actividades profesionales como la medicina, el derecho y la ingeniería, en este último caso, materializada en la tarifa que se fija oficialmente para el pago de los honorarios correspondientes.⁴

3.3. En lo que hace referencia al sector justicia, el concepto arancelario se ha implementado a la manera de fórmula recaudatoria destinada a sufragar parcialmente el coste de las actuaciones judiciales, o lo que es igual, para ayudar a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia, dentro del propósito de mejorar sus dotaciones y ofrecer así un mejor servicio al ciudadano. Se trata, entonces, de un instrumento impositivo, que coadyuva al logro del objetivo de tener una justicia razonablemente más rápida y eficaz, que ha sido acogido incluso en países desarrollados y económicamente poderosos, como estrategia para buscar mayores recursos que permitan afrontar y superar los inconvenientes que surgen alrededor de una mayor demanda de justicia.

3.4. Conforme con su finalidad, existe una clara distinción doctrinal entre los conceptos de arancel judicial y agencias en derecho, costas y expensas. El arancel judicial se mira con criterio amplio, en el sentido de que comprende todos los gastos que puedan tener lugar con ocasión de activar el aparato judicial, razón por la cual, los recursos que por esa vía se obtengan se destinan al servicio de la administración de justicia en general. Tratándose de las agencias, costas y expensas, estas se desarrollan en un ámbito conceptual más restringido, materializado en los gastos que deben satisfacer las partes como consecuencia del proceso que promueven, y de los que una de ellas podría resarcirse en caso de producirse la condena en costas de la parte contraria. De esa forma, los recursos obtenidos con ocasión de las agencias y costas, a diferencia de lo que ocurre con los aranceles, se destinan exclusivamente a cubrir los gastos que ha generado el proceso y nada más.

3.5. Desde ese punto de vista, cuando se hace referencia al concepto de arancel judicial, se esta hablando, por regla general, de las tarifas oficiales que determinan los derechos que se han de pagar por el hecho de activar el aparato judicial, o lo que es igual, por adelantar o promover un procedimiento ante la justicia.

3.6. Teniendo en cuenta su alcance, como ya se mencionó, el arancel judicial ha sido acogido por distintas legislaciones en el mundo, adaptándolo a sus circunstancias particulares. Así, por ejemplo, en el caso de España (i), la Constitución de 1978, en su artículo 119, consagra el principio de gratuidad de la justicia⁵. Sin embargo, el aludido arancel se encuentra implementado y reglamentado expresamente, bajo la forma de una tasa, en el artículo 35 de la Ley 53, del 30 de diciembre de 2002, sobre “Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”, y en la Resolución del 8 de noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Justicia, constituyendo el hecho imponible el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes civil y contencioso - administrativo. En el Perú (ii), el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, sobre la base de criterios técnicos orientados a favorecer un mejor desarrollo de la actividad judicial, particularmente en los campos civil y administrativo, fija cada año los aranceles judiciales para el respectivo año gravable, con fundamento en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 26846, el cual establece que el acceso al servicio de justicia es gratuito, sin perjuicio del pago de costas, costos y multas establecidas por dicho código y por disposiciones administrativas del poder judicial. En Argentina (iii) , la Constitución Política no consagra el principio de gratuidad en la administración de justicia, y mediante la Ley 10397 - 2006, se estableció el cobro de los aranceles judiciales, bajo la forma de una tasa, causados por los costos de arancelamiento de servicios y actividades administrativas del poder judicial.

3.7. En Colombia, la intención por implementar y reglamentar el arancel judicial, es relativamente reciente. En el artículo 6° de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, aun cuando no se introdujo el concepto, se dieron pasos en esa dirección, al consagrarse las expensas, las agencias en derecho y los costos judiciales, como excepciones a la aplicación del principio de gratuidad en el servicio público de justicia. Finalmente, un primer intento por regular de manera expresa la figura del arancel judicial, tuvo lugar con ocasión de la expedición de la Ley 1285 de 2009, mediante la cual se propuso una reforma a la citada ley estatutaria.

3.8. La razón de incluir en el ordenamiento jurídico el concepto de arancel judicial, estuvo inspirada en el propósito de generar una mayor cantidad de recursos que permitan adelantar las acciones necesarias para la descongestión y el fortalecimiento de la administración de justicia, afectada por una creciente morosidad que tiene entre sus principales causas el aumento en la demanda del servicio. Sin embargo, como pasará a explicarse en el siguiente apartado, dado su carácter también estatutario, la Ley 1285 de 2009 fue objeto del respectivo control automático y oficioso de constitucionalidad, habiéndose declarado inexecutable parte de la reglamentación del arancel judicial, al haberse encontrado en él serios problemas de constitucionalidad.

3.9. Posteriormente, persiguiendo el mismo fin de acopiar mayores recursos para la justicia, que permita afrontar de una mejor manera sus problemas de congestión y morosidad, a iniciativa gubernamental, se tramitó en el Congreso de la República un proyecto de ley ordinaria, que concluyó con la expedición de la Ley 1394 de 2010, mediante la cual se reglamenta nuevamente el arancel judicial, siendo, precisamente, algunas de sus normas objeto de estudio en la presente causa.

1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el arancel judicial

4.1. El arancel judicial, como medio para coadyuvar al financiamiento de la administración de justicia, ya ha sido materia de análisis por parte de esta Corporación, quien, a través de la Sentencia C-713 de 2008, sentó las bases para su configuración constitucional.

4.2. El estudio llevado a cabo por la Corte sobre dicha figura, se produjo con ocasión del control previo y oficioso de constitucionalidad adelantado al proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, que posteriormente se convirtió en la Ley 1285 de 2009, “por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, y en el que se incluía un arancel judicial de características similares al regulado en las normas demandadas.

4.3. En efecto, en el mencionado proyecto, a través del artículo 2°, se propuso una modificación al artículo 6° de la Ley 270 de 1996, que consagra la regla general de la gratuidad de la administración de justicia y que prevé como excepciones a dicha regla, las

agencias en derecho, las costas y las expensas. La modificación propuesta por el artículo 2° del citado proyecto, consistió en introducir una nueva excepción a la regla de gratuidad, como fue, precisamente, la del cobro de los “aranceles judiciales”, procediendo a la vez a su reglamentación. La norma que fue objeto de estudio por la Corte en la Sentencia C-713 de 2008, preveía lo siguiente:

* En el inciso primero se regulaba el principio de gratuidad, consagrando que “[l]a administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley”.

* En los apartes siguientes de la norma se procedió a reglamentar el arancel judicial. Así, en el inciso segundo se disponía que en los procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles de cuantía superior a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se cobrará a cargo del demandante un arancel judicial “hasta del 2% del valor de las condenas o cuantías ejecutadas en virtud de la intervención judicial, siempre y cuando el proceso se falle en los términos de ley y sin que se admita excepción alguna a este principio”.

* El inciso tercero establecía que en asuntos de índole penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y en las demás acciones constitucionales, no se cobrará el arancel judicial. Así mismo, se excluía del cobro del arancel a personas de escasos recursos cuando se decretara el amparo de pobreza, en los asuntos que se determinen en la ley o cuando así lo decidan el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia o la Defensoría del Pueblo.

* El inciso cuarto señalaba que el arancel es un ingreso público consistente en el pago, a favor de la rama judicial, “de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado

de la declaración o ejecución de derechos a fin de proveer los gastos necesarios para adelantar el proceso y contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales”.

* Finalmente, en el párrafo se excluía el cobro de aranceles en los procesos ejecutivos de vivienda de interés social.

4.4. Abordado el estudio de la citada norma, la Corte inició por precisar que la Constitución Política solo utiliza la expresión arancel en los artículos 150-19-c) y 189-25, para referirse a ciertos aspectos de política comercial, específicamente en el régimen aduanero. Sobre la base de que la señalada referencia constitucional nada tiene que ver con el arancel judicial, aclaró la Corporación que en el ámbito de la administración de justicia, la noción de arancel debe entenderse en su dimensión amplia, asimilable al concepto general de tributo.

4.5. Aclaró igualmente la Corte que, según el diseño adoptado, “los aranceles judiciales se diferencian de las agencias en derecho, costas y expensas judiciales, en la medida en que su determinación no se origina en los gastos directos de un proceso”, razón por la cual, “los recursos obtenidos no se destinan a cubrir las erogaciones surgidas con ocasión del proceso, sino que se proyectan para su reinversión en la Rama Judicial...”.

4.6. Dentro de ese contexto, la Corporación procedió a definir la naturaleza jurídica del arancel judicial, a partir de los tres tipos de gravámenes previstos en el ordenamiento jurídico colombiano -impuestos, tasas y contribuciones-. Con base en los elementos previstos en la regulación que era objeto de estudio, la Corte llegó a la conclusión de que el arancel judicial no tenía la condición de impuesto ni tampoco la de tasa, asimilándose más a una contribución parafiscal. Ello en razón a que: (i) los recursos por concepto de tal gravamen no eran una contraprestación directa por un servicio prestado, sino por la obtención de una condena favorable a las pretensiones del demandante; (ii) no afectaban a todo aquel que acude a la administración de justicia, pues su cobro se reduce a ciertos procesos; (iii) tenía una vocación de destino específico, en el sentido que el recaudo se reinvierte en la función pública de administrar justicia; y (iv) los recursos obtenidos por dicho concepto serían administrados directamente por un Fondo especial creado para la administración de justicia, sin que los mismos tuvieran que ingresar al Presupuesto General de la Nación.

Explicó la Corte que, aun cuando originariamente, las contribuciones parafiscales surgen de la necesidad de obtener recursos necesarios para financiar renglones económicos agrícolas y ganaderos, siendo una consecuencia de la faceta social del Estado de Derecho, nada se opone a que sectores distintos a ellos sean incorporados al concepto tributario de parafiscalidad -tal y como ocurre en el caso de la justicia-, con el fin de permitirles a éstos, por la vía impositiva, la posibilidad de obtener recursos propios que sean administrados directamente por ellos y que redunden en su propio beneficio.

El punto fue explicado por la Corte en la citada Sentencia C-713 de 2008, en los siguientes términos:

“De acuerdo con los elementos de la obligación tributaria identificados dentro de la regulación del arancel judicial, se observa, en primer lugar, que el arancel judicial no puede ser considerado un impuesto. En efecto, los impuestos no deben guardar relación directa ni inmediata con un bien o servicio prestado por el Estado, mientras que el arancel judicial se establece como consecuencia de la administración de justicia dentro de los términos legales, esto es, frente a una obligación cumplida oportunamente.

Así mismo, los impuestos no deben tener una destinación específica, pero el arancel reviste ese carácter, pues la norma señala que constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial a fin de contribuir a la mayor eficacia, descongestión y modernización de la rama, corporaciones y despachos judiciales. Además, la norma prevé que el arancel no ingresa a las arcas del Estado sino que se destina a una función pública específica, todo lo cual riñe con la naturaleza de los impuestos (art.359 CP) -salvo contadas excepciones-.

En segundo lugar, la Corte no comparte el criterio de la Procuraduría al calificar el cobro como tasa. En efecto, según fue explicado, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, que no tienen el carácter de obligatoria toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que se presta. Pero conforme al artículo 228 de la Carta Política, la Administración de justicia es función pública y el acceso a la misma es un derecho -fundamental- de toda persona. Así, el ejercicio del poder judicial es una función del Estado y no un simple servicio público que tenga el carácter de opcional o discrecional para quien considere que sus derechos han sido conculcados y reclame su

protección por esa vía. En consecuencia, el arancel judicial no es una tasa porque no se está ante una contraprestación de los ciudadanos por un servicio que brinda el Estado y sobre cuya utilización están en libertad de decidir.

Adicionalmente, en las tasas los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización del servicio, circunstancia a la que tampoco se ajusta el citado arancel judicial, en tanto no se está gravando la utilización del servicio sino la obtención de una condena favorable a las pretensiones del demandante, que no es más que el reconocimiento legítimo de sus derechos.

Con todo, si en gracia de discusión se asimilara dicho arancel judicial a una tasa, tampoco el pago que deberían realizar los demandantes en ciertos procesos guardaría relación directa e inescindible con los beneficios recibidos en razón del servicio, ni podría decirse que ese pago cubriría el valor del servicio prestado. La tasa, al buscar la recuperación del costo de lo ofrecido debe ser proporcional al mismo, mientras que el arancel judicial examinado no consulta los costos ni los beneficios para razonar adecuadamente la tarifa.

En suma, los parámetros señalados en los artículos del proyecto relativos al arancel judicial son contrarios a las tasas como una especie de tributo, pues ellas se caracterizan fundamentalmente por constituir una contraprestación a cargo de los usuarios de un servicio público que presta el Estado, es decir, por su bilateralidad, en oposición a la unilateralidad que identifica a los impuestos. En caso de serlo, podría implicar una violación directa del artículo 228 de la Carta, según el cual la administración de justicia “es una función pública” y no sólo un “servicio público”, que es la referencia propia de las tasas fiscales.

5.- En este orden de ideas, la Corte observa que el “arancel judicial” previsto en el artículo 2º del proyecto se asimila más a la noción de parafiscalidad, aún cuando presenta algunas deficiencias de orden conceptual. En efecto, los recursos por concepto del arancel judicial no son una contraprestación directa por un servicio prestado, no afectan a todo aquel que acude a la administración de justicia (ya que su cobro se restringe a los supuestos allí previstos), tienen una vocación de destino específico (bajo la idea de reinvertir dichos recursos en la función pública de administración de justicia) y se pretende su administración por un Fondo creado para la administración de justicia.

Conviene precisar que si bien es cierto que originariamente las contribuciones parafiscales

fueron una consecuencia de la realización de la faceta social del Estado de Derecho, ante la necesidad de acceder a los recursos necesarios para financiar renglones económicos agrícolas y ganaderos, nada se opone a que nuevos sectores sean incorporados al concepto tributario de parafiscalidad, con el fin de imponerles cargas que sean administradas por esos sectores y que redunden en su propio beneficio. Así las cosas, la Corte concluye que el arancel judicial, en los términos concebidos en el proyecto, corresponde a una suerte de recurso parafiscal”.

4.7. A partir de considerar el arancel judicial como un recurso tributario de naturaleza parafiscal, bajo la forma de una contribución, la Corte se dispuso a establecer si el mismo resultaba contrario a la Constitución, especialmente, por afectar los principios de gratuidad y acceso a la administración de justicia.

4.8. Reiterando lo dicho en decisiones anteriores, este Tribunal precisó que, aun cuando el principio de gratuidad en la administración de justicia no cuenta con expreso reconocimiento constitucional, la condición de principio Superior surge tácitamente, de los valores fundantes del Estado como la dignidad humana, la justicia, la convivencia, la paz y el orden justo (C.P. arts. 1° y 2°), así como también, de los objetivos que persigue la labor de impartir justicia, de la realización plena del derecho a la igualdad material, y de la obligación impuesta al Estado de garantizar el derecho de toda persona para acceder a la justicia (C.P. arts. 13, 228 229).

4.10. No obstante, apoyándose en la propia jurisprudencia constitucional, la Corte señaló en el mismo fallo, que el principio de gratuidad, tal como ocurre con los demás principios, no tiene un carácter absoluto, y, por tanto, que el mismo puede ser objeto de limitaciones en su aplicación, siempre que tales limitaciones resulten ajustadas a la Constitución.

4.11. Tras considerar que el principio de gratuidad no se concibe en términos absolutos, recordó la Corte, que la Corporación ha venido declarando exequibles, o ajustadas a la Constitución, normas que permiten imponer o que imponen algunas cargas económicas con ocasión de un proceso judicial, incluso en escenarios que resultan especialmente sensibles, como puede ser el de la jurisdicción laboral o del trabajo. Citó al respecto, la Sentencia C-037 de 1996, en la que, precisamente, se declaró la constitucionalidad de la expresión “sin perjuicio de las expensas, agencias en derecho y costos judiciales”, prevista en el artículo 6 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), mediante la cual se

consagró el principio de gratuidad y se establecían excepciones al mismo. De la misma manera, se refirió a la Sentencia C-102 de 2003, en la que se declaró la exequibilidad de una norma del Código Procesal del Trabajo (el artículo 65), referente al pago de copias para tramitar el recurso de apelación, recordando que en dicho fallo se reiteró la tesis de que “el principio de gratuidad en el proceso laboral no es absoluto”.

4.12. De conformidad con lo expuesto, en la citada Sentencia C-713 de 2008, la Corte encontró que, de manera general, la existencia de aranceles judiciales no resulta por sí mismo contrario a la Constitución, en cuanto que se constituye en una excepción al principio de gratuidad que, en los términos en que han sido concebidos, no afecta el acceso a la administración de justicia. Destacó que el legislador, dentro del amplio margen de configuración política en la materia, puede válidamente imponer restricciones al principio de gratuidad de la justicia, en este caso por vía del arancel judicial, máxime si se persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es el de propender por una verdadera agilización de los procesos judiciales, mediante la obtención de recursos adicionales a los destinados presupuestalmente para invertir en el sector de la justicia.

Sobre el particular, dijo esta Corporación en el citado fallo:

“Teniendo presente que el principio de gratuidad no irradia en forma incondicional, esta Corporación insiste en que ‘la discusión en este campo suele centrarse en las excepciones erigidas alrededor del alcance del aludido principio, toda vez que el mismo presenta limitaciones para su aplicación’6.

Desde esta perspectiva, el inciso primero del artículo 2º del proyecto, que hace una referencia genérica a los “aranceles judiciales que se fijan de conformidad con la ley”, es una regulación que en sí misma no genera un vicio de constitucionalidad, por cuanto es plausible que el Legislador imponga ciertas restricciones al principio de gratuidad de la justicia, desde luego dentro del marco de la Constitución y de las normas que se integran a ella.

A juicio de la Corte, la existencia de aranceles judiciales no resulta per se incompatible con la Constitución, dado que corresponde a una suerte de excepción al principio general de gratuidad de la justicia que no afecta el acceso a esa función pública. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 2º del proyecto.”

4.13. Ahora bien, aun cuando en la Sentencia C-713 de 2008, la Corte admitió que la existencia de los aranceles judiciales no es incompatible con la Constitución, en el mismo pronunciamiento hizo claridad, en el sentido de reconocer que, en todo caso, la regulación legal que de los mismos se haga no tiene que ser necesariamente válida, pues puede ocurrir que en su configuración concreta y específica se presenten problemas de constitucionalidad, especialmente derivados de no ajustar los elementos del aludido tributo a las reglas fiscales previstas en la Carta Política.

En efecto, desde la perspectiva de constituir el arancel judicial una contribución parafiscal, y dado el carácter impositivo, es necesario que su regulación legal se lleve a cabo de acuerdo con los principios que informan el sistema tributario -legalidad, equidad, progresividad y eficiencia-, consagrados de manera expresa en los artículos 338 y 363 de la Constitución, los cuales se constituyen en el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales con las que el Estado obtiene los recursos necesarios para su funcionamiento y la consecución de sus fines. En ese sentido, el juicio de constitucionalidad resulta ser el escenario adecuado para definir si la configuración concreta que hace el legislador del arancel judicial, cumple con las exigencias constitucionales en materia tributaria y no viola el orden Superior.

El punto fue explicado por la Corporación, señalando:

“Pero lo anterior no significa que toda regulación legal de los aranceles judiciales sea válida, pues bien puede ocurrir que su configuración concreta plantee deficiencias estructurales de orden constitucional, como en efecto ocurre con algunos apartes del artículo bajo revisión, según pasa a explicarse. En esa medida, lo que la Corte debe analizar ahora es si la configuración concreta del arancel judicial, prevista en los incisos y el párrafo siguientes del artículo bajo examen, se ajusta o no a los mandatos Superiores en materia fiscal”.

4.14. Con base en los criterios a los que se ha hecho referencia, en la Sentencia C-713 de 2008, la Corte procedió a declarar la exequibilidad del aparte del artículo 2° de la Ley 1285 de 2009, que introdujo el arancel judicial y lo instituyó como una nueva excepción al principio de gratuidad en la administración de justicia, así como también el aparte que describe los casos en que no tiene aplicación el cobro de la contribución. Sin embargo, en el mismo fallo, se declaró la inexecutable de aquellos contenidos de la norma que describían los elementos específicos del citado arancel, bajo el criterio de que en ellos se presentaba un

alto grado de indeterminación del tributo que lo hacía incomprensible en detrimento de los principios de legalidad y equidad tributaria.

4.15. Como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-713 de 2008, el artículo 6° de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), con las modificaciones introducidas por el artículo 2° de la Ley 1285 de 2009, que fueron declaradas exequibles, es actualmente del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 2o. Modifíquese el artículo 6o. de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 6o. Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley.

El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial.”

4.16. Siguiendo el contenido de la norma en cita, en lo que hace referencia al arancel judicial, su regulación se reducía a: (i) incluirlo como una excepción al principio de gratuidad en la Administración de Justicia, en el sentido de permitir que éstos puedan ser implementados de acuerdo con la ley; (ii) señalar los casos en que no hay lugar al cobro del arancel judicial, delegando en el legislador la posibilidad de ampliar tales casos; y (iii) atribuirle la condición de ingreso público a favor de la Rama Judicial. En razón a que los apartes correspondientes a la reglamentación del arancel fueron retirados del ordenamiento jurídico, al tenor de la norma en cita, no es posible su implementación y aplicación.

4.17. En relación con esto último, en la Sentencia C-713 de 2008, la Corte aclaró que “la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia”. Con base en ello, sugirió que el legislador puede regular o

modificar su configuración “mediante ley ordinaria”, teniendo en cuenta los parámetros formales y sustanciales dispuestos para la expedición de ese tipo de normas, y en todo caso, sin que la configuración del arancel represente una limitación irrazonable del derecho de acceso a la administración de justicia, o se constituya en una barrera infranqueable del mismo.

1. El arancel judicial debe someterse a las reglas propias del sistema tributario

5.1. Tal y como lo precisó la Corte en la precitada Sentencia C-713 de 2008, aun cuando la existencia de los aranceles judiciales -bajo la forma de una contribución parafiscal- no es incompatible con la Constitución, la reglamentación que de ellos se haga debe llevarse a cabo de acuerdo con la Constitución, y, particularmente, con los principios que informan el sistema tributario, previstos en los artículos 338 y 363 de la Carta Política. Ello en razón a que todas las normas que establecen y regulan tributos, como es el caso del arancel judicial, deben expedirse con pleno acatamiento a las citadas disposiciones constitucionales.

5.2. De acuerdo con los artículos 338 y 363 Superiores, el sistema tributario se gobierna por los principios de legalidad, equidad, eficiencia y progresividad, que vienen a constituirse en el marco general y básico que orienta la imposición de las cargas fiscales. Siguiendo la jurisprudencia constitucional en la materia, los mencionados principios tienen el siguiente alcance general:

5.2.1. En virtud del principio de legalidad, los tributos deben tener como fuente la ley la cual, a su vez, está obligada a definir todos los elementos de la carga impositiva (arts. 150-11-12 y 338 C.P.). En efecto, siguiendo el mandato del artículo 338 de la Carta, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, correspondiéndole a los mismos órganos de elección popular fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los tributos, exigencia que solo admite como excepción, la posibilidad de que la ley, las ordenanzas y los acuerdos, permitan a las autoridades administrativas fijar la tarifa de las tasas y contribuciones, siempre y cuando en los mismos

actos se haya previsto el sistema y el método para establecer los costos y los beneficios de los que depende la tarifa⁷. Ha explicado la Corte, “que esa configuración del principio de legalidad tributaria comporta también el principio de certeza, de acuerdo con el cual los órganos colegiados de representación popular que establecen los tributos deben fijar con claridad y de manera inequívoca los distintos elementos que los integran⁸”, de manera que se desconoce el principio de legalidad “cuando en tal descripción se incorporan elementos particularmente vagos u oscuros, que hagan imposible determinar el alcance del tributo⁹”.

5.2.2. El principio de equidad, comporta un claro desarrollo del principio de igualdad en materia tributaria. Por su intermedio se busca que “quienes se encuentran en situaciones similares, con capacidad económica similar, soporten una carga tributaria igual (art. 363 C.P.)¹⁰”. Según lo ha explicado la Corte, “[l]a equidad se proyecta no sólo desde un punto de vista horizontal, es decir, que a igual capacidad de pago, igual sea la contribución, sino también vertical, en la medida en que a mayor capacidad de pago, mayor será la contribución¹¹.

5.2.4. Y con respecto al principio de eficiencia, ha considerado este Tribunal que el mismo resulta ser “un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)¹⁴”.

1. El arancel judicial previsto en la Ley 1394 de 2010

6.1. Luego de proferida la Sentencia C-713 de 2008, atendiendo las recomendaciones hechas por la Corte en el mencionado fallo, y sobre la base de que el arancel puede ser regulado a través de ley ordinaria, el Congreso de la República expidió la Ley 1394 de 2010, a través de la cual se reglamenta nuevamente el arancel judicial.

6.2. El objetivo que se persigue con dicha ley, es la generación de recursos para la administración de justicia, adicionales a la partida presupuestal que anualmente le asigna el

Gobierno Nacional, y que en un marco de equidad y de eficiencia, permitan adelantar las acciones que sean necesarias para descongestionar y fortalecer el sector. En los debates legislativos se explicó el punto en los siguientes términos:

“Es bien sabido que la Administración de Justicia sufre entre nosotros de males crónicos, que la mantienen atrasada y congestionada. Y es sabido también que la solución de los problemas de la justicia demanda recursos financieros muy superiores a los que la escasez de los ingresos públicos permite asignarle a la Rama Judicial.

El Gobierno ha venido realizando esfuerzos presupuestales muy significativos para mejorar los diversos aspectos que tocan con la Administración de Justicia. Pero las necesidades siempre crecientes de esta no permiten hacerles frente en forma adecuada. Por esta razón, en este proyecto se propone la regulación de un arancel judicial que permita generar recursos con qué atender tales necesidades”¹⁵.

6.3. Dentro del propósito descrito, de acuerdo con el contenido de la cita ley, el arancel judicial allí reglamentado presenta las siguientes características:

* En cuanto a su naturaleza jurídica, se define como una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia, siendo los recursos recaudados por ese concepto, administrados por el Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia (art. 1°).

* El sujeto activo es el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia (art. 2°).

* El hecho generador son todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales. También se cobra en los

siguientes casos: (a) cuando el proceso ejecutivo termine de manera anticipada por acuerdo entre las partes (transacción o conciliación); (b) por el cumplimiento de una condena impuesta en laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación; y (c) por el cumplimiento de obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza (art. 3°).

* Se exceptúan del cobro del arancel judicial los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, declarativos, y los conflictos de la seguridad social, así como tampoco procederá en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. De igual manera no se cobrará aranceles a las personas de los niveles 1 y 2 del SISBEN, condición que será acreditada con el respectivo carné. En todos aquellos casos en los cuales el demandante no pueda acreditar tal condición, se sujetará al amparo de pobreza reconocido en el Código de Procedimiento Civil y será decidido por el juez. (Art. 4°).

* El sujeto pasivo, o quien tiene a su cargo el pago del arancel, es la parte demandante del proceso que haya sido beneficiada con las condenas o pagos, ya sea el inicial o el que decida reconvenir, o sus causahabientes a título universal (art. 5°).

* En cuanto a la base gravable, el arancel se calculará sobre: (a) el valor de las condenas por suma de dinero efectivamente recaudadas por el demandante; (b) el valor de las condenas por obligaciones de dar y de hacer, del total a pagar como resultado de la liquidación elaborada por el juzgado; y (c) el valor de los pagos, o de la estimación de los bienes o prestaciones que se hayan determinado por las partes en el acuerdo de transacción o conciliación judicial que ponga fin al proceso ejecutivo (art. 6°).

* La tarifa del arancel judicial es del dos por ciento (2%) de la base gravable, salvo en los casos de (i) terminación anticipada de procesos ejecutivos y de (ii) reconocimiento o

refrendación del laudo arbitral ante funcionario judicial, donde la tarifa será del uno por ciento (1%) de la base gravable (art. 7°).

* El Arancel Judicial será liquidado por el juez, con base en las condenas impuestas y de conformidad con lo dispuesto en la propia ley, debiendo la parte demandante reajustar el pago del arancel a la fecha en que se efectúe su pago definitivo. Para los casos en que el arancel se cause como consecuencia de la terminación anticipada de los procesos ejecutivos, la liquidación se hará en el auto que admita la transacción o la conciliación (art. 8°).

* Sobre la retención y pago, dispone la ley que toda suma a pagar por concepto de arancel, deberá hacerse mediante depósito judicial a órdenes del respectivo despacho en el Banco Agrario, con indicación del número de proceso. Precisa que una vez recibido el correspondiente título de depósito judicial, el despacho dispondrá su endoso y envío a favor del Consejo Superior de la Judicatura. Una vez ejecutoriada la sentencia, liquidado el valor arancelario y satisfecho el interés del demandante en los procesos por obligaciones de hacer o de dar, éste deberá consignar en el Banco Agrario el valor correspondiente. (Art. 9°).

* Como aspectos adicionales, prevé igualmente la ley: (i) que una vez ejecutoriada la providencia que imponga pago arancelario, se remitirá copia auténtica de la misma al Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, aclarando que toda providencia ejecutoriada que imponga pago arancelario prestará mérito ejecutivo (art. 10°); (ii) que todos los procesos deberán recibir un mismo trato en cuanto a su trámite e impulso, constituyendo falta disciplinaria gravísima del juez, retrasar sin justificación la tramitación de los procesos en los que no se causa arancel (art. 11); (iii) que los recursos recaudados por concepto de Arancel Judicial deben destinarse para la descongestión de los despachos judiciales del país, dejando a cargo del Consejo Superior de la Judicatura la facultad de administrar, gestionar y recaudar el mismo, sin perjuicio de que la administración y la gestión se realicen a través del sistema financiero. Se aclara que los pueblos indígenas designarán un representante que tenga acceso a la información y decisión de destinación, administración, recaudo del Arancel Judicial a efecto de establecer hasta el diez por ciento (10%) para la jurisdicción indígena (art. 12).

1. Análisis de constitucionalidad de las normas acusadas

7.1. Como ha quedado señalado, la demanda bajo estudio la dirigen los actores contra (i) el primer inciso del artículo 1° de la Ley 1394 de 2010, que define el arancel judicial como una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia; contra (ii) el primer inciso del artículo 3°, que precisa que el arancel judicial se genera en todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones sea igual o superior a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes; y contra (iii) el aparte del artículo 5°, que prevé que el arancel judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvencción beneficiado con las condenas o pagos.

7.2. Con respecto al primer inciso del artículo 1°, se cuestiona la existencia misma del arancel judicial, sobre la base de considerar los demandantes que, por esa vía, se desconocen los principios de gratuidad y administración de justicia, en virtud de los cuales el aparato jurisdiccional del Estado se caracteriza por la ausencia de todo pago para quienes hacen uso del mismo.

Frente al primer inciso del artículo 3° y al aparte acusado del artículo 5°, se afirma que los mismos resultan contrarios a los principios de equidad y progresividad tributaria, en razón a que, al describir el hecho generador y el sujeto pasivo, presumen la capacidad de pago del demandante, sin determinar su efectiva capacidad contributiva, al tiempo que gravan injustamente a quien acude a la justicia y no a quien incumple con sus compromisos u obligaciones.

7.3. De conformidad con las consideraciones que han sido expuestas a lo largo de la presente sentencia, la Corte encuentra que la demanda bajo estudio no está llamada a prosperar, como pasa a explicarse.

7.4. En la Sentencia C-713 de 2008, la Corte concluyó que el arancel judicial, consagrado en el proyecto de ley estatutaria que después se convirtió en la Ley 1285 de 2009, tenía la condición de una contribución parafiscal. Ello en razón a que: (i) los recursos por concepto de tal gravamen no eran una contraprestación directa por un servicio prestado, sino por la

obtención de una condena favorable a las pretensiones del demandante; (ii) no afectaban a todo aquel que acude a la administración de justicia, pues su cobro se reduce a ciertos procesos; (iii) tenía una vocación de destino específico, en el sentido que el recaudo se reinvierte en la función pública de administrar justicia; y (iv) los recursos obtenidos por dicho concepto serían administrados directamente por un Fondo especial creado para la administración de justicia, sin que los mismos tuvieran que ingresar al Presupuesto General de la Nación.

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

7.6. De este modo, no cabe duda que el nuevo arancel judicial reglamentado en la Ley 1394 de 2010, corresponde a una contribución parafiscal, como acertadamente lo precisó el legislador en el inciso primero del artículo 1° al referirse a su naturaleza jurídica.

7.7. Ahora bien, la incorporación al ordenamiento jurídico del arancel judicial, bajo la forma de una contribución parafiscal, no resulta por sí mismo contrario a los principio de gratuidad y de acceso a la administración de justicia, como erróneamente lo pretenden hacer ver los demandantes y algunos intervinientes. Al respecto, basta con reiterar lo dicho por la Corte en la Sentencia C-713 de 2008, en el sentido de sostener que la existencia de aranceles judiciales no viola la Constitución, por inscribirse dicho gravamen dentro del margen de excepciones a la aplicación del principio de gratuidad en la justicia.

7.8. Tal y como lo precisó esta Corporación, aun cuando el principio de gratuidad tiene un claro fundamento constitucional, el mismo no es absoluto, pudiendo ser objeto de limitaciones en su aplicación. Sobre esa base, el legislador, dentro del amplio margen de

configuración política en materia tributaria (C.P. arts. 150-11-12 y 338), se encuentra facultado para imponer válidamente restricciones al principio de gratuidad de la justicia, en este caso, por vía de la implementación del arancel judicial, siempre que en su reglamentación no se viole la Constitución.

7.9. Tratándose del arancel judicial objeto de cuestionamiento, las características particulares atribuidas por el legislador, descartan también cualquier posible violación a los citados principios. Ello es así, si se considera que el aludido gravamen persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es el de contribuir a mejorar el funcionamiento del aparato judicial (art. 1°), el cual viene padeciendo problemas crónicos que han aumentado significativamente el atraso y la congestión en el sistema de justicia, y para cuya solución es necesaria la consecución de recursos financieros que superan los que el Estado está en capacidad de asignar a la Rama Judicial, dada la escasez de los ingresos públicos y la necesidad de invertir en otras áreas igualmente importantes.

7.10. A su vez, el arancel judicial presenta un margen de aplicación bastante reducido, pues solo se causa sobre los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales (art. 3°), quedando expresamente excluidos del pago los demás procesos ejecutivos que no alcanzan el monto referido y todos los procesos penales, laborales, contencioso laborales, de familia, de menores, declarativos y los conflictos de la seguridad social, así como también los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales (art. 4°).

7.11. De acuerdo con la fórmula de aplicación y exclusión escogida por el legislador, es claro que el arancel judicial está diseñado para afectar solo a quien sí cuenta con recursos suficientes para acceder a la administración de justicia, pues resulta válido presumir que la persona que presenta acreencias a su favor, por una cifra equivalente o mayor a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes (aproximadamente \$103'000.000), está en capacidad real de contribuir con el aparato judicial en aras de su fortalecimiento. Máxime, si el pago de la contribución se ajusta a una tarifa del 2% o del 1%, según las circunstancias, que en todo caso no resulta desproporcionadamente gravosa frente a demandantes de procesos ejecutivos que llevan a cabo reclamaciones superiores a los 200 salarios mínimos

legales mensuales vigentes.

7.12. En plena armonía con ello, el arancel judicial no se cobra a quienes no cuentan con capacidad económica, pues se excluye del mismo a las personas de los niveles 1 y 2 del SISBEN y a quien solicite el amparo de pobreza y ésta le sea reconocido por el juez (art. 4°), con lo cual queda a salvo el propósito específico que persigue el principio de gratuidad, como es el de impedir que el acceso a la justicia se vea menoscabado por barreras económicas que resulten imposibles de remover, en particular, por las personas que hacen parte de los sectores económicamente más débiles de la sociedad.

7.13. No obstante lo anterior, cabe también resaltar que, en estricto sentido, el arancel judicial no viola el derecho de acceso a la administración de justicia, pues, de acuerdo con su reglamentación, el particular no sufre ninguna restricción en el ejercicio del derecho de acción, como tampoco en el desarrollo de la actuación procesal y en la definición de la controversia jurídica. Teniendo en cuenta la base gravable, está previsto que el cobro del arancel se materialice o se cause con posterioridad al proceso, esto es, como consecuencia de la condena impuesta por el juez en la sentencia, siempre que ésta sea favorable al demandante, se encuentre debidamente ejecutoriada y haya sido satisfecho el interés de pago (arts. 6°, 8° y 9°). Bajo ese entendido, resulta indiscutible que, aun las personas sujetas al pago del arancel, acceden formal y materialmente al aparato judicial, obteniendo la respectiva decisión de fondo con resultados favorables a sus intereses, independientemente al hecho de que se haya producido o no el pago del gravamen.

7.14. Desde el punto de vista de las reglas propias del sistema tributario, tampoco advierte la Corte que, a luz de los cargos formulados, la reglamentación del arancel judicial viole la Constitución. Conforme con el contenido de la ley demandada, de manera general, el arancel judicial se ajusta al principio de legalidad del tributo, pues el mismo fue concebido y reglamentado directamente por el Congreso de la República, quien lo definió como una contribución parafiscal y le fijó, de manera clara e inequívoca, todos los elementos del tributo, esto es, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas aplicables para su liquidación y pago.

En efecto, según quedó explicado en el acápite anterior, (i) el sujeto activo del tributo es el

Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (art. 2°); (ii) el hecho generador son todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, aplicándose también en los siguientes casos: (a) cuando el proceso ejecutivo termine de manera anticipada por acuerdo entre las partes (transacción o conciliación), (b) por el cumplimiento de una condena impuesta en laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación, y (c) por el cumplimiento de obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza (art. 3°); (iii) el sujeto pasivo, o quien tiene a su cargo el pago del arancel, es la parte demandante del proceso que haya sido beneficiada con las condenas o pagos, ya sea el inicial o el que decida reconvenir, o sus causahabientes a título universal (art. 5°); (iv) en cuanto a la base gravable, ésta se calcula sobre: (a) el valor de las condenas por suma de dinero efectivamente recaudadas por el demandante, (b) el valor de las condenas por obligaciones de dar y de hacer, del total a pagar como resultado de la liquidación elaborada por el juzgado y (c) el valor de los pagos, o de la estimación de los bienes o prestaciones que se hayan determinado por las partes en el acuerdo de transacción o conciliación judicial que ponga fin al proceso ejecutivo (art. 6°); y finalmente (v) se establece una tarifa del dos por ciento (2%) de la base gravable, salvo en los casos de (i) terminación anticipada de procesos ejecutivos y de (ii) reconocimiento o refrendación del laudo arbitral ante funcionario judicial, donde la tarifa será del uno por ciento (1%) de la base gravable (art. 7°).

7.15. La circunstancia de que el pago del arancel judicial recaiga en el demandante y no en el demandado, no contraría los principios de equidad y progresividad tributaria. Según quedo explicado, los citados principios comportan un claro desarrollo de la igualdad en materia tributaria, de manera que su objetivo se centra en lograr que el sistema tributario sea justo, lo que a su vez se materializa en la exigencia al legislador para que pondere la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, evitando que haya cargas excesivas o beneficios exagerados¹⁶. Siendo ello así, la decisión adoptada en la ley, en el sentido de atribuirle al demandante la condición de sujeto pasivo del tributo, busca, por el contrario, desarrollar los citados principios, particularmente, si se tiene en cuenta que el demandado vencido en el proceso, es quien debe asumir el pago de las costas judiciales, de modo que imponerle además el pago de un arancel judicial, implicaría gravarlo doblemente, lo que le generaría una carga económica excesiva, afectándose injustamente su capacidad contributiva.

7.16. En relación con esto último, habrá de señalarse, además, que el cuestionamiento hecho en la demanda, en el sentido de que el pago del arancel ha debido atribuirse al demandado por ser el sujeto incumplido, carece de total validez, toda vez que el objetivo de los tributos es financiar el gasto público en términos de razonabilidad y proporcionalidad, sin que en la determinación de sus elementos básicos incidan criterios de tipo sancionatorio, como pretende plantearlo la acusación. En el caso de las contribuciones, éstas surgen de la realización de actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupos de individuos, siendo tal circunstancia la que determina que el gravamen deba recaer en quienes directamente obtienen provecho de la actividad estatal.

Esto es lo que precisamente ocurre en el caso del arancel judicial, pues, bajo su forma de contribución parafiscal, el pago del mismo recae en quien accede al servicio público de justicia y resulta beneficiado con la condena ordenada en la sentencia -el demandante-.

7.17. Consecuentemente, el hecho de que la ley le haya atribuido al demandante la condición de sujeto pasivo del arancel judicial, resulta además acorde con el concepto que identifica dicho instituto, pues, como ya se había mencionado, cuando se habla de arancel judicial -bajo la forma de una tasa o de una contribución- se hace referencia a las tarifas oficiales que determinan los derechos que se han de pagar por el hecho de adelantar o promover un procedimiento ante la justicia, actividad ésta que lleva a cabo la parte demandante del proceso, o la que actúa en reconvención.

7.18. Cabe aclarar, igualmente, que la configuración del arancel judicial respeta también el principio de eficiencia tributaria, pues al definir el hecho generador, el legislador sí tuvo en cuenta, tanto las diferencias existentes en la sociedad al momento de imponer el gravamen, como la capacidad contributiva del sujeto pasivo, respetándose las diferencias entre los aportantes de mayor y menor capacidad contributiva. Al respecto, se reitera que el arancel judicial solo se causa sobre los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contenciosos administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, excluyendo expresamente, no solo los demás procesos judiciales, sino también a las personas que desde

el punto de vista económico hacen parte de los sectores más débiles de la sociedad. Dentro de dicha fórmula, el referido gravamen fue concebido para afectar solo a quien cuenta con recursos suficientes para acceder a la administración de justicia, pues resulta válido presumir que la persona que presenta acreencias a su favor, por una cifra equivalente o mayor a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, está en capacidad real de contribuir con el aparato judicial en un porcentaje razonable de lo recibido por la condena que nunca supera el 2% de la misma.

7.19. Desde ese punto de vista, también el arancel judicial se ajusta al principio de igualdad material, toda vez que la carga impositiva que se deriva del mismo se dirige a un grupo de personas que se encuentra en una misma situación de hecho y de derecho -las que presenten acreencias por una cifra equivalente o mayor a los 200 SSMLMV-, y a quienes aplican las mismas reglas para efectos de su cobro, como es el hecho de que se haya producido una condena impuesta por el juez en la sentencia, que la misma resulte favorable al demandante, que se encuentre debidamente ejecutoriada y que haya sido satisfecho el interés de pago. Adicionalmente, la igualdad y proporcionalidad también se manifiestan en el hecho de que, entre los destinatarios del tributo que superan la base mínima para su causación, quienes más reciben están llamados a pagar un mayor valor. Así, por ejemplo, el demandante que es beneficiario de una condena equivalente a 500 SMLMV, pagará una contribución mayor frente al demandante que recibe una condena equivalente a 200 SMLMV.

7.20. En los términos expuestos, la Corte encuentra que las normas acusadas no resultan contrarias a la Constitución Política, razón por la cual las mismas serán declaradas exequibles.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos propuestos y analizados, el primer inciso del artículo 1°, el primer inciso del artículo 3° y la expresión “El Arancel Judicial está a cargo del demandante

inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos...” del artículo 5°, de la Ley 1394 de 2010.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-368/11

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Gratuidad (Salvamento de voto)

ARANCEL JUDICIAL-Cobro promueve los mecanismos alternativos de solución de controversias y desestimula las soluciones por vía judicial (Salvamento de voto)

ARANCEL JUDICIAL-Desincentiva el acceso a la administración de justicia (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-8245

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010 “Por la cual se regula un Arancel Judicial”.

Demandantes:

Oscar Alfonso Rueda Gómez y Juan Pablo Serrano Frattali

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, presento de manera sucinta los motivos por los cuales me aparto de la argumentación y decisión mayoritaria adoptada por la Sala Plena, que justifican la suscripción de un salvamento de voto respecto

de la sentencia de la referencia.

i. Contenido de la sentencia C-368 de 2011

La demanda bajo estudio fue dirigida por los actores contra (i) el primer inciso del artículo 1° de la Ley 1394 de 2010, que define el arancel judicial como una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia; contra (ii) el primer inciso del artículo 3°, que precisa que el arancel judicial se genera en todos los procesos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones sea igual o superior a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes; y contra (iii) el aparte del artículo 5°, que prevé que el arancel judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvencción beneficiado con las condenas o pagos.

A continuación se transcribe el texto de los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 1394 de 2010, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.768, de 12 de julio de 2010.

“LEY 1394 DE 2010

(julio 12)

“Por la cual se regula un Arancel Judicial”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA. El Arancel Judicial es una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la administración de justicia.

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

PARÁGRAFO. La partida presupuestal que anualmente asigna el Gobierno Nacional para la justicia no podrá ser objeto, en ningún caso, de recorte presupuestal, so pretexto de la

existencia de los recursos recaudados por concepto de arancel.

(...)

a) Por el cumplimiento de lo acordado por las partes en una transacción o conciliación que termine de manera anticipada un proceso ejecutivo.

b) Por el cumplimiento de una condena impuesta en un laudo arbitral en caso de reconocimiento o refrendación.

c) Por el cumplimiento de obligaciones reclamadas en un proceso ejecutivo de cualquier naturaleza.

PARÁGRAFO 1o. El monto de las pretensiones se calculará de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. El valor del salario mínimo legal será el vigente para el momento de la presentación de la demanda.

(...)

ARTÍCULO 5o. SUJETO PASIVO. El Arancel Judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvención beneficiado con las condenas o pagos, o sus causahabientes a título universal o singular.”

Con respecto al primer inciso del artículo 1º, se cuestionó la existencia misma del arancel judicial, sobre la base de considerar los demandantes que, por esa vía, se desconocen los principios de gratuidad y administración de justicia, en virtud de los cuales el aparato jurisdiccional del Estado se caracteriza por la ausencia de todo pago para quienes hacen uso del mismo. Frente al primer inciso del artículo 3º y al aparte acusado del artículo 5º, se afirmó que los mismos resultan contrarios a los principios de equidad y progresividad tributaria, en razón a que, al describir el hecho generador y el sujeto pasivo, presumen la capacidad de pago del demandante, sin determinar su efectiva capacidad contributiva, al tiempo que gravan injustamente a quien acude a la justicia y no a quien incumple con sus compromisos u obligaciones.

Manifestó la decisión mayoritaria de la Corporación que la demanda objeto de estudio no está llamada a prosperar. Entre otras razones porque:

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

Así, según lo considerado por los demás colegas, se indicó que la incorporación al ordenamiento jurídico del arancel judicial, bajo la forma de contribución parafiscal, no resulta contrario a los principios de gratuidad y de acceso a la administración de justicia, en virtud de lo consignado en la sentencia C-713 de 2008, en el sentido de sostener que la existencia de aranceles judiciales no viola la Constitución, por inscribirse dicho gravamen dentro del margen de excepciones a la aplicación del principio de gratuidad en la justicia.

Con todo lo anterior, la Corte consideró declarar exequible las normas demandadas con base, en lo expuesto en la sentencia C-713 de 2008 principalmente, providencia de la cual presenté salvamento parcial de voto, y que por ende, me exige en este caso, reiterar mi posición jurídica al respecto.

i. Motivos del Salvamento de Voto.

En primer lugar, en virtud de la posición que he mantenido en esta Corporación, en lo concerniente al cobro de aranceles judiciales, considero que, más allá de la discusión acerca de la naturaleza jurídica del gravamen, las disposiciones demandadas plantean una reflexión de fondo respecto del papel que debe cumplir la administración de justicia en un Estado Social de Derecho.

Así, cuando la Corte estudió la figura del arancel judicial, con ocasión del control previo y oficioso de constitucionalidad adelantado al proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y

No. 286/07 Cámara, que posteriormente se convirtió en la Ley 1285 de 2009, “por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, y en el que se incluía un arancel judicial de características similares al regulado en las normas demandadas, expuse que tradicionalmente se ha aceptado, en los términos del Código de Procedimiento Civil, que las partes en un proceso deben asumir determinados costos como son, entre otros, las notificaciones, las copias, las publicaciones y las costas. No obstante, frente al arancel judicial estipulado en ese proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, entendido como un impuesto, se desconoció que uno de los fines esenciales del Estado consiste en solucionar pacíficamente las diferencias que se susciten entre los ciudadanos o entre éstos y aquél.

En este orden de ideas, con decisiones de exequibilidad como la que motiva el presente salvamento de voto, se observa una tendencia inaceptable a desestimular que los ciudadanos acudan a los jueces para solucionar los conflictos y, a que cada vez crezca más el espacio para sustraerse de la administración de justicia –procesos de máxima cuantía– derivando hacia mecanismos alternativos de solución de controversias, no menos costosos.

Por ello, aunque en esta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 3º y 5º de la Ley 1394 de 2010 se restringe el margen de aplicación del arancel judicial sobre los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativos, cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales (art. 3º), en la práctica se conduce a que se tenga que pagar sobre lo que se recibe al final de un proceso judicial, lo que evidentemente desincentiva el acceso a la administración de justicia, aunado a la larga duración de los procesos y a la congestión en los despachos judiciales.

Finalmente, con la definición del arancel se acepta que esto es válido desde el punto de vista sustancial. Sin embargo, reitero que de acuerdo a la Constitución Política, a la cláusula de Estado social de derecho y al deber de protección efectiva de los derechos y deberes de las personas a cargo de las autoridades, el acceso a la administración de justicia como servicio público esencial a cargo del Estado tiene que ser gratuito -como regla general-, salvo asuntos muy puntuales diferentes al arancel judicial.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 En relación con la noción de arancel se consultaron los siguientes textos: 1) Diccionario Enciclopédico De Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta, 28ª edición, Tomo I, A - B, pág. 348. 2) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, Tomo 2, apelado - canjura, pág. 130. Gran Enciclopedia Espasa, Editorial Espasa Calpe, S.A., Volumen 2, pág. 852.

2 Diccionario Enciclopédico De Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta, 28ª Edición, Tomo I, A - B, pág. 348.

3 Aun cuando el arancel es un tributo o gravamen que se aplica sobre los bienes importados o exportados en un país, es más utilizado en el campo de las importaciones. Al respecto se puede consultar la siguiente página <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dent/ara.htm>.

4 Ibídem.

5 El artículo 119 de la Constitución Española consagra: “La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-1512 de 2000. La Corte declaró exequible una norma del Código de Procedimiento Civil (art. 356), referente al pago de las copias para el trámite de un recurso de apelación.

7 Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-226 de 2004, C-989 de 2004, C-1003 de 2004 y C-114 de 2006.

8 Sentencia C-114 de 2006.

9 Sentencia Ibídem.

10 Sentencia C-1003 de 2004.

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-419 del 21 de septiembre de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

12 Sentencia C-989 de 2004. Sobre el principio de progresividad también se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C- 419 de 1995, C- 261 de 2002 y C- 776 de 2003

13 En relación con los principios de equidad y progresividad tributaria, la Corte, en las Sentencias C-776 de 2003 y C-989 de 2004, ha expresado que: “si bien hay una concurrencia entre los principios de progresividad y equidad –en la medida en que ambos se refieren a la distribución de las cargas que impone el sistema tributario y los beneficios que éste genera– una diferencia importante entre ellos consiste en que el principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios a la luz de ciertos valores constitucionales, mientras que el principio de progresividad mide cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás”.

14 Sentencia C-1003 de 2004. Sobre el mismo principio se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-419 de 1995 y C-261 de 2002.

15 Proyecto de ley No. 188 de 2009 Senado, 232 de 2008 Cámara “Por el cual se regula un arancel Judicial”. Exposición de motivos, Gaceta del Congreso 932 del 11 de diciembre de 2008, págs. 5 a 10 (pág 6).

16 Sentencia C-989 de 2004.