

C-539-99

Sentencia C-539/99

CONDENA EN COSTAS-Concepto/EXPENSAS-Concepto/AGENCIAS EN DERECHO-Concepto

Las costas pueden ser definidas como aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial. Esta carga económica comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, las cuales - vale la pena precisarlo - se decretan en favor de la parte y no de su representante judicial. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es el juez quien, de manera discrecional, fija la condena por este concepto con base en los criterios establecidos en el artículo 393-3 del Código de Procedimiento Civil (tarifas establecidas por el Ministerio de Justicia o por el colegio de abogados del respectivo distrito y naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el representante judicial o la parte que litigó personalmente). Dicha condena no corresponde, necesariamente, a los honorarios efectivamente pagados por la parte vencedora a su apoderado.

IMPUESTO DE TIMBRE-Corresponde pagarlo a parte que resulta vencida

El impuesto de timbre constituye uno de los rubros que, por concepto de expensas (v. supra), corresponde pagar a la parte que resulta vencida en un juicio. Este tributo se causa con ocasión del otorgamiento, giro, aceptación, emisión o suscripción (Estatuto Tributario [Decreto 624 de 1989], artículo 515) de los documentos públicos y privados a que hacen referencia los artículos 519 a 526 del Estatuto Tributario. Sin embargo, ciertos documentos se encuentran exceptuados del pago del impuesto de timbre (Estatuto Tributario, artículos 529 a 531), así como "las entidades de derecho público" (Estatuto Tributario, artículo 532). Estas entidades, según el artículo 533 del mismo estatuto, son "la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos municipales, los municipios y los organismos o dependencias de las de las ramas del poder público, central o seccional, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta".

PRERROGATIVAS PUBLICAS EN LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-Deben ser razonables y proporcionadas

A la luz de la Constitución Política actualmente vigente, son claramente insuficientes aquellas explicaciones de los privilegios públicos que tienden a justificarlos, exclusivamente, en la "peculiar personalidad" o en "la personalidad pública" de las autoridades que los ostentan. Tras la concepción de lo "estatal" o de lo "público" que yace en esta fundamentación de las prerrogativas públicas, parece ocultarse un concepto absoluto del poder que tiene la virtualidad de justificarse a sí mismo. De este modo, el poder público, por el sólo hecho de serlo, justificaría cualquier instrumento diseñado para ponerlo en ejecución. En opinión de la

Corte, esta concepción del poder es inaceptable a la luz del marco axiológico que diseña la Carta Política, como quiera que se opone, de manera frontal, al esquema de distribución de poderes que se desprende del principio de soberanía popular y de la razón que explica y legitima la propia existencia del Estado en un régimen constitucional. La noción de poder público que se deriva del Estatuto Superior se fundamenta en una autoridad que la trasciende, toda vez que sólo existe y se legitima a partir de su vinculación a los fines esenciales que, según la Constitución, el Estado está llamado a cumplir. En consecuencia, para que una prerrogativa pública se encuentre adecuada a la Constitución es necesario exista para cumplir una finalidad constitucionalmente legítima y que sea útil, necesaria y proporcionada a dicha finalidad.

#### INTERES PUBLICO-Contenido de la expresión

La prevalencia del interés general, – en aquellos casos en los cuales se demuestre que en efecto existe un verdadero interés general – no es un principio constitucional de carácter absoluto. Ciertamente, dicho principio puede resultar enfrentado a derechos e intereses de carácter eminentemente individual, igualmente protegidos por la Constitución e, incluso, a derechos que, como los derechos inalienables de la persona humana o los derechos de los niños tienen primacía en el orden jurídico, por expreso mandato constitucional. En caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión.

#### AGENCIAS EN DERECHO A FAVOR DE LA NACION-Exención de condena viola principio de igualdad/IGUALDAD PROCESAL ENTRE ESTADO Y PARTICULARES

Mientras las necesidades sociales son inmensas, los recursos públicos destinados a satisfacerlas son escasos. Por ello, debe sostenerse que las normas que tengan como objetivo proteger al patrimonio público racionalizando su uso, persiguen una finalidad constitucionalmente legítima. No obstante, como fue expuesto en una parte anterior de esta providencia, no basta con que una norma que establece una diferencia de trato persiga una finalidad legítima para que, por ese sólo hecho, se justifique la afectación del principio de igualdad. Adicionalmente se requiere que la norma sea verdaderamente útil, necesaria y proporcionada respecto de la respectiva finalidad. La medida en cuestión es útil para salvaguardar los recursos fiscales pues evita que las entidades públicas deban pagar las expensas en derecho de la parte que las venció en un proceso judicial. No obstante, en cuanto se refiere al estudio de su necesidad, constata la Corte que existen otro tipo de medidas, menos costosas en términos del principio de igualdad y más acordes con las normas constitucionales, para alcanzar similares objetivos. Así por ejemplo, puede acudir a la ya mencionada figura del llamamiento en garantía, de manera tal que el servidor público causante del daño que originó la condena judicial, le reintegre al Estado, al menos una parte de lo que este debió pagar. El sujeto que ha sufrido una lesión por causa de las autoridades públicas debe asumir integralmente una carga económica que de otra manera no hubiera tenido que soportar, a fin de beneficiar a la comunidad. Lo anterior vulnera abiertamente el principio de distribución equitativa de las cargas públicas y, en consecuencia, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta. Conforme a lo anterior, se concluye que la exención de condena en agencias en derecho a favor de la Nación y las entidades

territoriales constituye un tratamiento discriminatorio que viola el principio de igualdad, razón por la cual será declarada inconstitucional.

#### IMPUESTO DE TIMBRE-Exención de condena de reembolso

Encuentra la Corte que la disposición procesal analizada no consagra un trato diferenciado que lesione el principio de equidad ante las cargas públicas de las partes procesales o que afecte el derecho a la no discriminación en el proceso, tal y como ocurría con la exención del pago de agencias en derecho. En primer lugar, queda claro que el particular que actúe como contra parte de las entidades públicas no tiene que asumir una carga mayor que aquella que debería asumir si su contraparte fuera una persona de naturaleza privada. Ciertamente, si bien en el primer caso no puede solicitar reembolso de lo pagado por concepto de impuesto de timbre ello se debe a que no ha debido pagar nada por la parte que hubiera correspondido a las tantas veces citadas entidades públicas. De otro lado, la disposición que se estudia no crea un trato diferenciado a favor del Estado sino que traduce, a la dimensión procesal, la exención establecida por los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario. Mal puede entonces afirmarse que es causa de una discriminación en contra de los particulares.

#### UNIDAD NORMATIVA-Causales de procedencia de integración

Excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo. Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad.

Referencia: Expediente D-2313

Actor: Carlos Sevilla Cadavid

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1°, numeral 198 (parcial) del Decreto 2282 de 1989, "Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil"

Cosa juzgada relativa

Naturaleza y finalidad de la condena en costas a la parte vencida en juicio

Igualdad procesal entre el Estado y los particulares

Contenido de la expresión “interés público”

Las prerrogativas públicas deben ser razonables y proporcionadas

Causales de procedencia de la integración de la unidad normativa

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., julio veintiocho (28) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Aprobada por acta N° 35

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 1°, numeral 198 (parcial) del Decreto 2282 de 1989, “Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”.

I. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas por la Ley 30 de 1987, expidió el Decreto 2282 de 1989, “Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”, publicado en el Diario Oficial N° 39.013 de octubre 7 de 1989.

El ciudadano Carlos Sevilla Cadavid demandó, de manera parcial, el artículo 1°, numeral 198 del Decreto 2282 de 1989, por considerarlo violatorio del artículo 13 de la Constitución Política.

A través de concepto fechado el 10 de mayo de 1999, el Instituto Colombiano de Derecho

Procesal absolvió una serie de interrogantes que le fueron planteados por la Corte Constitucional mediante auto de abril 23 de 1999.

La representante judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de memorial fechado el 10 de marzo de 1999, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, salvo las expresiones “las intendencias, las comisarías”, por ser contrarias al modelo de organización territorial contenido en la Constitución Política de 1991.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 14 de abril de 1999, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-274 de 1998.

#### TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

##### DECRETO NÚMERO 2282 DE 1989

(Octubre 7)

“Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA :

Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes reformas al Código de Procedimiento Civil:

(...)

198. El artículo 392, quedará así:

Artículo 392. Condena en costas.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquéllos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, a la que pierda el incidente o los trámites especiales que lo sustituyen, señalados en el numeral 4° del artículo 351, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este Código.

En ningún caso la Nación, las instituciones financieras nacionalizadas, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios podrán ser condenados a pagar agencias en derecho, ni reembolso de impuestos de timbre.

2. La condena se hará en la sentencia; en el auto que resuelve el incidente o trámite especial que lo sustituye, el recurso y la oposición; para estos efectos se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 73.

3. En la sentencia de segundo grado que confirme en todas sus partes la del inferior, se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.

4. Cuando la sentencia de segundo grado revoque totalmente la del inferior, la parte vencida

será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

(Se subraya lo demandado)

#### CARGOS DE LA DEMANDA

2. A juicio del demandante, la norma acusada viola el principio de igualdad (C.P., artículo 13), toda vez que establece un trato diferenciado injustificado entre las personas particulares y las estatales que se enfrentan en un proceso judicial, en punto al pago de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre. Señala que “no se justifica que exista en la actualidad prerrogativas regalianas ajenas a una concepción democrática e igualitaria del Estado. No hay justificación alguna para que una persona particular, sí pueda dentro de un proceso, por orden judicial, ser condenada a pagar agencias en derecho y reembolsar impuestos de timbre; mientras que si en un proceso judicial, está como parte una institución estatal, la ley en forma inequitativa y discriminatoria, le prohíba al juez condenarla al pago de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre”.

Luego de recabar que el principio de igualdad ordena tratar en forma igual a los casos semejantes y de diferente manera a los casos diferentes, indica que la disposición demandada “no consagra la igualdad de oportunidades y derechos procedimentales de una persona particular frente a una estatal, puesto que la primera, si pierde un juicio, es condenada a pagar agencias en derecho, mientras que a la segunda esta carga le es prohibida por una ley injusta”. Agrega que “[e]n un Estado de derecho como en el que vive Colombia, las entidades públicas que intervienen en los procesos judiciales, deben estar bajo los mismos parámetros, principios y lineamientos procedimentales que los particulares, y no se puede permitir que existan normas discriminatorias, para unos y para otros, puesto que de ser así, el principio de igualdad sería una utopía”.

#### INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

3. La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho manifiesta que “[e]l Estado no puede estar en igualdad de condiciones con los particulares porque los fines que persigue en sus actuaciones son totalmente distintos, pues mientras éstos buscan la satisfacción de sus intereses personales, aquél siempre en cumplimiento de sus fines esenciales defiende la prevalencia del interés general para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares”. Añade que “[c]uando la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios acuden a un proceso, lo hacen en defensa de ese interés general, razón por la cual, no es dable imputarles temeridad ni mala fe en la promoción de las causas judiciales. Las normas procesales son de orden público, y por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, así como las razones de equidad y los motivos de utilidad pública o interés social invocados por el legislador, no pueden ser controvertibles judicialmente”.

Señala que, en la medida en que el Estado es el garante de la prevalencia del interés público o social, goza de ciertas prerrogativas que lo colocan en una situación distinta de la de los particulares y que son plenamente admisibles en tanto son necesarias para el cabal cumplimiento de los fines estatales. De igual modo, estima que si se condenara al Estado a pagar agencias en derecho, ello equivaldría a una condena a la comunidad en su conjunto.

De otra parte, la interviniente asevera que la regulación de los procedimientos judiciales es una cuestión que se inscribe dentro de las potestades del legislador. Este se encuentra plenamente autorizado para establecer exenciones al pago de agencias en derecho dentro de ciertos procesos. Así mismo, anota que la norma demandada fue objeto de un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional, contenido en la sentencia C-274 de 1998, en la cual se declaró la exequibilidad de la disposición en relación con el cargo por supuesta violación del artículo 90 de la Constitución Política.

Por último, solicita que se declaren inexecutable las expresiones “las intendencias, las comisarías”, contenidas en el aparte acusado del artículo 1º, numeral 198, del Decreto 2282 de 1989, en la medida en que la Constitución Política de 1991 suprimió a las intendencias y a las comisarías como entidades territoriales.

## PRUEBAS

Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Procesal - ICDP -

4. El profesor Hernán Fabio López Blanco, en nombre del ICDP, tras recordar el contenido original del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil de 1970 y de la reforma que sobre esta norma operó el numeral 198 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989, señala que esta última introdujo dos modificaciones centrales: (1) aclaró que la condena en costas también es posible en actuaciones posteriores a la sentencia definitiva en las cuales exista controversia; y (2) limitó a los conceptos de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre la exención general de condena en costas de que eran beneficiarios ciertos niveles estatales.

Según el profesor López Blanco, “[r]astreando los antecedentes de la exoneración para esas especiales entidades públicas, hoy la Nación, los departamentos, los distritos especiales, y

los municipios, pues las restantes personas jurídicas de derecho público no gozan de la exención, por tratarse de una circunstancia exceptiva que se predica exclusivamente de las entidades taxativamente favorecidas con ella, se tiene que en el anterior Código de Procedimiento Civil, la regulación era idéntica a la consagrada en el Código de 1970 donde originalmente, no se hizo nada diverso a mantener lo que desde la Ley 105 de 1931, cuyo artículo 576 señalaba que '[e]l Estado, los departamentos y los municipios no pueden ser condenados en costas'".

Agrega que "[a]l analizar el capítulo de costas de la legislación anterior al Código de 1931, la Ley 147 de 1888, se tiene que en los artículos 864 a 866 no se consagra ninguna exención en favor de ciertas entidades estatales a efectos de exonerarlas del pago de costas, aspecto que tampoco involucró la Ley 105 de 1890 que introdujo básicas reformas al Código Judicial de 1888 y de manera similar se trataba en los artículos 706 a 710 del Código Judicial del Estado de Cundinamarca de 1858, lo cual nos lleva a aseverar que fue la Ley 103 de 1923 (Código Arbeláez), que nunca rigió pero fue la base de la Ley 105 de 1931, la disposición que vino a consagrar lo que el profesor Antonio J. Pardo califica como un 'privilegio' para esas entidades estatales derivado de su calidad de tal, pero sin que se halle otra explicación plausible diferente a la notoria tendencia de dar especial protección a los entes estatales debido a la innegable incuria con que, usualmente, se manejan sus asuntos por los funcionarios públicos del orden administrativo, protección que en mi entender no tiene razón de ser en la actualidad y crea un desequilibrio procesal pues en el plano procesal no se justifica este tipo de protecciones que, además, desnaturaliza la esencia de la condena en costas con el rubro de las agencias en derecho, cual es tratar de resarcir al máximo al litigante que obtuvo decisión favorable en los gastos que le demandó el proceso, aspecto agravado, además, por cuanto la reciprocidad que el Decreto 2282 de 1989 había establecido en materia de agencias en derecho, se eliminó".

Sobre esta última cuestión, el profesor López Blanco manifiesta que "el Decreto 2282 de 1989 inició el desmonte de esas prerrogativas al limitar el concepto de la exención a sólo una parte del rubro de costas (agencias en derecho e impuestos de timbre) y, además, equilibró la situación al reformar el inciso final del numeral 2° del artículo 393 del C. de P.C.". En efecto, indica que el artículo 393 del Código de 1970, que establecía que no habría lugar a agencias en derecho a favor de la Nación y las entidades territoriales cuando éstas hubieren actuado en el proceso por intermedio de sus representantes constitucionales o legales, fue reformado por el Decreto 2282 de 1989 en el sentido de establecer que, en ningún evento, habría lugar a condena en agencias en derecho a favor de la Nación y las entidades territoriales, con lo cual quedó "restablecido el equilibrio pues no se podían imponer condenas en agencias en derecho a ninguna de las partes". Señala que "[i]nfortunadamente la Corte Suprema de Justicia [sentencia de abril 25 de 1991] declaró la inexecutable de la totalidad del inciso segundo del numeral segundo del artículo 393 del C. de P.C., con lo cual se llega a la obligada conclusión de que las entidades públicas mencionadas sí pueden ser favorecidas con condenas en costas incluyendo agencias en derecho, pero no pueden ser obligadas a pagar esas agencias si son ellas las que pierden el pleito, aspecto con el que, tal como lo comentamos en nuestra obra, 'se rompe el equilibrio que regía sobre la materia, pues consecuencialmente con la no obligación de estas entidades de pagar agencias en derecho se consagraba el no poder ser favorecidas con tal condena'".

## Concepto del Procurador General de la Nación

5. El jefe del Ministerio Público señala que la norma demandada fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-274 de 1998. Indica que, aunque en esa ocasión la norma fue declarada ajustada a la Constitución Política por no vulnerar las disposiciones del artículo 90 de la misma y en la presente demanda la declaratoria de su inconstitucionalidad se solicita con fundamento en una violación al artículo 13 de la Carta, se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, conforme a lo establecido en los artículos 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996, según los cuales la Corte Constitucional debe confrontar las normas sometidas a su control con la totalidad de las normas del Estatuto Superior.

Según el concepto fiscal, “como en la sentencia C-274 de 1998 esa Alta Corporación encontró ajustado a la Carta el inciso segundo del numeral 1° del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil (numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989), se infiere que en esa oportunidad la Corte Constitucional observó lo preceptuado en las normas citadas [artículos 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996], razón por la cual (...) la disposición acusada ya fue objeto de examen por esa Alta Corte e hizo tránsito a cosa juzgada absoluta, ya que ese Alto Tribunal en la referida sentencia no señaló que los efectos de esa decisión eran de cosa juzgada relativa”. Para fundar su aserto, el Procurador asevera que, en la sentencia C-037 de 1996, esta Corporación declaró exequible el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 bajo el entendido de que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”.

Por último, la vista fiscal manifiesta que “la norma acusada no vulnera el artículo 13 superior, puesto que la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios son personas jurídicas de derecho público y por tanto su patrimonio es igualmente público, lo que las ubica en una situación particular que justifica el trato diferente por parte del legislador, al disponer que se les exonere del pago de agencias en derecho y del reembolso del impuesto de timbre cuando resulten vencidas en juicio, pues estas condenas tienen un carácter disuasivo para precaver litigios, el cual no se puede predicar de las personas de derecho público mencionadas en la norma acusada, ya que éstas representan los intereses de la comunidad y por lo tanto deben comparecer al litigio para defender los intereses que representan”.

## Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

## El problema planteado

2. El demandante considera que el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil, tal como quedó modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989, viola el principio de igualdad (C.P., artículo 13). A su juicio, la norma acusada establece un trato diferenciado entre las personas particulares y estatales que se enfrentan en un proceso judicial, en el sentido de que las segundas, en caso de ser derrotadas en el juicio, se

encuentran exentas del pago de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre. Estima que este tratamiento disímil carece de fundamento razonable, como quiera que constituye una prerrogativa a favor del Estado que atenta contra “una concepción democrática e igualitaria” del mismo. Agrega que, en materia de condena en agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre, las entidades estatales “deben estar bajo los mismos parámetros, principios y lineamientos procedimentales que los particulares”.

Según la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, el trato diferenciado que introduce la disposición demandada se justifica en la medida en que el Estado y los particulares se encuentran en situaciones distintas. En su opinión, en tanto las autoridades públicas defienden la prevalencia del interés general y garantizan la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política no es posible imputarles temeridad o mala en sus actuaciones judiciales, motivo por el cual no es posible condenarlas al pago de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre. Así mismo, indica que prerrogativas como la establecida en la norma acusada resultan justificadas en el “cumplimiento de los fines estatales”. Señala, además, que el legislador goza de un amplio poder de configuración en materia de procedimientos judiciales, motivo por el cual puede establecer exenciones al pago de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre. Por último, solicita que se declaren inexecutable las expresiones “las intendencias, las comisarías”, contenidas en la disposición acusada, toda vez que la Carta Política suprimió esas entidades territoriales.

El Procurador General de la Nación estima que, en el presente caso, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-274 de 1998, en la cual el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil, tal como quedó modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989, fue declarado executable. Sin embargo, considera que esta norma no viola el principio de igualdad (C.P., artículo 13), como quiera que las personas jurídicas de derecho público se encuentran en una situación distinta a la de los particulares, razón por la cual pueden ser objeto de tratamiento diferenciado por parte del legislador. Adicionalmente, considera que, en la medida en que la condena en agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre busca precaver litigios, ésta no puede ser impuesta al Estado, quien, como defensor de los intereses de la comunidad, se encuentra obligado a actuar en los procesos judiciales en defensa de esos intereses.

Conforme a lo anterior, esta Corporación debe establecer si la Constitución Política resulta vulnerada por una norma legal que exime a ciertas autoridades estatales de ser condenadas al pago de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre en los procesos judiciales en los que actúen. Sin embargo, antes de resolver este interrogante, es preciso determinar si, en el presente caso, como lo sugiere el Procurador General de la Nación, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Cosa juzgada constitucional

3. La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia N° 98 de julio 26 de 1990 (MP. Jaime Sanín Greiffenstein), declaró inexecutable la expresión “las instituciones financieras nacionalizadas”, contenida en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil, tal como quedó modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de

1989, por considerar que, al incluir tal expresión, el Presidente de la República desbordó el ámbito de las facultades extraordinarias a él conferidas por la Ley 30 de 1987.

Habiendo operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta <sup>1</sup> frente a la expresión antes señalada, la Corte Constitucional habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia mencionada en el párrafo anterior.

Resta determinar si, como lo sostiene el señor Procurador General, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada respecto de la parte restante de la disposición parcialmente demandada.

4. Según la jurisprudencia constitucional,<sup>2</sup> en aquellos casos en los cuales la Corte declara la exequibilidad de una norma frente a los cargos específicos resueltos en la respectiva sentencia, ésta hace tránsito a cosa juzgada relativa. Este fenómeno implica que la norma declarada exequible puede ser objeto de posteriores demandas de inconstitucionalidad, siempre y cuando éstas versen sobre asuntos no contemplados en el fallo inicial. Sobre esta cuestión, la Corporación ha manifestado:

“Anota la Corte a este respecto que el carácter definitivo de la sentencia que declara la exequibilidad de una norma no implica necesariamente que tal decisión pueda entenderse absoluta, pues mientras subsistan aspectos no considerados en el respectivo fallo existirá, en relación con ellos, la posibilidad de examen posterior y, por ende, podrán entablarse nuevas acciones de inconstitucionalidad. Vale decir, la cosa juzgada constitucional es, en tales eventos, relativa en cuanto cubre apenas los asuntos que fueron materia del fallo”.<sup>3</sup>

Tal como lo indica el jefe del Ministerio Público, en la sentencia C-274 de 1998 (MP. Carmenza Isaza de Gómez), la Corte estudió la constitucionalidad del inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el artículo 1°, numeral 198 del Decreto 2282 de 1989). En esa oportunidad, la norma fue declarada ajustada a las disposiciones constitucionales pero sólo “en relación con el cargo estudiado”, el cual se contrajo, exclusivamente, a establecer que la exención de condena en agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre que favorece a la Nación y a las entidades territoriales no viola el artículo 90 de la Constitución Política que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado. En estas circunstancias, a la luz de la jurisprudencia antes anotada, es posible afirmar que la sentencia C-274 de 1998 hizo tránsito a cosa juzgada relativa, razón por la cual la Corte puede ocuparse de nuevas demandas contra el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil bajo la condición de que éstas se funden en la violación de disposiciones constitucionales distintas del artículo 90 del Estatuto Superior.

En el presente caso, el demandante solicita que se declare la inexecutable del inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil por considerar que vulnera el principio de igualdad (C.P., artículo 13). Toda vez que este cargo no tiene relación alguna con el estudiado por la Corte en la sentencia C-274 de 1998, la Corporación puede proceder a estudiarlo y a emitir un pronunciamiento de fondo con respecto al mismo.

Una vez establecido que, en el presente caso, no existe cosa juzgada en los términos planteados por el Procurador General de la Nación, esta Corporación puede ocuparse de resolver el problema jurídico que se deriva del cargo de inconstitucionalidad planteado por el

demandante.

#### Estudio de fondo sobre la disposición parcialmente impugnada

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha indicado que el juicio de igualdad exige, en primer término, determinar el verdadero alcance y significado de la disposición cuestionada. En otras palabras, lo primero que debe hacer el juez constitucional es definir si, verdaderamente, la norma procura un trato diferenciado a sujetos que se encuentran en condiciones aparentemente iguales. Para ello es necesario delimitar con claridad quiénes son los sujetos afectados por la norma y en qué consiste la diferencia de trato. Una vez determinada la existencia de un trato diferente, es necesario verificar si este se encuentra adecuadamente justificado. En general, puede afirmarse que la diferencia de trato se justifica cuando persigue una finalidad constitucionalmente admisible y cuando la diferenciación resulta útil, necesaria y estrictamente proporcionada respecto de la finalidad perseguida. Procede la Corte a realizar, conforme a los criterios antes enunciados, el correspondiente juicio de igualdad

#### Alcance y significado de la disposición estudiada: sujetos a los cuales se aplica

6. Según lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989), serán condenadas en costas (1) la parte vencida en el proceso; (2) la parte que pierda el incidente o los trámites especiales que lo sustituyen, señalados en el artículo 351-4 del Código de Procedimiento Civil; (3) la parte que haya propuesto y a quien le hayan sido resueltos desfavorablemente los recursos de apelación, casación o revisión; y (4) la parte que deba sufragarlas en los casos especiales previstos en el Código de Procedimiento Civil. De conformidad con lo establecido por el estatuto procesal civil, sólo se encuentran totalmente exentas de la condena en costas las personas a quienes se haya concedido el amparo de pobreza (C.P.C., artículo 163). La Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios no se encuentran exentos de la condena de la integridad de las costas. Sin embargo, están exentos del pago de las agencias en derecho y del reembolso de impuestos de timbre (C.P.C., artículo 392-1, inciso 2°).

7. La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita la declaración de inexecutable de la expresión las intendencias y las comisarias del artículo parcialmente demandado, dado que la Constitución Política de 1991 suprimió este tipo especial de entidades territoriales.

Ciertamente, las intendencias y las comisarías fueron suprimidas como entidades territoriales, toda vez que el artículo 309 del Estatuto Superior las erigió en departamentos. Se pregunta la Corte si el cambio constitucional advertido torna inexecutable las disposiciones legales preconstitucionales que se refieren a las entidades territoriales mencionadas. Sobre esta cuestión la Corporación ha señalado:

“Es claro que la referencia a los intendentes y a los comisarios se ve afectada por una inconstitucionalidad sobreviniente, por cuanto la Carta de 1991 suprimió las antiguas intendencias y comisarías, las cuales fueron transformadas en departamentos, conforme lo ordena el artículo 309 superior. Además, al regular el ordenamiento territorial, la Carta no

prevé la existencia de intendencias o comisarías como entidades territoriales. Por tal razón, la Corte procederá a retirar del ordenamiento la expresión “, intendentes y comisarios”.”<sup>4</sup>

En aplicación de la doctrina constitucional anterior, la Corte procederá a declarar inexecutable la expresión las intendencias y las comisarías del artículo 1°, numeral 198 del Decreto 2282 de 1989.

8. Según el nuevo ordenamiento constitucional, la referencia que la norma acusada hace a los distritos especiales debe entenderse en el sentido de incluir al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá (C.P., artículos 322 a 327), al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (C.P., artículo 328), al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (C.P., artículo 328) y al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (Acto Legislativo N° 01 de 1993).

Alcance de la excepción de no pago de agencias en derecho y de reembolso de impuesto de timbre

9. Según un importante sector de la doctrina procesal colombiana, las costas pueden ser definidas como aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial.<sup>5</sup> Esta carga económica comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, las cuales - vale la pena precisarlo - se decretan en favor de la parte y no de su representante judicial. Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es el juez quien, de manera discrecional, fija la condena por este concepto con base en los criterios establecidos en el artículo 393-3 del Código de Procedimiento Civil (tarifas establecidas por el Ministerio de Justicia o por el colegio de abogados del respectivo distrito y naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el representante judicial o la parte que litigó personalmente). Dicha condena no corresponde, necesariamente, a los honorarios efectivamente pagados por la parte vencedora a su apoderado.

10. El impuesto de timbre constituye uno de los rubros que, por concepto de expensas (v. supra), corresponde pagar a la parte que resulta vencida en un juicio. Este tributo se causa con ocasión del otorgamiento, giro, aceptación, emisión o suscripción (Estatuto Tributario [Decreto 624 de 1989], artículo 515) de los documentos públicos y privados a que hacen referencia los artículos 519 a 526 del Estatuto Tributario. Sin embargo, ciertos documentos se encuentran exceptuados del pago del impuesto de timbre (Estatuto Tributario, artículos 529 a 531), así como “las entidades de derecho público” (Estatuto Tributario, artículo 532). Estas entidades, según el artículo 533 del mismo estatuto, son “la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos municipales, los municipios y los organismos o dependencias de las de las ramas del poder público, central o seccional, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta”.

Si, dentro de un proceso judicial, quiere hacerse valer como prueba o título ejecutivo un

documento cuyo giro, otorgamiento, suscripción, aceptación o emisión se encuentre sometido al pago de impuesto de timbre, es necesario que este tributo haya sido efectivamente cancelado. De no efectuarse ese pago, el funcionario judicial que conozca del proceso no podrá otorgar eficacia probatoria al documento de que se trate (Estatuto Tributario, artículo 540).

11. El “reembolso de impuestos de timbre” de que trata la disposición demandada, se refiere a aquellos eventos en los cuales una de las partes abona lo que a la otra le corresponde pagar por concepto de impuestos de timbre, cuyo reembolso puede solicitar al momento de efectuarse la liquidación de las costas (C.P.C., artículo 389-6).

En suma, según la disposición parcialmente demandada, la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios que resulten vencidos en un proceso no se encuentran obligados a pagar los gastos que por concepto de honorarios profesionales debió pagar la parte vencedora a su apoderado judicial ni reembolsar lo que está debió sufragar por la parte que correspondía a las mencionadas entidades por concepto de impuesto de timbre.

Ámbito de aplicación de la disposición estudiada

12. El artículo 55 de la Ley 446 de 19986 reformó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo en los siguientes términos: “En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”.

Como se verá más adelante, la anterior disposición no tiene una interpretación unívoca. En efecto, de un lado podría sostenerse que la referencia al estatuto procesal civil impide que el juez contencioso condene a las entidades públicas mencionadas al pago de agencias en derecho y al reembolso del impuesto de timbre. No obstante podría sostenerse que la expresión “a la vencida en el proceso” implica una reforma sustancial de la norma demandada en la medida en que extiende la posibilidad de condenar a cualquiera de las partes, sin importar su naturaleza, al pago de la totalidad de las costas. Sin embargo, incluso si se acepta esta segunda interpretación, lo cierto es que la norma demandada continúa produciendo plenos efectos en aquellos procesos sometidos integralmente a la jurisdicción ordinaria en los cuales sean parte las entidades públicas tantas veces mencionadas. En consecuencia, sea cual fuere la interpretación vigente del artículo 55 mencionado, la norma demandada se encuentra produciendo plenos efectos jurídicos.

13. Determinado como está el ámbito de aplicación de la prerrogativa establecida en la norma, es necesario ocuparse ahora de su origen y evolución históricos, así como de los desarrollos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales que ella ha suscitado en tiempos más recientes. En efecto, si se trata de encontrar la finalidad perseguida por una disposición, resulta de extrema utilidad estudiar sus orígenes históricos y su evolución dentro del sistema jurídico.

Orígenes y evolución histórica de la disposición demandada

14. Tal como lo ha sostenido el profesor Hernán Fabio López Blanco y lo reitera en el estudio presentado a esta Corporación en nombre del Instituto Colombiano de Derecho Procesal,<sup>7</sup> la exención de condena en costas a favor de la Nación y otras entidades de derecho público no figura en las primeras normas que, en materia de procedimiento judicial, rigieron en Colombia.<sup>8</sup>

Al parecer, la prerrogativa bajo estudio, aparece por primera vez en el derecho colombiano en virtud de las disposiciones del artículo 35 de la Ley 100 de 1892, que adicionó el artículo 864 del Código Judicial de 1872 y cuyo texto establecía: “La Nación, los departamentos y los municipios no podrán nunca ser condenados en costas, y las sentencias que se dicten contra tales entidades se consultarán si no fueren apeladas por parte legítima”<sup>9</sup>. Posteriormente, el artículo 576 de la ley 105 de 1931 señaló que “(e)l Estado, los departamentos y los municipios no pueden ser condenados en costas”.

La Ley 105 de 1931 estuvo vigente hasta el año de 1971 cuando, en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 4ª de 1969, fue expedido el Decreto 1400 de 1971 que consagra el Código de Procedimiento Civil que, con importantes reformas, rige en la actualidad. En su redacción original, el numeral 1º del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil se expresaba en términos similares a los del artículo 576 del Código Judicial de 1931, al establecer que “[s]in embargo, la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios no podrán ser condenados en costas”. De igual forma, el estatuto procesal civil de 1971 introdujo, en el inciso 2º de su artículo 393-2, la disposición conforme a la cual “[n]o habrá lugar a agencias en derecho a favor de la nación, departamentos, intendencias, comisarías y municipios cuando hayan actuado por conducto de sus representantes constitucionales o legales”.

La necesidad de reformar la justicia colombiana, con la finalidad de hacerla más eficiente, imparcial y transparente, determinó la expedición de la Ley 30 de 1987, mediante la cual le fueron otorgadas facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de que adoptara las medidas conducentes a una reforma sustancial de la administración de justicia en Colombia. Al amparo de estas facultades, fueron expedidos diecisiete decretos-leyes, dentro de los cuales se destaca el Decreto 2282 de 1989 que se ocupó de reformar el Código de Procedimiento Civil de 1971. El numeral 198 del artículo 1º de este decreto, estableció, en el inciso 2º de su numeral 1º, la norma hoy sometida al examen de la Corte, cuyo texto reza: “En ningún caso la Nación, las instituciones financieras nacionalizadas, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios podrán ser condenados a pagar agencias en derecho, ni reembolso de impuestos de timbre”. De igual forma, el inciso 2º del artículo 393-2 del Código de Procedimiento Civil fue modificado por el numeral 199 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989 que estableció: “No habrá lugar a agencias en derecho a favor de la nación, de las instituciones financieras nacionalizadas, los departamentos, las intendencias, las comisarías los distritos especiales y los municipios”.

Como bien lo destaca el profesor Hernán Fabio López Blanco en el concepto citado, las reformas operadas por los numerales 198 y 199 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989 al régimen de exención de condena en costas a favor de la Nación y de las entidades territoriales, obedecieron a la necesidad de “iniciar un desmonte de esas prerrogativas”. Así,

la exención que, antes de la vigencia del Decreto 2282 de 1989, se extendía a la integridad de las costas fue reducida a los conceptos de agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre (v. supra), al paso que la prohibición de decretar agencias en derecho a favor de la Nación fue extendida a todos los casos y no exclusivamente a aquellas causas en las que esas entidades públicas hubiesen actuado mediante sus representantes constitucionales o legales. Lo anterior, según el profesor López Blanco, determinaba una situación “de equilibrio”, toda vez que la Nación y las entidades territoriales no podían ser condenadas al pago de agencias en derecho pero tampoco tenían derecho a recibirlas bajo ninguna circunstancia. En cuanto a la exención de condena en reembolso de impuestos de timbre, ésta se explicaba en razón de lo dispuesto por el Estatuto Tributario (v. supra), según el cual las “entidades de derecho público” se encuentran exceptuadas del pago de ese tributo.

Sin embargo, el equilibrio que, en materia de exención de condena en agencias en derecho, persiguió el Decreto 2282 de 1989, resultó roto en virtud de la declaratoria de inexecutable del inciso 2° del artículo 393-2 del Código de Procedimiento (modificado por el numeral 199 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989) efectuada por la Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia N° 59 de abril 25 de 1991 (MP. Pablo J. Cáceres Corrales).<sup>10</sup> A juicio del profesor López Blanco, tras la declaratoria de inexecutable antes anotada, “se llega a la obligada conclusión de que las entidades públicas mencionadas sí pueden ser favorecidas con condenas en costas incluyendo agencias en derecho, pero no pueden ser obligadas a pagar esas agencias si son ellas las que pierden el pleito”. Lo anterior, en su opinión, determina una ruptura del “equilibrio que regía sobre la materia, pues consecuentemente con la no obligación de estas entidades de pagar agencias en derecho se consagraba el no poder ser favorecidas con tal condena”.<sup>11</sup>

No obstante lo anterior, el artículo 6° del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), al ocuparse del principio de gratuidad de la administración de justicia, estableció: “La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las expensas, agencias en derecho y costos judiciales que habrán de liquidarse en todos los procesos sin excluir a las entidades públicas”.

Empero, la Corte Constitucional, en la sentencia C-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), declaró inexecutable la expresión “que habrán de liquidarse en todos los procesos sin excluir a las entidades públicas”, al considerar que la misma no constituía materia de ley estatutaria sino de ley ordinaria. A este respecto, la Corte señaló que “será responsabilidad del legislador definir, en cada proceso, si se amerita o no el cobro de las expensas judiciales, así como el determinar, según las formas propias de cada juicio, si se incluye o no a las entidades públicas dentro de la liquidación de agencias en derecho, costas y otras expensas judiciales”.

En suma, la evolución histórica de la exención de condena en costas o de algunos de los rubros por los que éstas se encuentran compuestas en favor de ciertas autoridades públicas, pone en evidencia una tendencia a reducir (Decreto 2282 de 1989) o, incluso, suprimir esta prerrogativa (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia). Sin embargo, las disposiciones legales que pretendían introducir los cambios anotados han sido excluidas del ordenamiento por adolecer de vicios constitucionales que las hacían inaplicables.

No obstante lo anterior, una parte importante de la doctrina y la jurisprudencia ha cuestionado severamente la prerrogativa que se estudia por considerar que vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Así por ejemplo, dentro de la jurisprudencia del Consejo de Estado relativa a la responsabilidad extracontractual del Estado por error judicial, existen decisiones en las cuales, en la tasación del daño emergente, se incluye el valor de los honorarios de los abogados que la persona lesionada por la falla del servicio de la administración de justicia debió pagar para defender sus derechos no sólo ante el despacho judicial cuyas actuaciones comprometieron la responsabilidad estatal sino, también, en el proceso contencioso administrativo promovido en búsqueda de la reparación del daño.<sup>12</sup>

A todas luces, lo anterior equivale a imponer al Estado una condena al pago de agencias en derecho (v. supra) en favor del particular lesionado, lo cual, claramente, hace de lado las disposiciones del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

De la misma manera, un reconocido sector de la doctrina nacional ha estimado que la norma demandada concede a las autoridades públicas un trato injustificado, toda vez que tal tipo de prerrogativas, no se compadece con la concepción democrática e igualitaria del Estado actual.

Haciendo eco a la corriente doctrinal y jurisprudencial anterior, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998<sup>13</sup> reformó el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo en los siguientes términos: “En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”.

Tal como quedó redactada, esta norma admitiría la posibilidad de que las entidades públicas resulten condenadas al pago de todas las costas, incluidas las agencias en derecho, al determinar que puede condenarse “en costas a la [parte] vencida en el proceso”, sin hacer distinciones entre los rubros que componen las costas y sin especificar el carácter público o privado de la parte que soporta la condena. Sin embargo, bien podría argumentarse que la anterior lectura es errónea, en la medida en que la norma es explícita al señalar que la condenación en costas en los procesos contencioso administrativos allí señalados se lleva a cabo de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en el cual, como se vio, subsiste la exención de condena en agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre a favor de la Nación y las entidades territoriales (C.P.C., artículo 392-1).

Pero incluso si se aceptara la primera interpretación, lo cierto es que en aquellos procesos sometidos al estatuto procesal civil en los cuales resulten vencidas las entidades públicas tantas veces mencionadas, subsiste la regla general según la cual dichas entidades no podrán ser condenadas al pago de agencias en derecho o al reintegro del impuesto de timbre. En consecuencia, cualquiera sea la interpretación que se de a la disposición antes transcrita, lo cierto es que la norma demandada sigue produciendo efectos jurídicos.

Una vez establecidos el origen y evolución históricos de la disposición acusada, así como los desarrollos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales que la misma ha suscitado en la

actualidad, puede la Corte ocuparse del problema jurídico que se deriva de la presente demanda de inconstitucionalidad, planteado más arriba en esta sentencia. En esta medida, la Corporación deberá establecer si la exención de condena en agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre a favor de la Nación y las entidades territoriales consagrada en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil es violatoria del principio de igualdad (C.P., artículo 13).

Evaluación constitucional del trato diferenciado establecido en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil

15. Conforme a lo estudiado a lo largo de esta providencia, la norma acusada establece, en favor de ciertas autoridades públicas, una prerrogativa que forma parte de una tradición jurídica arraigada en el derecho colombiano. Esta prerrogativa, constituye un trato diferenciado en favor del Estado, e inhibe la posibilidad de aquellas personas que se enfrentan en un proceso judicial contra alguno de los entes públicos objeto de la exención demandada, de reclamar una compensación económica a la que hubieran tenido pleno derecho si su contendiente en el juicio no hubiese sido el Estado.

La norma en cuestión establece una doble diferencia. En primer lugar, consagra una diferencia de trato en materia de distribución de las cargas públicas. En efecto, dos sujetos que, a raíz de una conducta similar, han sufrido exactamente el mismo daño serán merecedores de un trato diferenciado en virtud de la naturaleza – pública o privada – del agente causante de la lesión. Así, si una persona resulta vencedora en un pleito judicial contra un particular, tendrá derecho a reclamar el costo de las agencias en derecho que ha debido sufragar por causa de la actuación de quien causó el daño. Sin embargo, si el agente causante es alguna de las entidades públicas mencionadas, la persona afectada deberá asumir directamente la carga correspondiente a los honorarios del apoderado que tuvo que contratar para que asumiera la defensa judicial de sus intereses. La pregunta que surge entonces es si dos personas son objeto de una injustificada lesión de sus derechos o intereses, ¿cuál es la razón que legitima que una de ellos reciba el pago de las correspondientes agencias en derecho mientras el otro deba sufragarlas por su propia cuenta?.

La segunda consecuencia jurídica que, en términos del principio de igualdad, tiene la disposición demandada, concierne a las dos partes del proceso judicial en el que participa alguna de las entidades públicas tantas veces mencionadas. Se trata de un problema de igualdad relativo a la distribución de las cargas y los derechos entre las partes de un mismo proceso judicial. Mientras que las entidades públicas, al resultar triunfadoras, tienen derecho a ser compensadas por el perjuicio que implicó la contratación de un apoderado judicial, los particulares que logren vencer a su contraparte, deberán asumir el costo de las agencias en derecho. En consecuencia, puede afirmarse que la disposición parcialmente demandada compromete, en principio, el derecho a la igualdad procesal, según el cual, todas las partes deben contar con los mismos medios para ejercer la defensa de sus derechos o intereses en el proceso. Ciertamente, en virtud del principio mencionado, tanto el diseño como la aplicación de las normas procesales, deben garantizar la paridad de armas de los sujetos trabados en la litis. De no respetarse este principio, el Estado encontraría expedito el camino para favorecer, a priori, alguna de las posiciones enfrentadas en la contienda judicial, lo que

implicaría una vulneración, no sólo del principio general de igualdad (C.P. art. 13), sino de los derechos fundamentales de todas las personas a una tutela judicial efectiva y al debido proceso (C.P. art. 229 y 29).

No obstante, el principio de igualdad procesal no establece una regla única respecto de la cual resulte imposible formular excepciones. En algunos casos la Constitución admite una cierta disparidad formal que tiende a la promoción de la igualdad real (como el beneficio del amparo de pobreza) o la adopción de prerrogativas procesales que son necesarias, útiles y estrictamente proporcionadas, para alcanzar fines constitucionalmente imperiosos. En este sentido, el profesor Montero Aroca afirma:

El principio de igualdad de las partes, el que estas dispongan de los mismos medios procesales para sostener sus posiciones, sin privilegios en uno u otro sentido, ha de ponerse en relación tanto con el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, como con el carácter bilateral del derecho de acción, y en una y otra relación cabe la admisión de desigualdades, siempre que obedezcan a justificadas razones objetivas no discriminadoras, y siempre que no supongan infracción del principio de contradicción.<sup>14</sup>

En consecuencia, la cuestión, en el presente caso, reside en determinar si existe una razón que justifique que el legislador otorgue a las entidades públicas el derecho a una compensación relacionada con el ejercicio del derecho de defensa en el proceso, cuando, el mismo derecho, es negado a los particulares que actúan como contraparte de la administración.

La pregunta por las razones que explican, en términos constitucionales, el trato diferenciado, remite a la Corporación a la aplicación rigurosa de los criterios hermenéuticos que han sido diseñados para resolver este tipo de cuestiones. En particular, se trata de aplicar el que ha sido denominado por la jurisprudencia el test de igualdad.

#### Características del juicio de igualdad

16. Esta Corporación ha manifestado que el examen de la legitimidad constitucional de un trato diferenciado consiste, básicamente, en determinar si el criterio de diferenciación utilizado por el legislador para tratar en forma distinta a dos sujetos o situaciones (*tertium comparationis*) se aviene con los postulados de la Constitución Política y, en particular, del principio de igualdad (C.P., artículo 13).<sup>15</sup> Para estos efectos, la jurisprudencia tiene establecido un instrumento de interpretación denominado juicio o test de igualdad, por medio del cual se busca establecer si la diferenciación persigue una finalidad legítima, si es útil y necesaria respecto de tal finalidad y si es estrictamente proporcionada, es decir, si no vulnera valores, principios o derechos de mayor importancia que los que pretende promocionar o proteger.

Adicionalmente, la Corte ha señalado que el juicio de igualdad varía en intensidad según la amplitud de las potestades que ostenta el legislador para configurar el ámbito en el que establece la diferenciación y la naturaleza de los valores, principios o derechos que podrían resultar afectados por la misma.<sup>16</sup> Así, si el trato diferenciado se produce en una órbita que puede ser ampliamente configurada por el legislador, el test de igualdad será menos estricto, mientras que será mucho más severo si la diferenciación afecta principios o derechos

particularmente protegidos por la Constitución Política.

#### Intensidad del test de igualdad

17. A fin de establecer el grado de intensidad del juicio de igualdad que la Corte debe llevar a cabo para determinar la validez constitucional del tratamiento diferenciado consagrado en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989), debe tenerse en cuenta que éste se produce en un contexto jurídico dentro del cual el legislador ostenta amplias facultades de configuración. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que el diseño y regulación de los procedimientos judiciales es un ámbito que puede ser extensamente configurado por la ley, la cual, en principio, puede establecer procedimientos diferenciados en razón de las controversias, los derechos y los intereses que tales procedimientos buscan reconocer o dirimir.<sup>17</sup>

En estas circunstancias, el test de igualdad que se empleará en el caso sub-examine no debe ser particularmente estricto. El mismo consistirá en establecer cuál es la finalidad que persigue el trato distinto consagrado en la disposición demandada y si ésta es legítima a la luz de la Constitución. Ciertamente, incluso en aquellos ámbitos en los cuales el legislador tiene una gran capacidad de configuración política, una norma que establece una diferencia de trato entre personas que, en principio, se encuentran en las mismas condiciones, sólo será legítima si persigue una finalidad constitucionalmente aceptada. Una vez resuelta esta cuestión y siempre que la disposición supere este primer paso del test de igualdad, habrá de determinarse (1) si la diferenciación es útil - siquiera parcialmente - para alcanzar la finalidad perseguida; (2) si la diferenciación es necesaria, en el sentido de establecer que no existen medidas que incuestionablemente alcancen idéntico resultado a un menor costo; y (3) si la diferenciación es estrictamente proporcionada, es decir, si los costos que produce son inferiores al beneficio que alcanza.

Resta entonces aplicar el juicio de igualdad antes descrito al tratamiento diferenciado establecido en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil. Para ello, la Corte se ocupará, en un primer paso, de determinar la finalidad perseguida por ese trato distinto para, a continuación, evaluar su legitimidad a la luz de las disposiciones constitucionales.

#### Finalidad del trato diferenciado establecido en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil

18. Más arriba en esta providencia se estableció que la exención de condena en costas a favor de las ciertas autoridades públicas constituye un trato favorable que ha sido históricamente reconocido al Estado colombiano por parte del legislador. En este sentido, la doctrina procesalista de nuestro país ha coincidido en afirmar que la finalidad de la exención antes mencionada radica en conceder una prerrogativa a las entidades estatales que se benefician de la misma por su calidad de tales. Así, por ejemplo, el profesor Antonio J. Pardo, al comentar el artículo 576 del Código Judicial de 1931 (v. supra), señalaba que la exención de condena en costas que esa norma consagraba a favor del Estado, los departamentos y los municipios constituía uno de los varios privilegios de que disfrutaban las entidades de derecho público en la tramitación de los juicios.<sup>18</sup> De igual modo, el maestro Hernando

Morales Molina indicaba – también a la luz de las disposiciones del artículo 576 del Código Judicial de 1931 – que “el Estado, los departamentos y los municipios no pueden ser condenados en costas debido a su peculiar personalidad”.<sup>19</sup> En una edición posterior de su Curso, actualizada conforme a las normas del Código de Procedimiento Civil de 1970 (v. supra), Morales Molina explicaba que la exención de condena en costas con que el artículo 392-1 del estatuto procesal civil favorecía a la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios obedecía a la personalidad pública de estos entes.<sup>20</sup>

Por su parte, el profesor Hernán Fabio López Blanco, en el estudio presentado a esta Corporación a nombre del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, luego de recordar que, hasta la fecha, la doctrina colombiana ha considerado que la exención de condena en costas en beneficio de ciertas entidades estatales constituye un privilegio que esos entes ostentan por su calidad de tales, indicó que la exención de condena en costas en derecho y reembolso de impuestos de timbre a favor de la Nación y las entidades territoriales consagrada en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989) no tiene otra “explicación plausible” más que “la notoria tendencia de dar especial protección a los entes estatales debido a la innegable incuria con que, usualmente, se manejan sus asuntos por los funcionarios públicos del orden administrativo”. De igual forma, el profesor López Blanco estimó que la exención antes anotada “no tiene razón de ser en la actualidad y crea un desequilibrio procesal pues en el plano procesal no se justifica este tipo de protecciones que, además, desnaturaliza la esencia de la condena en costas con el rubro de las entidades en derecho, cual es tratar de resarcir al máximo al litigante que obtuvo decisión favorable en los gastos que le demandó el proceso”.

19. Durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, la Corte Suprema de Justicia tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las normas que, en materia de procedimiento civil y procedimiento contencioso administrativo, exceptuaban de la condena en costas a ciertas entidades estatales.

En una primera oportunidad, la Corte avaló la constitucionalidad del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo (v. supra) por no considerarlo violatorio del principio de igualdad implícito en el artículo 16 de la Carta Política de 1886.<sup>21</sup> A juicio de esa Corporación:

“La igualdad de las personas residentes en Colombia ante nuestras leyes, derivada del artículo 16 de la Constitución, se satisface, en el caso del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, relativo a la condena en costas de los litigantes particulares vencidos en proceso, incidente o recurso (...), con la aplicabilidad de dicha norma a todos los litigantes particulares y no solamente a unos u otros entre ellos.

(...)

Del mencionado artículo de la Carta [el 16] no surge la exigencia de que las entidades de derecho público reciban el mismo tratamiento legal que las personas particulares. La Corte no ha tenido ese entendimiento y, por el contrario, ha aceptado que las entidades estatales sean objeto de determinadas prerrogativas, propias de su condición” (bastardilla fuera de texto).

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en las consideraciones de la sentencia que declaró exequible el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, estimó que el artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil de 1970 (v. supra) se ajustaba a los postulados del artículo 16 de la Estatuto Superior de 1886.<sup>22</sup> En ese pronunciamiento, la Corte señaló:

“Ahora, en cuanto a que la norma acusada consagra un régimen inequitativo, violatorio del artículo 16 de la Carta, que establece el principio de igualdad ante la ley, es pertinente dejar anotado que la jurisprudencia de la Corte ha dicho que no se puede pretender que los particulares estén en iguales condiciones que el Estado, ya que, dada su personalidad pública, éste goza de ciertas prerrogativas que no se conceden a los asociados, pues el Estado es el representante de los intereses de la comunidad y si se le condena en costas es la misma sociedad quien estaría pagando.

(...)

Indudablemente la citada norma consagra un privilegio en favor del Estado y de sus segmentos o entidades subordinadas (departamentos, intendencias, comisarías y municipios), al exonerarlos de la condena en costas en los procesos en que no salgan avante sus pretensiones. Este privilegio es uno de tantos que el Estado se reserva para el cabal cumplimiento de sus cometidos, y se justifica en un régimen administrativo que, como el colombiano sigue de cerca el régimen administrativo francés en donde la administración ocupa un plano de preponderancia o superioridad con respecto al particular y le permite concentrar un haz de prerrogativas que utiliza en forma unilateral para poner en acción a plenitud, el aparato coercitivo de que dispone y asegurar así la satisfacción de los intereses generales. Estas reglas son totalmente diferentes a las que regulan situaciones similares en el derecho civil y le dan al derecho administrativo un carácter exorbitante y a la vez, revelan su autonomía.

La Corte no encuentra pertinente analizar en esta oportunidad el origen de aquella institución y sus manifestaciones en el campo administrativo en donde tiene mayor operancia y es el fundamento entre otros institutos jurídicos de derecho público, de la ejecutoriedad o ‘acción de oficio’ del acto administrativo que le permite a la administración pública por sus propios medios hacer efectivos sus actos; se limita simplemente a constatar que la disposición objeto ahora de censura constitucional y muchas otras no acusadas, establecen un privilegio a favor del Estado que no desborda en forma alguna el principio de igualdad ante la ley plasmado en el artículo 16 del Código Político, ya que como lo ha dicho esta corporación, en los fallos precedentemente citados, la disposición prealudida consagra la igualdad de los administrados frente a la ley, pero no la igualdad de éstos con las personas públicas” (bastardilla fuera de texto).

20. En términos de lo que interesa a la Corte en el presente proceso, se advierte que tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han coincidido en señalar que la exención de condena en costas con que, tradicionalmente, el derecho colombiano ha favorecido a ciertas entidades estatales, tiene como finalidad otorgar una prerrogativa o privilegio a esas entidades por su calidad de tales. Tal prerrogativa se explica por el hecho de que las mencionadas entidades son garantes de un interés público que las coloca en una posición

preponderante frente a los particulares.

De esta forma, el trato diferenciado sometido al examen de esta Corporación se inscribe dentro de la teoría más amplia de las prerrogativas públicas.

Procede la Corte, en consecuencia, a determinar si la finalidad de mantener una prerrogativa a favor del Estado es constitucionalmente legítima. Para ello, sin embargo, es importante recordar brevemente el contenido de la teoría de las prerrogativas públicas dentro del derecho público nacional y comparado.

Breve descripción de la teoría de las prerrogativas públicas

21. La teoría de las prerrogativas públicas fue formulada, en los albores del presente siglo, por Maurice Hauriou (1856-1929).<sup>23</sup> Según Hauriou, el criterio distintivo del derecho administrativo y, por tanto, aquél que indicaba en qué eventualidades ese derecho debía ser aplicado, estaba constituido por la noción de poder público (*puissance publique*). Conforme a este criterio, basado, a su turno, en la distinción decimonónica entre actos de autoridad y actos de gestión (*Lafferrière, Barthélémy*), el derecho administrativo se caracterizaba por ser un derecho que se definía a partir de los medios utilizados por la Administración para cumplir sus misiones. Tales medios – como lo señalan los profesores García de Enterría y Fernández<sup>24</sup> – determinaban una actuación “dotada de prerrogativas, entendiendo por tal la realizada con medios jurídicos excepcionales o exorbitantes respecto de los propios del Derecho Civil”.<sup>25</sup> En este sentido, las teorías de Hauriou se oponían a las de la escuela de Burdeos o escuela del servicio público, liderada por Léon Duguit y Gaston Jèze, según la cual, en la definición del derecho administrativo poco importaban los medios que utilizase la Administración, toda vez que el criterio definitorio central estaba constituido por las finalidades que a la misma correspondía cumplir en aras a la satisfacción del interés general. De este modo, la noción de servicio público, es decir toda actividad que tiende a la efectividad del interés público, se erigía en el criterio central del derecho administrativo.<sup>26</sup> En suma, la teoría de las prerrogativas públicas concebía al Estado como una entidad especial, cuya actuación se caracterizaba, justamente, por la utilización de prerrogativas exorbitantes fundadas y orientadas a la protección del interés general. En este sentido, Hauriou afirmaba, en 1911, que el derecho administrativo era “el derecho de los personajes poderosos que son las administraciones públicas, completamente penetrado por el privilegio de la acción directa de estos personajes”.<sup>27</sup>

Sin embargo, la teoría expuesta en el párrafo ha sido objeto de fuertes críticas, hasta el punto de que, en la actualidad, una parte importante de la doctrina estima que ha sido superada.<sup>28</sup> En efecto, las definiciones contemporáneas del derecho administrativo reconocen que no todas las actividades que el Estado puede emprender constituyen una manifestación de poder público, en el sentido de constituir un ejercicio de prerrogativas exorbitantes. La evolución de la actividad administrativa a lo largo de este siglo ha puesto de presente que el Estado puede desarrollar, por una parte, actividades propiamente administrativas que, sin embargo, no implican la utilización de privilegios especiales de poder público, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso de las actividades de fomento que desarrollan las autoridades públicas. De otro lado, cada vez con mayor frecuencia, los entes estatales se comportan y actúan en muchos ámbitos como verdaderos particulares,

sometiéndose a normas de derecho privado. Con base en lo anterior, se ha estimado que la caracterización del derecho administrativo con base exclusiva en la noción de prerrogativa pública es excesivamente reduccionista, como quiera que, con ello, se ignora una parte fundamental de la actividad de la Administración.<sup>29</sup> Lo anterior no implica el rechazo o la eliminación del concepto de prerrogativa o privilegio públicos sino, más bien, su circunscripción a aquellos ámbitos de la actividad del Estado en los que su ejercicio se hace necesario en razón de la específica tarea que allí le compete desempeñar a la Administración.

Es así como, actualmente, se proponen definiciones del derecho administrativo que se fundan en la complejidad de la actividad estatal en el mundo contemporáneo y, que, por ello, toman en cuenta no sólo los medios empleados por la Administración sino, también, las finalidades que la misma debe cumplir, las relaciones que éstas implican con los particulares y el derecho privado, etc.<sup>30</sup> En todo caso, es menester resaltar que, estas nuevas definiciones del derecho administrativo tienden a enfatizar su dependencia de los valores, principios y derechos consagrados en la respectiva Constitución Política, al punto que algunos han llegado a afirmar que el derecho administrativo es “derecho constitucional concretizado”.<sup>31</sup> De este modo, la actividad de la administración, compuesta por un haz de finalidades, instrumentos y relaciones, existe y se legitima en la medida de su conformidad con las disposiciones constitucionales.

Una vez establecido el contenido de la teoría de las prerrogativas públicas y el estado actual de la discusión doctrinaria en torno a las mismas como criterio identificador de la actividad del Estado, se hace necesario determinar cuál es el alcance y la legitimidad de tales prerrogativas a la luz de las disposiciones de la Constitución Política de Colombia.

#### Las prerrogativas públicas en la Constitución Política

22. Para establecer la viabilidad de la teoría de las prerrogativas públicas dentro del ordenamiento constitucional actualmente vigente en nuestro país, se hace necesario estudiar cuál es la posición que ocupa el Estado en el sistema constitucional colombiano y, en especial, cuáles son las relaciones y el papel que le corresponde desempeñar en términos de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política.

En su artículo 1º, el Estatuto Superior determina que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, basado, entre otros fundamentos, en el respeto de la dignidad humana, en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general. En aras a la efectividad de estos principios, el Estado no sólo se encuentra obligado al cumplimiento de ciertos fines esenciales, tal como lo pone de presente el artículo 2º de la Carta, sino que reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P., artículo 5º).

En suma, la existencia del Estado, se cifra en el cumplimiento de los fines que la Carta Política le ha impuesto y, en especial, de la garantía, defensa y protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, es posible concluir que la sujeción a las finalidades antes anotadas constituye la fuente de legitimidad y el instrumento de medida y control de los poderes que detentan las autoridades públicas. En el Estado social de derecho que establece la Constitución, no existen poderes o autoridades omnímodos que

puedan restringir o lesionar los derechos de las personas sin una justificación constitucionalmente aceptable.

Con base en los principios anteriores, esta Corporación ha estimado, por ejemplo, que, incluso aquellas formas de autoridad que constituyen la máxima expresión de discrecionalidad política y que, por esta razón, en otras épocas no eran susceptibles de ser controladas con miras a verificar su adecuación a los postulados constitucionales, como es el caso de los poderes del Presidente de la República para declarar los estados de excepción (C.P., artículos 212 a 215), se encuentran hoy plenamente sometidas al imperio de la Carta Política.<sup>32</sup>

23. Las prerrogativas públicas establecen, como se vio, un trato favorable que beneficia al Estado cuando éste actúa en determinados ámbitos. En este sentido, esas prerrogativas constituyen una manifestación de poder público que, por esta razón, debe someterse enteramente al marco constitucional establecido en los párrafos anteriores.

En el contexto descrito, la legitimidad de un privilegio público depende de que éste pueda ser adscrito al cumplimiento o la satisfacción de alguna de las finalidades que la Carta Política le ha confiado al Estado. Adicionalmente, la específica configuración - usualmente legal - que adopte la prerrogativa pública de que se trate debe adecuarse a los postulados del principio constitucional de proporcionalidad (C.P., artículo 5°), según el cual ésta deba ser útil y necesaria respecto de la finalidad que persigue y no comprometa bienes constitucionales más importantes que los que busca promocionar o proteger.

En efecto, a la luz de la Constitución Política actualmente vigente, son claramente insuficientes aquellas explicaciones de los privilegios públicos que tienden a justificarlos, exclusivamente, en la “peculiar personalidad” o en “la personalidad pública” de las autoridades que los ostentan. Tras la concepción de lo “estatal” o de lo “público” que yace en esta fundamentación de las prerrogativas públicas, parece ocultarse un concepto absoluto del poder que tiene la virtualidad de justificarse a sí mismo. De este modo, el poder público, por el sólo hecho de serlo, justificaría cualquier instrumento diseñado para ponerlo en ejecución. En opinión de la Corte, esta concepción del poder es inaceptable a la luz del marco axiológico que diseña la Carta Política, como quiera que se opone, de manera frontal, al esquema de distribución de poderes que se desprende del principio de soberanía popular y de la razón que explica y legitima la propia existencia del Estado en un régimen constitucional.

Como antes se vio, la noción de poder público que se deriva del Estatuto Superior se fundamenta en una autoridad que la trasciende, toda vez que sólo existe y se legitima a partir de su vinculación a los fines esenciales que, según la Constitución, el Estado está llamado a cumplir.

En consecuencia, como ya fue mencionado, para que una prerrogativa pública se encuentre adecuada a la Constitución es necesario exista para cumplir una finalidad constitucionalmente legítima y que sea útil, necesaria y proporcionada a dicha finalidad.

24. Las prerrogativas públicas han sido justificadas en la necesidad de que las autoridades estatales cuenten con instrumentos exorbitantes tendentes a la satisfacción del interés

general. La Corte estima que, aunque esta justificación – a diferencia de la estudiada en el párrafo anterior – se inscribe dentro del ámbito de la Carta Política, no constituye, por sí misma, razón suficiente que justifique la existencia de una prerrogativa pública. Varias razones avalan el anterior aserto.

En efecto, la prevalencia del interés general, – en aquellos casos en los cuales se demuestre que en efecto existe un verdadero interés general – no es un principio constitucional de carácter absoluto. Ciertamente, dicho principio puede resultar enfrentado a derechos e intereses de carácter eminentemente individual, igualmente protegidos por la Constitución<sup>33</sup> e, incluso, a derechos que, como los derechos inalienables de la persona humana o los derechos de los niños tienen primacía en el orden jurídico, por expreso mandato constitucional.

Según la jurisprudencia, en caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión. Sobre esta cuestión, la Corporación ha señalado:

“La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio del interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. La persona es un fin en sí mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual así se trate de una minoría o incluso de una persona. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado”.<sup>34</sup>

Con base en la doctrina anterior, es posible afirmar que una prerrogativa pública no resulta justificada por el mero hecho de su vinculación con un eventual interés general. Además de esto, un privilegio público debe poder ser armonizado con los derechos o intereses constitucionales con los que eventualmente pueda colisionar, de manera que éstos no resulten desproporcionadamente limitados en razón de la existencia de la prerrogativa de que se trate.

25. En este sentido se ha pronunciado la Corte en aquellos casos en los cuales ha debido definir la constitucionalidad de una prerrogativa estatal a la luz de las disposiciones del artículo 13 de la Carta Política. En tales ocasiones, la Corporación ha señalado que los privilegios públicos sólo son admisibles si superan las distintas etapas del juicio de igualdad. En estas circunstancias, la Corporación ha exigido que la prerrogativa sometida a su examen persiga una finalidad concreta constitucionalmente legítima y que, además, sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada.

Así, por ejemplo, cuando la Corte debió ocuparse de estudiar aquellas normas del Estatuto Tributario que conferían a la administración tributaria el privilegio de contar con un término mayor (cinco años) que el de los particulares (dos años) para reclamar las deudas a su favor, consideró que la finalidad de dicha prerrogativa era legítima, toda vez que el ordenamiento puede otorgar privilegios al Estado a fin de que éste “pueda recaudar los tributos necesarios

para el funcionamiento de los poderes públicos”.<sup>35</sup> Como puede observarse, la prerrogativa pública analizada por la Corporación perseguía una finalidad concreta, claramente fundada en la Constitución Política (recaudo de los impuestos necesarios para el funcionamiento del Estado), que trascendía la mera invocación abstracta del interés general o de la personalidad pública de la Administración. En otra oportunidad, la Corte estimó que se ajustaba al Estatuto Superior la norma que consagra como privilegio a favor de los contralores que actúen como parte civil en los procesos penales que se adelanten por delitos contra los intereses patrimoniales del Estado, la posibilidad de que éstos soliciten el embargo de bienes sin necesidad de prestar caución.<sup>36</sup> La Corporación, tras recordar que esta clase de prerrogativas son legítimas siempre y cuando no quebranten “los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad”, estimó que la finalidad del privilegio bajo estudio era constitucionalmente legítima, toda vez que se fundaba en la “defensa del bien colectivo” concretado en la protección del patrimonio público afectado por la acción de la delincuencia.

Establecidos como están los parámetros constitucionales a partir de los cuales debe efectuarse el análisis de la legitimidad constitucional de la finalidad perseguida por una prerrogativa pública, debe la Corte determinar si los fines a que tiende la exención de condena en agencias en derecho y reembolso de impuestos de timbre a favor de la Nación y las entidades territoriales, establecida en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989), se ajustan a esos parámetros. Para estos efectos, debe efectuarse un análisis separado de lo que esta exención significa en materia de agencias en derecho y de reembolso de impuestos de timbre.

#### Juicio de proporcionalidad de la exención de condena en agencias en derecho

26. La exención de condena en agencias en derecho a favor de la Nación y las entidades territoriales consagrada en la norma demandada, constituye, como se vio, la última versión de una prerrogativa pública que, desde el año de 1892, se concede a ciertos entes que conforman el Estado colombiano. Ciertamente, una de las finalidades de la reforma operada al Código de Procedimiento Civil de 1970 por el Decreto 2282 de 1989 consistió en reducir el alcance de un privilegio público que, en su versión inicial, comprendía la exención de condena de la integridad de los rubros que componen las costas. Al parecer, la reducción de la prerrogativa al concepto de agencias en derecho respondió a la necesidad de equilibrar esta exención con la prohibición establecida en el artículo 393-2 del estatuto procesal civil, según la cual no se podían decretar agencias en derecho a favor del Estado (v. supra). De esta forma, la existencia simultánea de la exención consagrada en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil y de la prohibición establecida en el artículo 393-2 ibídem, equivalía a una anulación del concepto de agencias en derecho en aquellos procesos en los que participen la Nación y las entidades territoriales. En efecto, el Estado no podía ser condenado a pagar agencias en derecho pero tampoco tenía derecho a recibirlas. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 393-2 del Código de Procedimiento Civil (v. supra), creando una ruptura del equilibrio que la reforma del año 1989 había buscado propiciar. En estas circunstancias, la prerrogativa pública bajo estudio, aunque reducida, recobró su carácter de tal y, con ella, las justificaciones en las que, históricamente, ha sido fundada.

Más arriba en esta sentencia se estudió que a la exención de condena en costas a favor de ciertas entidades públicas le ha sido atribuida la finalidad de conceder un privilegio a esos entes estatales por el hecho de serlo, es decir, en razón de su “peculiar personalidad”, de su “personalidad pública” o por la garantía del “interés general” que, a los mismos, corresponde cumplir. Aparte de estas finalidades, no ha sido avanzado un fin alternativo directamente comprometido con el cumplimiento de alguno de los objetivos específicos que la Constitución adscribe al Estado. En efecto, la excepción estudiada no tiende a promover los derechos de los habitantes del territorio, ni a garantizar el ejercicio de sus libertades, ni a proteger a los sectores más débiles o a fomentar la igualdad real y efectiva de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Tampoco se defiende al Estado de alguna amenaza ni se protegen las instituciones contra eventuales riesgos. En principio parecería que nada, distinto al hecho de que la parte vencida es el propio Estado, sirve para explicar la excepción estudiada.

En opinión de la Corte, según lo visto en párrafos anteriores, estas finalidades son contrarias al esquema axiológico que encuadra el ejercicio del poder público establecido en la Carta Política (v. supra) y, por tanto, carecen de toda legitimidad.

27. El profesor Hernán Fabio López Blanco, en el estudio tantas veces mencionado en esta providencia, manifestó que, aparte de las justificaciones tradicionales en que la prerrogativa bajo examen ha sido basada, este privilegio podría explicarse en “la notoria tendencia de dar especial protección a los entes estatales debido a la innegable incuria con que, usualmente, se manejan sus asuntos por los funcionarios públicos del orden administrativo”. A juicio de la Corporación, esta finalidad podría responder a una realidad cierta pero, sin embargo, ello no la hace compatible con el orden constitucional existente, pues tiende a eximir de responsabilidad a aquellos servidores públicos que actúan en contravía de sus deberes constitucionales y legales. Ciertamente, la responsabilidad de la función y de los servidores públicos es un principio constitucional (C.P., artículos 6°, 90, 91, 122, 127, 128, 129, 183, 198, 211, 214-5, 267, 269, 272, 277, 278, 282, 303, 314, 372) que, de admitir excepciones por vía legislativa, arriesgaría la posibilidad de cumplimiento de los fines esenciales del Estado (C.P., artículo 2°) y los postulados de igualdad, eficacia, moralidad economía, celeridad e imparcialidad en que se funda el ejercicio de las funciones públicas (C.P., artículo 209).

Aunque es un hecho innegable que muchos servidores públicos actúan en detrimento de sus deberes, ello no constituye una circunstancia que deba ser corregida mediante el establecimiento legal de una restricción desproporcionada al principio de responsabilidad de las autoridades públicas. Para estos efectos, el ordenamiento arbitra una serie de procesos disciplinarios y penales cuya función radica en establecer, a la luz de las actuaciones concretas de cada funcionario particular, si éste obró dentro del marco constitucional y legal. Adicionalmente, la propia Constitución establece la figura del llamamiento en garantía que, a pesar de haber sido creada para convocar al servidor público causante de un daño a un particular a que participe del resarcimiento del daño, podría ser extendida para que la comunidad reclame del funcionario negligente el resarcimiento por el daño que sufrió el patrimonio público por una condena debida a la culpa grave de quien debió gestionar los intereses públicos en el proceso judicial.

28. Podría alegarse que la finalidad de la norma que se estudia es la de proteger los recursos fiscales de las entidades públicas. Ciertamente, la mencionada disposición restringe los costos y expensas de las mencionadas entidades cuando resulten vencidas en un proceso judicial.

Mientras las necesidades sociales son inmensas, los recursos públicos destinados a satisfacerlas son escasos. Por ello, debe sostenerse que las normas que tengan como objetivo proteger al patrimonio público racionalizando su uso, persiguen una finalidad constitucionalmente legítima. No obstante, como fue expuesto en una parte anterior de esta providencia, no basta con que una norma que establece una diferencia de trato persiga una finalidad legítima para que, por ese sólo hecho, se justifique la afectación del principio de igualdad. Adicionalmente se requiere que la norma sea verdaderamente útil, necesaria y proporcionada respecto de la respectiva finalidad.

La medida en cuestión es útil para salvaguardar los recursos fiscales pues evita que las entidades públicas deban pagar las expensas en derecho de la parte que las venció en un proceso judicial. No obstante, en cuanto se refiere al estudio de su necesidad, constata la Corte que existen otro tipo de medidas, menos costosas en términos del principio de igualdad y más acordes con las normas constitucionales, para alcanzar similares objetivos. Así por ejemplo, puede acudir a la ya mencionada figura del llamamiento en garantía, de manera tal que el servidor público causante del daño que originó la condena judicial, le reintegre al Estado, al menos una parte de lo que este debió pagar.

Pero incluso si llegare a sostenerse que la medida es necesaria para proteger los recursos públicos, lo cierto es que es absolutamente desproporcionada. Como fue estudiado con anterioridad, la disposición parcialmente cuestionada consagra un tratamiento desigual para las partes procesales y crea un desequilibrio notorio en la distribución de las cargas públicas sin que lo anterior pueda justificarse en la protección de los recursos fiscales. Es cierto que el patrimonio público debe protegerse contra gastos inocuos, innecesarios o inútiles, pero ninguno de estos adjetivos puede predicarse del pago de las expensas que una persona tuvo que asumir por causa de una acción u omisión ilegítima de la propia administración. En estas circunstancias, el pago de las agencias en derecho esta destinado a restablecer la equidad perdida por causa del Estado y no constituye una dádiva o un privilegio a favor de quien tuvo que acudir a un proceso para defender sus derechos o intereses.

Si el legislador considera importante evitar ciertos gastos - como el pago de las agencias en derecho de la parte que ha vencido en un juicio contra las entidades públicas mencionadas -, no puede hacerlo obligando a quien ha resultado lesionado por culpa del Estado a asumir la correspondiente carga. Si ello se permitiera, se estaría aceptando que la sociedad entera se beneficie de una carga impuesta a una persona que, adicionalmente, ha sido víctima de una actuación u omisión ilegítima por parte del Estado. En suma, el sujeto que ha sufrido una lesión por causa de las autoridades públicas debe asumir integralmente una carga económica que de otra manera no hubiera tenido que soportar, a fin de beneficiar a la comunidad. Lo anterior vulnera abiertamente el principio de distribución equitativa de las cargas públicas y, en consecuencia, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Conforme a lo anterior, se concluye que la exención de condena en agencias en derecho a

favor de la Nación y las entidades territoriales constituye un tratamiento discriminatorio que viola el principio de igualdad (C.P., artículo 13), razón por la cual será declarada inconstitucional.

La exención de condena de reembolso de impuestos de timbre

29. Como quedo establecido en el fundamento jurídico 11 de esta providencia, el “reembolso de impuestos de timbre” de que trata la norma parcialmente cuestionada, se refiere a la devolución de lo que una parte ha abonado a lo que la otra ha debido pagar por concepto de impuestos de timbre (C.P.C., artículo 389-6). La norma parcialmente demandada impide que la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios sean condenados al reembolso del pago del impuesto de timbre.

Por las razones que han sido expuestas en los fundamentos anteriores de esta providencia, podría sostenerse que la disposición demandada vulnera el principio de igualdad, pues mientras el particular está obligado a reembolsar a la contraparte lo que ésta ha debido pagar por concepto de impuesto de timbre, las entidades públicas no tienen similar obligación.

No obstante, existe una razón que explica el trato diferencial. Las entidades públicas señaladas en la disposición estudiada están exentas del pago de impuesto de timbre y, en consecuencia, mal podrían ser condenadas a reembolsar lo que no han debido pagar. En efecto, los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario establecen que la Nación, los departamentos, los distritos municipales, los municipios y los organismos o dependencias de las ramas del poder público, central o seccional, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, están exentos del pago de impuestos de timbre.

Conforme a lo anterior, una condena en reembolso de impuestos de timbre en contra de la Nación y las entidades territoriales es imposible, en la medida en que el Estado no puede ser condenado a reembolsar aquello que se encuentra exceptuado de pagar. En estas circunstancias, las disposiciones en materia de exención de reembolso de impuestos de timbre a favor de la Nación y las entidades territoriales, contenidas en la norma acusada, son, simplemente, un mecanismo que tiende a preservar la exención general de pago de impuestos de timbre establecida a favor del Estado en el Estatuto Tributario.

En consecuencia, encuentra la Corte que la disposición procesal analizada no consagra un trato diferenciado que lesione el principio de equidad ante las cargas públicas de las partes procesales o que afecte el derecho a la no discriminación en el proceso, tal y como ocurría con la exención del pago de agencias en derecho. En primer lugar, queda claro que el particular que actúe como contra parte de las entidades públicas no tiene que asumir una carga mayor que aquella que debería asumir si su contraparte fuera una persona de naturaleza privada. Ciertamente, si bien en el primer caso no puede solicitar reembolso de lo pagado por concepto de impuesto de timbre ello se debe a que no ha debido pagar nada por la parte que hubiera correspondido a las tantas veces citadas entidades públicas<sup>37</sup>. De otro lado, la disposición que se estudia no crea un trato diferenciado a favor del Estado sino que traduce, a la dimensión procesal, la exención establecida por los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario. Mal puede entonces afirmarse que es causa de una discriminación en

contra de los particulares.

En consecuencia, no parecen existir razones constitucionales para declarar inexecutable la parte del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, según la cuál la Nación, los departamentos, los distritos y municipios no podrán ser condenados a pagar el reembolso del impuesto de timbre.

30. Pese a lo anterior, podría sostenerse que la Corte, en el presente juicio de constitucionalidad, debe integrar la correspondiente unidad normativa entre la parte indicada del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil y los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario. En efecto, los orígenes del trato diferenciado advertido por el demandante, se remontan de manera clara y evidente a las mencionadas disposiciones tributarias, de las cuales la norma procesal parcialmente demandada es simplemente un desarrollo. En este sentido, podría procederse a la integración de la unidad normativa, lo cual aparejaría el análisis de constitucionalidad de las disposiciones tributarias citadas.

Debe la Sala estudiar si, en el presente caso, es procedente la integración de la unidad normativa en los términos indicados.

Ahora bien, excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos.

En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio.

En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo.

Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente

inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”.<sup>38</sup>

Salvo los tres casos mencionados, no es conducente, de ninguna manera, la integración de la unidad normativa.

Procede la Corte a estudiar si, en el presente caso, se verifica alguna de las tres hipótesis anteriormente descritas.

32. En primer lugar, resulta evidente que la parte del artículo 392 del Código de procedimiento Civil según la cual “(e)n ningún caso la Nación, (...) los departamentos, (...) los distritos especiales y los municipios podrán ser condenados a pagar (...) reembolso de impuestos de timbre”, tiene un contenido deóntico claro y autónomo y, por lo mismo, puede ser interpretada y aplicada por los operadores jurídicos sin necesidad de acudir a las normas del Estatuto Tributario que han sido mencionadas.

Si bien las disposiciones tributarias mencionadas explican la razón de ser de la norma procesal transcrita, lo cierto es que cada una de ellas tiene un contenido jurídico autónomo, de manera tal que no resulta en absoluto imprescindible, para evitar un fallo inhibitorio, integrar la unidad normativa. En estas condiciones, queda claro que no se configura la primera de las causales de conformación de la unidad normativa pues, pese a estar estrechamente relacionadas, las normas antes mencionadas tienen, cada una de ellas, un contenido jurídico propio e independiente.

En cuanto se refiere a la segunda hipótesis de procedencia de la unidad normativa, constata la Corte que la parte transcrita del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil no resulta idéntica a lo establecido en los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario. Efectivamente, mientras la primera es una norma adjetiva, que tiene efectos exclusivamente en el proceso, definiendo el alcance de la condena en costas para cada una de las partes, los segundos son fruto de la política fiscal y consagran una exención tributaria a favor del Estado. Se refieren si a la misma materia y se complementan perfectamente, pero no por eso puede decirse que se trata de disposiciones idénticas hasta el punto que, de producirse un fallo de inexecutable sobre la primera, fuese necesario integrar la unidad normativa con las segundas para evitar que la decisión sea inútil. En suma, el contexto, alcance y efecto de las normas tantas veces citadas impide aseverar que su contenido jurídico es exactamente el mismo.

Resta analizar si se verifica la tercera causal de procedencia de la integración normativa. Como fue estudiado, esta hipótesis se verifica si se cumplen dos condiciones: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que integrarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, constitucionalmente dudosas.

El primer requisito se cumple plenamente. La prohibición de condenar a la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios al reembolso del impuesto de timbre (art. 392 C.P.C.) es simplemente un desarrollo de la exención tributaria a que se refieren los artículos

532 y 533 del Estatuto Tributario, según los cuales las precitadas entidades están exentas del pago del impuesto de timbre nacional. Así las cosas, existe una evidente relación de dependencia normativa entre las distintas normas mencionadas.

Sin embargo, lo anterior no basta para que pueda integrarse la unidad normativa. Siendo el ordenamiento jurídico un sistema coherente de normas, no resulta extraño que estas se interrelacionen unas con otras de forma más o menos estrecha. Si bastara con demostrar la interrelación normativa para poder conocer una disposición no demandada, la Corte podría terminar convirtiéndose en juez de oficio de la totalidad del derecho legislado. Para evitar este riesgo, la jurisprudencia ha señalado claramente que sólo procede la unidad normativa cuando aquella parte del ordenamiento estrechamente ligada a la disposición demandada tiene un contenido que, a primera vista, ofrece serias dudas de constitucionalidad. A este respecto ha dicho la Corporación:

“Con todo, se podría objetar también que mediante estas integraciones normativas, la Corte se convierte en una instancia de revisión oficiosa de toda la legislación, cuando la Constitución le atribuye otra función más específica: pronunciarse sobre las demandas ciudadanas. Según este razonamiento, una norma siempre hace parte de un conjunto normativo mayor, el cual a su vez hace parte de otros conjuntos mayores, que se interrelacionan entre sí hasta abarcar la totalidad del ordenamiento. Entonces, conforme a este argumento, una sola demanda obligaría a la Corte a estudiar todas las regulaciones legales, lo cual no es admisible, pues desvirtúa la función del control constitucional. Esta objeción es en parte válida, por lo cual la Corte entra a precisar el alcance excepcional de la unidad normativa en estos casos. Así, ésta procede cuando (...) la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. En efecto, si esa regulación mayor es constitucionalmente sospechosa, ineludiblemente debe la Corte examinarla, pues no podría declarar constitucional un aspecto de una determinada institución, si ésta última puede ser globalmente inexecutable.”<sup>39</sup>

Procede la Corte, en consecuencia, a definir si la exención de que tratan los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario puede ser calificada como de dudosa constitucionalidad. Si así fuere sería necesario integrar la unidad normativa y entrar a realizar un juicio concreto de constitucionalidad sobre las precitadas disposiciones. En cambio, si no se trata de normas de constitucionalidad sospechosa, la Corte deberá abstenerse de conformar la unidad normativa y limitarse a declarar la exequibilidad de la parte estudiada del artículo 392 del C.P. C.

33. En principio las disposiciones contenidas en los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario no parecen abiertamente inconstitucionales. En primer lugar, se trata de disposiciones legales que se refieren a una materia respecto de la cual el legislador tiene un amplio marco de configuración política. En otras palabras, como lo ha señalado reiteradamente la Corte, en materia tributaria el juicio de constitucional resulta particularmente débil<sup>40</sup>. Así las cosas, para que una norma tributaria apareciera a primera vista inconstitucional se requiere, bien que establezca una diferencia de trato fundada en alguno de los criterios de diferenciación prohibidos por el artículo 13 de la Carta, ora que resulte abiertamente contraria a alguna regla constitucional expresa. Así por ejemplo, sería constitucionalmente sospechosa la norma que distribuyera una determinada carga tributaria acudiendo a criterios como el de la raza o la ideología política de los sujetos afectados. Así mismo, ofrecería serias dudas la disposición

que, contra la prohibición de fijar rentas nacionales con destinación específica, definiera que un porcentaje de los recursos del presupuesto nacional deben destinarse, por ejemplo, a la promoción de la cinematografía.

Las normas estudiadas del Estatuto Tributario no se encuentran en ninguna de las dos circunstancias mencionadas. De una parte el criterio de diferenciación que utilizan no es otro que el de la naturaleza pública o privada del sujeto gravado con la obligación tributaria. Este criterio de diferenciación no puede ser calificado como de dudosa constitucionalidad, pues no sólo no esta expresamente prohibido por la Constitución, sino que, en principio, puede sostenerse que existen buenas razones para establecer diferencias en materia tributaria entre los sujetos públicos y los sujetos privados.

Ahora bien, tampoco puede afirmarse que la precitada exención vulnere, abiertamente, alguna disposición expresa de la Carta Política. En ninguna parte de la Constitución se prohíbe al legislador la consagración de exenciones tributarias a favor de las entidades públicas. Cosa distinta ocurriría si se tratara, por ejemplo, de una exención o un tratamiento privilegiado respecto de un impuesto de propiedad de las entidades territoriales. No obstante, el artículo 532 del Estatuto Tributario es claro al consagrar la exención, exclusivamente, sobre el pago del “impuesto de timbre nacional”.

“El legislador goza de autonomía para fijar el núcleo de contribuyentes favorecidos con la exención y no vulnera la Constitución por el sólo hecho de plasmarla, ya que es la propia Carta la que, de manera expresa, prevé la figura. Desde luego, las exenciones implican que quienes encajan en los supuestos normativos que las conceden se sustraen, por voluntad del legislador, de la obligación tributaria, que en cambio cobija a todos los demás sujetos pasivos de los gravámenes en cuestión. Sin embargo, la norma que consagre una exención tributaria puede resultar contraria a la Carta Política si, al ejercer su atribución, el Congreso desconoce alguno de los postulados del orden jurídico básico del Estado, uno de los principios que informan el sistema tributario (equidad, eficiencia y progresividad, según la enunciación del artículo 363 C.P.), o uno de los derechos o de las garantías fundamentales. Pero tal vulneración no podría deducirse de la sola diferencia de trato entre los contribuyentes, ya que toda exención la supone en cuanto es de su esencia distinguir entre los sujetos pasivos de los tributos, obligando a unos y excluyendo a otros del pago de determinado gravamen. La ruptura del equilibrio constitucionalmente previsto debería partir, para ser suficiente como fundamento de la inexecutable, de la absoluta ausencia de un motivo válido, objetivo y razonable basado en circunstancias especiales. De no ser sustentada la exención en elementos que la justifiquen, la Corte no podría hacer nada distinto de declarar su inconstitucionalidad, por violación del artículo 13 de la Carta Política. A la inversa, si, desde la perspectiva de las diferencias existentes, el juez de constitucionalidad corrobora que la exención se funda en razones que ameriten exonerar del tributo a algunos de aquellos que en principio, por reunir las características de ley, deberían ser sujetos pasivos del impuesto, la disposición que la consagra no lesiona el principio de igualdad y es exequible en la medida en que tampoco desconozca otros principios o mandatos constitucionales.”<sup>41</sup>

En virtud de lo anterior, debe afirmarse que las disposiciones tributarias mencionadas no

pueden ser calificadas como de dudosa constitucionalidad y, en consecuencia, no procede la integración de la unidad normativa. Lo anterior no implica que la Corte esté afirmando que las precitadas disposiciones son constitucionales. Simplemente, para efectos de verificar si procede la conformación de la unidad normativa, la Corte constata que, prima facie, los artículos 532 y 533 del Estatuto Tributario no incurren en un vicio que las convierta en normas de dudosa constitucionalidad.

Conforme a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de la parte del artículo 392 del C.P. C., según la cual la Nación y las entidades territoriales no podrán ser condenadas al pago del reembolso del impuesto de timbre.

### III. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E

1. Estarse a lo resuelto en la sentencia N° 98 de julio 26 de 1990 (MP. Jaime Sanín Greiffenstein), que declaró inexecutable la expresión “las instituciones financieras nacionalizadas”, contenida en el inciso 2° del artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil, tal como quedó modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989.

2. Declarar EXEQUIBLE el inciso 2° del numeral 1° del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989), salvo las expresiones “agencias en derecho, ni” y “las intendencias y las comisarias” que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-539/99

AGENCIAS EN DERECHO A FAVOR DE LA NACION (Salvamento parcial de voto)

Resulta equivocada la decisión adoptada con ese fundamento por la mayoría, pues si bien es verdad que existe en esa disposición una discriminación a favor de la Nación, los departamentos y los municipios, ese trato diferencial obedece a la naturaleza de estas personas de derecho público, que, precisamente por serlo, actúan en defensa no de intereses privados, sino, como es evidente, de los superiores intereses de la colectividad, es decir, de todos los asociados, razón ésta por la cual se justifica ese tratamiento diferencial, que, en esta perspectiva, aparece dotado de plena legitimidad. De igual modo, si las agencias en derecho son de carácter patrimonial, fuerza es concluir que la prohibición de condenar al pago de ellas a la Nación, los departamentos y los municipios, necesariamente implica disminuir las erogaciones a cargo de estos entes públicos, es decir que, tal prohibición aparece con una finalidad en pro de los recursos públicos, lo que quiere decir que, además de legítima, esa prohibición es útil en beneficio de los superiores intereses de la sociedad. La citada prohibición de condenar al pago de agencias en derecho a la Nación, los departamentos y los municipios, ni de lejos resulta desproporcionada, y, en cambio, salta a la vista que mediante ella, se hace aplicación concreta del artículo 1º. de la Carta que establece como uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho “la solidaridad de las personas” que de él forman parte y “la prevalencia del interés general”. De tal manera que, si a quien resulta vencedor en el proceso adelantado contra una de las entidades estatales aludidas, la condena a su favor habrá de pagársele con cargo a los dineros públicos, no resulta como un exabrupto ni pugna con la Constitución que a los demás se les exonere de contribuir al pago adicional de las “agencias en derecho”. Lo que parece claro es que la exoneración del pago de agencias en derecho a las citadas personas de derecho público, tiene nítido fundamento constitucional, por una parte; y, por otra, decisiones como ésta, de la cual disentimos, en vez de avanzar en la evolución del derecho, constituyen un retroceso.

Los suscritos magistrados, con el respeto debido a las decisiones de la Corte Constitucional, expresamos a continuación las razones por las cuales en relación con la Sentencia C-539 de

julio 28 de 1999, salvamos nuestro voto. Ellas son:

1ª. En el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia aludida, se declara inexecutable la prohibición de condenar a pagar agencias en derecho a la Nación, los Departamentos, los distritos especiales y los municipios, pues eso es lo que queda vigente al declarar executable el inciso segundo del numeral 1º del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el numeral 198 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989), “salvo las expresiones ‘agencias en derecho, ni’ y ‘las intendencias y comisarias’ que se declaran inexecutables”.

2ª. Analizados los antecedentes de la norma en cuestión, con absoluta claridad se observa que el legislador, bajo la consideración de que la Nación, los Departamentos y los Municipios, como personas de Derecho Público actúan en interés general, optó por la prohibición de condenarlos en costas, tal cual aparece en el artículo 35 de la Ley 100 de 1892, que adicionó en ese punto el artículo 864 del Código Judicial de 1872, norma que se reprodujo luego por el artículo 576 de la Ley 105 de 1931 y que, en similares términos se incluyó también en el inciso segundo del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil expedido mediante Decreto 1400 de 1970.

3ª. Posteriormente, mediante la reforma introducida al Código de Procedimiento Civil vigente por el Decreto 2282 de 1989 (artículo 1º, modificación 198), el artículo 392 de dicho Código, dispuso que “en ningún caso la Nación, las instituciones financieras nacionalizadas, los departamentos, las intendencias, las comisarias, los distritos especiales y los municipios podrán ser condenados a pagar agencias en derecho, ni reembolso de impuesto de timbre”. Es decir, que a partir de la vigencia de la reforma en mención, de las costas procesales, según la norma analizada, habrá que separar “las agencias en derecho”, de tal suerte que las personas jurídicas mencionadas puedan ser condenadas sólo por el valor de las expensas que para surtir el proceso hubieren sido sufragadas por la contraparte.

4ª. Con todo, como quiera que la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia No. 98 de 26 de julio de 1990, declaró inexecutable la expresión “las instituciones financieras nacionalizadas”, contenida en el inciso segundo del citado artículo 392-1 del Código de Procedimiento Civil, con la modificación que a él le fue introducida por el Decreto 2282 de 1989, es claro que la prohibición de condena al pago de agencias en derecho sólo subsistía respecto de las demás personas de Derecho Público allí mencionadas, de las cuales, por ministerio de la Constitución, quedan excluidas las intendencias y las comisarias, entidades territoriales que desaparecieron a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, tal cual se expresa en la Sentencia de la que respetuosamente salvamos nuestro voto, en forma parcial.

5ª. Como fundamento del numeral segundo de la parte resolutive del fallo del cual discrepamos, en síntesis, la Sentencia expresa que la prohibición de condenar en costas a las entidades de derecho público que allí se mencionan, resulta vulneratoria del derecho a la igualdad, pues no encuentra que sea legítimo conforme al artículo 13 de la Carta Política que se sitúe en una posición de privilegio a la Nación, los departamentos o los municipios, con respecto al particular que litigue contra ellos y los venza en un proceso, pues, a pesar de ello, no podrá recuperar para su patrimonio lo que hubiere gastado en sufragar las “agencias en

derecho”.

6ª. A nuestro juicio, resulta equivocada la decisión adoptada con ese fundamento por la mayoría, pues si bien es verdad que existe en esa disposición una discriminación a favor de la Nación, los departamentos y los municipios, ese trato diferencial obedece a la naturaleza de estas personas de derecho público, que, precisamente por serlo, actúan en defensa no de intereses privados, sino, como es evidente, de los superiores intereses de la colectividad, es decir, de todos los asociados, razón ésta por la cual se justifica ese tratamiento diferencial, que, en esta perspectiva, aparece dotado de plena legitimidad.

7ª. De igual modo, si las agencias en derecho son de carácter patrimonial, fuerza es concluir que la prohibición de condenar al pago de ellas a la Nación, los departamentos y los municipios, necesariamente implica disminuir las erogaciones a cargo de estos entes públicos, es decir que, tal prohibición aparece con una finalidad en pro de los recursos públicos, lo que quiere decir que, además de legítima, esa prohibición es útil en beneficio de los superiores intereses de la sociedad.

8ª. Por otra parte, la citada prohibición de condenar al pago de agencias en derecho a la Nación, los departamentos y los municipios, ni de lejos resulta desproporcionada, y, en cambio, salta a la vista que mediante ella, se hace aplicación concreta del artículo 1º de la Carta que establece como uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho “la solidaridad de las personas” que de él forman parte y “la prevalencia del interés general”.

De tal manera que, si a quien resulta vencedor en el proceso adelantado contra una de las entidades estatales aludidas, la condena a su favor habrá de pagársele con cargo a los dineros públicos, no resulta como un exabrupto ni pugna con la Constitución que a los demás se les exonere de contribuir al pago adicional de las “agencias en derecho”.

9ª. Así las cosas, lo que aparece claro es que la exoneración del pago de agencias en derecho a las citadas personas de derecho público, tiene nítido fundamento constitucional, por una parte; y, por otra, decisiones como ésta, de la cual disentimos, en vez de avanzar en la evolución del derecho, constituyen un retroceso, por cuanto se regresa a la situación imperante durante la vigencia de disposiciones decimonónicas, tales como el Código Judicial de Cundinamarca de 1858, adoptado como Código Judicial de los Estados Unidos de Colombia por la Ley 57 de 1872, que, bajo orientaciones que sí tienen en cuenta la función y los fines del Estado, ya habían sido superadas primero por el artículo 35 de la Ley 100 de 1892 y, luego, por la Ley 105 de 1931, el Código de Procedimiento Civil de 1970 (Decreto 1400 de ese año) y, posteriormente, mantenidas con la reforma introducida a éste por el Decreto 2282 de 1989.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

1 Sobre este fenómeno, la Corte señaló en la sentencia C-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo): “Adviértase que [el fenómeno de la cosa juzgada relativa] no acontece (...) en lo referente a fallos de inexequibilidad, toda vez que, hallada y declarada la oposición entre la norma acusada, objetada o revisada y la Constitución Política, es aquella retirada del ordenamiento jurídico en virtud de decisión inapelable y con efectos erga omnes cuyo sentido no es posible debatir después de pronunciada”.

2 Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias C-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-002/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); C-170/93 (MP. Fabio Morón Díaz); C-345/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-060/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-311/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-527/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-055/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-072/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); C-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-598/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-006/98 (MP. Antonio Barrera Carbonell); C-014/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-086/98 (MP. Jorge Arango Mejía).

3 Sentencia C-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

4 Sentencia C-741/98 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Vale la pena recordar que la condena en costas obedece a un criterio objetivo, como quiera que la misma se impone a la parte que resulta vencida en el proceso, sin que entre a examinarse su comportamiento procesal, es decir, si hubo o no culpa en sus actuaciones. En este sentido, la condena en costas no implica que la parte que la soporta haya incurrido en conductas contrarias a derecho o en temeridad o mala fe. Al respecto, véanse las sentencias C-480/95 (MP. Jorge Arango Mejía); C-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-274/98 (MP. Carmenza Isaza de Gómez).

7 Además de este estudio, lo que sigue se basa en el recuento histórico del derecho procesal civil colombiano realizado por la doctrina más especializada, Vgr. López Blanco (1997). Así mismo, para una compilación de las normas procesales vigentes antes de la expedición del “Código Arbeláez”, puede consultarse Eduardo Rodríguez Piñeres, Código Judicial Colombiano, Bogotá, Librería Americana, 1917.

8 Cfr., Hernán Fabio López Blanco (1997). El Código Judicial de Cundinamarca (Ley 29 de 1858 del Estado Soberano de Cundinamarca), elevado a Código Judicial de los Estados Unidos de Colombia por la Ley 57 bis de 1872, modificado por la Ley 76 de 1883 y, finalmente, adoptado como primer Código Judicial de la República de Colombia por el artículo 1° de la Ley 57 de 1887, no contemplaba, en sus artículos 864 a 867, tratamiento preferencial alguno en favor de entidades de derecho público en materia de condena en costas. Así mismo, ni la Ley 147 de 1888 ni la Ley 105 de 1890, que introdujeron reformas sustanciales al Código Judicial de 1872 - hasta el punto de llegar a ser consideradas códigos judiciales por derecho propio -, exceptúan a las autoridades públicas de ser condenadas en costas.

9 En el año de 1914, el Gobierno Nacional comisionó a Ismael Arbeláez la elaboración de un proyecto de código judicial que unificara la dispersa legislación procesal existente hasta esa

fecha. El trabajo llevado a cabo por Arbeláez, una vez revisado por una comisión coordinada por el Consejo de Estado, dio lugar a la expedición de la Ley 103 de 1923 - denominada "Código Arbeláez" -, cuyo artículo 561 rezaba: "No pueden ser condenados en costas: La Nación, los municipios, el Lazareto y los amparados como pobres". Sin embargo, el artículo 1° de la Ley 26 de 1924 suspendió transitoriamente la vigencia de la Ley 103 de 1923 hasta tanto ésta fuera revisada por una comisión de expertos que debería llenar sus vacíos y corregir sus errores (artículo 3°). De igual modo, la Ley 26 de 1924 ordenó, en su artículo 2°, que, durante el tiempo de suspensión de la Ley 103 de 1923, volvería a regir el Código Judicial adoptado por la Ley 57 de 1887, el cual, como se vio, correspondía al Código Judicial de Cundinamarca, vigente desde 1858 (v. supra).

Una vez finalizados los trabajos de la comisión establecida por el artículo 3° de la Ley 26 de 1924, fue presentado a la consideración del Congreso de la República un proyecto de Código Judicial que, finalmente, fue aprobado mediante la Ley 105 de 1931. Este código, en su artículo 576, establecía que "[e]l Estado, los departamentos y los municipios no pueden ser condenados en costas".

10 Según la Corte Suprema de Justicia, el inciso 2° del artículo 393-2 del Código de Procedimiento civil (modificado por el numeral 199 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989) desbordaba el ámbito de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la Ley 30 de 1987

11 Hernán Fabio López Blanco, (1997).

12 Véase, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de septiembre 15 de 1994 (CP. Julio César Uribe Acosta), Exp. 9391, Actor: Alberto Uribe Oñate.

13 "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

14 Juan Montero Aroca. Evolución y Futuro del Derecho Procesal. Editorial Temis. 1984, pág. 89.

15 Sobre esta cuestión, véanse, entre otras, las sentencias T-422/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-230/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-022/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz)

16 Sobre esta cuestión, véanse, entre otras, las sentencias C-445/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); T-352/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-183/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-568/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

17 Véanse, entre otras, las sentencias C-105/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-351/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); C-394/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); C-418/94 (MP. Jorge Arango Mejía); C-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-078/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-407/97 (MP. Jorge Arango Mejía); C-411/97 (MP. José Gregorio

Hernández Galindo); C-272/99 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

18 Antonio J. Pardo, Tratado de Derecho Procesal Civil, Tomo II, Medellín, Universidad de Antioquia, 1956, p. 376.

19 Hernando Morales Molina, Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General, Bogotá, Lerner, 1965, p. 572.

20 Hernando Morales Molina, Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General, Bogotá, Editorial ABC, 1988, p. 543.

21 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia de agosto 16 de 1984 (MP. Alfonso Patiño Rosselli).

22 Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia N° 88 de agosto 18 de 1988 (MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Jairo E. Duque Pérez), en Gaceta Judicial, Tomo CXCV, N° 2434, 1988, pp. 162-163.

23 Al respecto, pueden consultarse Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, Civitas, 1997, pp. 43-56; René Chapus, Droit Administratif Général, Tome 1, Paris, Montchrestien, 1992, p. 3.

24 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, op. cit., p. 47.

25 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, op. cit., p. 47.

26 René Chapus, op. cit., loc. cit.

27 Maurice Hauriou, Obra Escogida, Madrid, IEA, 1976, p. 99, citado por Andrés Betancor Rodríguez, El Acto Ejecutivo, Madrid, CEC, 1992, p. 301.

28 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, op. cit., p. 47.

29 Véase, por ejemplo, André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traité de Droit Administratif, Tome I, Paris, LGDJ, 1994, p. 37.

30 Id., p. 44. Véanse, también, René Chapus, op. cit., pp. 4-5; Jaime Orlando Santofimio, op. cit., pp. 118-125; Jean Rivero, Droit Administratif, Paris, Dalloz, 1990, pp. 43-45.

31 Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, op. cit., p. 38; Véase, igualmente, René Chapus, op. cit., pp. 7-8.

32 Véase la sentencia C-004/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

33 Véanse, entre otras, las sentencias T-406/92 (MP. Ciro Angarita Barón) y T-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón).

34 Sentencia T-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón).

35 Sentencia C-445/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

36 Sentencia C-469/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

37 Según el artículo 532 del Estatuto Tributario, cuando en una actuación o en un documento intervengan entidades exentas y personas no exentas, las últimas deberán pagar la mitad del impuesto de timbre, salvo cuando la excepción se deba a la naturaleza del acto o documento y no a la calidad de sus otorgantes. Cuando la entidad exenta sea otorgante, emisora o giradora del documento, la persona o entidad no exenta en cuyo favor se otorgue el documento estará obligada al pago del impuesto en la proporción establecida en el inciso anterior.

38 Sentencia C-320/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

39 Sentencia C-320/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

40 Sentencia C 445/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

41 Sentencia C-188/98 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).