

Sentencia C-995/01

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Dimensiones

La Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial según la cual el principio de unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se dirige a la racionalización del proceso legislativo en una triple dimensión: En primer lugar, mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas pues en razón de ese principio se les permite a los presidentes de las comisiones legislativas rechazar las iniciativas que incumplan ese principio. En segundo lugar, garantizando una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley pues con ella se evita la aprobación de normas no consideradas en los debates parlamentarios como escenarios de concreción de la democracia. Y, en tercer lugar, por sus implicaciones directas sobre la intensidad del control constitucional pues impone la necesidad de mantener una relación de equilibrio entre la materia de las leyes y el principio democrático.

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance

El control de constitucionalidad en consideración al principio de unidad de materia, si bien debe orientarse a salvaguardar la racionalidad del proceso de producción de la ley, no debe sacrificar la capacidad de configuración jurídica del Congreso de la República.

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Regulación de núcleos temáticos y temas conexos

Aplicando la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Corte en torno al principio de unidad de materia se infiere que él no impone que la ley se ocupe únicamente de núcleos temáticos pues también puede desarrollar temas conexos siempre que esa conexidad se advierta con un criterio objetivo y razonable.

#### LEY DE REACTIVACION ECONOMICA-Mercado inmobiliario

ACTOS SIN CUANTIA EN DERECHOS NOTARIALES-Transferencia a título de dación en pago de bienes inmuebles

DERECHOS NOTARIALES-Tarifa mínima en transferencias a título de dación en pago de bienes inmuebles

ACTOS SIN CUANTIA EN DERECHOS NOTARIALES-Causación de derechos inferiores

FUNCION NOTARIAL-Impuestos y aportes

ACTOS SIN CUANTIA EN DERECHOS NOTARIALES-Efectos tributarios

FUNCION NOTARIAL Y FUNCION REGISTRAL-Regulación conjunta

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE REACTIVACION ECONOMICA-Regulación de derechos notariales en materia tributaria

Referencia: expediente D-3455

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 88 de la Ley 633 de 2000.

Actor: Gustavo Adolfo Téllez Fandiño

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Gustavo Adolfo Téllez Fandiño contra el artículo 88 de la Ley 633 de 2000.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY No.633 DE 2000

(29 de diciembre)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 88. Impuesto de registro de instrumentos públicos y derechos notariales. Constituyen actos sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales y registrales, la transferencia a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria”.

## I. LA DEMANDA

Con base en los siguientes argumentos, el actor plantea que la norma demandada vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta:

1. Existen claras diferencias entre la función notarial y la función registral. La función notarial se encamina a que una serie de manifestaciones de voluntad, que producen efectos jurídicos queridos por las partes, tengan autenticidad frente a terceros. La función registral da lugar a la tradición de los inmuebles, brinda publicidad sobre los actos que pueden afectar derechos reales sobre inmuebles y genera seguridad en el tráfico jurídico respecto de las condiciones intrínsecas de tales derechos y de los titulares de éstos.

3. Ya que existen claras diferencias entre la función notarial y la función registral y entre los

derechos notariales y los impuestos, la regulación de los derechos notariales hecha en el artículo 88 de la Ley 633 de 2000 escapa a la materia tributaria regulada en el Capítulo IV e incluso en toda la ley y por ello debe ser declarada inexecutable.

Posteriormente, el actor presentó un memorial reiterando la solicitud de declaratoria de inexecutable formulada en la demanda.

## I. INTERVENCIONES

### A. De la Superintendencia de Notariado y Registro

El Superintendente de Notariado y Registro solicita la declaratoria de inexecutable de la norma demandada. Su solicitud se apoya en los siguientes criterios:

1. Los notarios colombianos son particulares a quienes el Estado les ha confiado la función pública fedataria. Son autoridades pero no tienen la calidad de servidores públicos.
2. Los notarios ejercen una actividad remunerada y esa remuneración tiene la naturaleza de honorarios por la prestación del servicio. Su pago corre por cuenta de los usuarios y debe realizarse teniendo en cuenta las tarifas fijadas por el Gobierno Nacional.
3. Luego, los derechos notariales no constituyen un tributo como sí lo son los impuestos, aportes especiales y retenciones que el notario debe efectuar como agente fiscal.
4. Entonces, el artículo 88 de la Ley 633 de 2000, al equiparar los derechos notariales a tributos y establecer la gratuidad de las transferencias a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria, violó el principio de unidad de materia pues la exoneración de derechos notariales en tales transacciones no tiene relación alguna con la materia tributaria regulada por esa ley.

### B. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado, solicita la declaratoria de executable de la norma demandada. Los argumentos en que basa su petición son los siguientes:

1. La unidad de materia admite las particularidades de un asunto y las imbricaciones que subyacen a él y por tanto involucra la búsqueda de la integridad del ordenamiento jurídico.

Por ello, ese principio no impide la referencia a temas que pueden ser abordados por su conexidad con el propósito principal de una ley. Si ello es así, la regulación de una materia como la tributaria no rechaza la alusión a temas que guarden conexidad y cercanía con ella.

2. El contenido de la Ley 633 desvirtúa la supuesta vulneración del principio de unidad de materia por la norma demandada. El Capítulo I regula lo concerniente a los gravámenes a las transacciones financieras, el Capítulo II se ocupa del impuesto a la renta, el Capítulo III introduce modificaciones al impuesto sobre las ventas y en el Capítulo IV se incluyen normas relacionadas con la fiscalización y control de tributos, con la tasa por la prestación de servicios aduaneros, con el impuesto al valor agregado al asfalto y, en el artículo 88 demandado, con las tasas notariales y registrales.

3. El artículo 88 consagra una tasa y no una remuneración por los servicios notariales. Ello es así porque ese artículo cumple con todas las características que para las tasas ha fijado la doctrina de esta Corporación: Es el Estado el que cobra por un bien o un servicio ofrecido, el precio pagado por el ciudadano guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, el particular tiene la opción de adquirir el bien o servicio o no y el precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.

4. Si el notario es un ciudadano que cumple una función administrativa sin ser funcionario ni empleado público; si la función notarial constituye un servicio público; si los derechos notariales y registrales referidos en el artículo 88 constituyen una tasa y no un precio, es claro que, siendo las tasas una especie de los tributos, no puede prosperar el cargo por violación del principio de unidad de materia por la inclusión de una disposición que consagra una tasa dentro de una ley sobre reforma tributaria.

Luego de vencido el término de fijación en lista, el ciudadano Néstor Ivan Osuna Patiño presentó un memorial solicitando la declaratoria de inexecutable del aparte normativo demandado.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada. Para apoyar su solicitud expone los siguientes razonamientos:

1. La actividad notarial y la actividad registral están señaladas como la respuesta que el Estado suministra a la necesidad colectiva de seguridad jurídica a través de la fe pública y son tanto funciones públicas como servicios públicos.
2. En ese marco, los derechos notariales a que alude la norma parcialmente impugnada son una tasa que pagan los usuarios por el servicio que prestan los notarios y no el precio por dicho servicio. Esto es así porque según la Constitución es el Estado el competente para reglamentar el servicio público que prestan los notarios y el que, en ejercicio de esa competencia, establece la tarifa oficial para ese servicio; porque esa tasa es recaudada directamente por el notario en nombre del Estado y éste le reconoce a aquél un porcentaje sobre lo recaudado para que financie los costos en que incurre por la prestación del servicio y porque los particulares no tienen posibilidad de negociar el valor del servicio, aunque si la opción de adquirirlo o no.
3. De ese modo, cuando el Legislador, en la norma acusada, elimina el valor de la tasa para un acto notarial concreto como es la transferencia a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria, está haciendo uso del poder tributario de que es titular y que lo faculta para gravar o desgravar actos, actividades o servicios.
4. Para que una norma sea declarada inexecutable por violación del principio de unidad de materia es necesaria una total divergencia entre las materias tratadas en el texto de la ley y la norma demandada, de tal manera que ésta no pueda incorporarse al contenido básico de la normatividad a la cual se integra, bien por el carácter taxativo del título de la ley o bien por la falta absoluta de conexidad con el objeto dominante de su contenido.
5. En el caso de la expresión demandada del artículo 88 de la Ley 633, si bien existe imprecisión en el título del artículo, por cuanto los derechos notariales no son impuestos sino tasas, éstas también son un género de los tributos y por tanto es conexas con el título y la materia dominante de la Ley de que hace parte.

## I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

### A. Problema jurídico

El problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente: ¿La consideración de las transferencias a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria como actos sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales, dispuesta por el artículo 88 de la Ley 633 de 2000, vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 del Texto Fundamental?

### B. Solución

Para resolver el problema jurídico suscitado la Corte retomará la línea jurisprudencial que ha planteado en relación con el principio de unidad de materia; optará por un control que equilibre la necesidad de racionalizar el proceso legislativo con el imperativo de no afectar el principio democrático y, sobre esa base, determinará si la norma, en la parte demandada, es congruente con las materias reguladas en la Ley 633 de 2000 y, en consecuencia, si vulnera o no los artículos 158 y 169 de la Carta.

1. La Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial según la cual el principio de unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se dirige a la racionalización del proceso legislativo en una triple dimensión: En primer lugar, mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas pues en razón de ese principio se les permite a los presidentes de las comisiones legislativas rechazar las iniciativas que incumplan ese principio. En segundo lugar, garantizando una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley pues con ella se evita la aprobación de normas no consideradas en los debates parlamentarios como escenarios de concreción de la democracia. Y, en tercer lugar, por sus implicaciones directas sobre la intensidad del control constitucional pues impone la necesidad de mantener una relación de equilibrio entre la materia de las leyes y el principio democrático. Desarrollando estas dimensiones del principio de unidad de materia, en un reciente pronunciamiento, la Corte expuso:

“Genéricamente al principio de unidad de materia se le ha reconocido la virtualidad de racionalizar el proceso legislativo. Sobre la base de que la instancia legislativa del poder público constituye un espacio por excelencia idóneo para la concreción de la democracia, el constituyente implementó este principio para afianzar el perfil democrático tanto del proceso legislativo como de su producto. Buscó que la configuración del derecho positivo se cumpliera prioritariamente en la instancia del poder con mayor ascendencia democrática y para asegurar su producción racional y legítima lo sometió a principios como el que ahora es objeto de análisis.

La racionalización del proceso legislativo que se le atribuye al principio de unidad de materia se manifiesta de diversas maneras.

En primer lugar, el principio de unidad de materia tiene implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo. Ello es así en cuanto el artículo 158 de la Carta, tras indicar que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia” ordena que “serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y a continuación habilita al Presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se avengan a ese precepto, rechazo que es susceptible de apelación ante la respectiva comisión.

Como puede advertirse, la primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la

promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Finalmente, el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no se incline por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

De acuerdo con ello, resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los

textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”<sup>1</sup>.

2. En esta oportunidad, la Corte debe resaltar las implicaciones que el principio de unidad de materia tiene en el ámbito del control constitucional.

Por una parte, esta Corporación debe mantener la integridad de los artículos 158 y 169 de la Carta y debe hacerlo excluyendo del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que no se avienen con el principio en ellos consagrado. Ese deber es imperativo pues de lo contrario se permitiría lo que el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.

Pero, al mismo tiempo, la Corte debe permitir la realización del principio democrático en la instancia parlamentaria. Ello es así en cuanto el Congreso de la República es el escenario por excelencia idóneo para la producción del derecho como mecanismo normativo orientado a la realización de los fines estatales, como instrumento de promoción de la convivencia social; en últimas, como única alternativa de vida civilizada. La ley es un canal de expresión democrática pues recoge las iniciativas que existen para la regulación de ámbitos de las relaciones sociales, las somete a una deliberación pública y transparente, capta los aportes de una sociedad civil comprometida con su propio destino y permite la legitimación del poder político tanto por la concurrencia ciudadana a los procedimientos de producción del derecho como por su vinculación a la determinación de sus contenidos.

En ese contexto, si bien la Corte, en su papel de guardián de la Constitución, debe mantener la racionalidad del proceso de producción de la ley, debe hacerlo sin romper el equilibrio que exige la salvaguardia del principio democrático. Esos dos propósitos se articulan muy bien si, al momento del control constitucional, en el ámbito del principio de unidad de materia se permite que la ley regule no solo temas nucleares, esto es, aquellos anunciados desde el mismo título de la ley, sino también otros que los desarrollen o que resulten conexos con

ellos de manera objetiva y razonable.

De ese modo, el control de constitucionalidad en consideración al principio de unidad de materia, si bien debe orientarse a salvaguardar la racionalidad del proceso de producción de la ley, no debe sacrificar la capacidad de configuración jurídica del Congreso de la República.

3. Pues bien. Ese es el contexto en el cual debe emprenderse el examen de constitucionalidad de las expresiones demandadas que hacen parte del artículo 88 de la Ley 633 de 2000 por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial, normas que son desarrolladas en los distintos capítulos que la integran.

Así, el Capítulo I adiciona al Estatuto Tributario un nuevo libro, el Sexto, en el que se regula el gravamen a los movimientos financieros indicando el hecho generador, la tarifa, su causación, la base gravable, los sujetos pasivos, los agentes de retención y su administración, entre otros aspectos.

El Capítulo II regula el impuesto sobre la renta estableciendo un beneficio especial de auditoría y adicionando y modificando disposiciones del Estatuto Tributario.

El Capítulo III regula el impuesto sobre las ventas modificando y adicionando múltiples disposiciones del Estatuto Tributario y consagrado un plazo máximo para remarcar precios como consecuencia de la nueva tarifa fijada para ese impuesto.

El Capítulo IV consagra normas de procedimiento y control; introduce varias modificaciones y adiciones a disposiciones del Estatuto Tributario; autoriza a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a determinar los valores de las operaciones que deben ser objeto de información y unifica el régimen de la exoneración de responsabilidad penal de los agentes retenedores o responsables del impuesto sobre las ventas.

El Capítulo V es el más extenso de la ley. En él, entre otras cosas, se incluyen modificaciones y adiciones al Estatuto Tributario, se crea la Policía Fiscal Aduanera y la tasa especial por los servicios aduaneros, se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial y

se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social. De él hace parte el artículo 88 según el cual “Constituyen actos sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales y registrales, la transferencia a título de dación en pago de los bienes muebles que garantizan una obligación hipotecaria”.

4. Para el actor, las diferencias que existen entre la función notarial y la función registral y entre las erogaciones que deben realizar los interesados en realizar actuaciones jurídicas ante ellas, implican que no puede extenderse a la función notarial el efecto de una norma referida a la función registral como parte de una reforma tributaria y por ello solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada por violación del principio de unidad de materia.

Ahora, aplicando la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Corte en torno al principio de unidad de materia se infiere que él no impone que la ley se ocupe únicamente de núcleos temáticos pues también puede desarrollar temas conexos siempre que esa conexidad se advierta con un criterio objetivo y razonable.

Si ello es así, la Corte debe establecer si existe conexidad entre las materias reguladas por la Ley 633 de 2000 y la consideración como actos sin cuantía para efectos de la liquidación de los derechos notariales de las transferencias a títulos de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria.

5. Ya en dos oportunidades la Corte ha abordado las materias desarrolladas por la Ley 633 de 2000. Así, en la Sentencia C-809 de 2001 indicó que de los antecedentes legislativos, de la exposición de motivos y del título de la Ley se infería que ellas giraban en torno a la necesidad de equilibrar las finanzas públicas dada su incidencia en el deterioro de las condiciones económicas y a la urgencia de propiciar un plan de ajuste fiscal que permitiera estabilizar el nivel de la deuda pública y propiciar el crecimiento económico del país<sup>2</sup>. Y en la sentencia C-714 de 2001 indicó que el contenido esencial de esa Ley se centraba en la regulación de materias tributarias pues giraba en torno a las fuentes generadoras de los ingresos requeridos para atender los gastos del Estado, los mecanismos de recaudo y control y el empleo de esos recursos<sup>3</sup>.

Como puede advertirse, entonces, la Ley 633 de 2000 desarrolla materias orientadas a propiciar la reactivación económica del país y en esa dirección implementó una reforma

tributaria, reguló los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y fortaleció las finanzas de la rama judicial.

6. De acuerdo con ello, la Corte advierte que el propósito de reactivar la economía nacional se puso de manifiesto en una serie de disposiciones orientadas al mercado inmobiliario dado que él ha sido uno de los más golpeados por la crisis económica de los últimos años. Y ello es precisamente lo que ocurre con la disposición demandada pues ella disminuye los costos de las daciones en pago de los bienes inmuebles afectados con gravámenes hipotecarios, costos como los derechos notariales, el impuesto a las ventas, el impuesto de retención en la fuente y el impuesto de registro.

En ese sentido, no debe perderse de vista que al catalogarse como actos sin cuantía las transferencias a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria, se aplica la tarifa mínima tanto para la liquidación de los derechos registrales, según lo dispone el Decreto 1428 de 2000, como para la liquidación de los derechos notariales, según lo ordena la resolución 5839 de 2000 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro. Luego, es imprecisa la afirmación que se hace en cuanto a que el legislador ha dispuesto la gratuidad de los derechos notariales en razón de la consideración como actos sin cuantía de las transferencias a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria pues los actos que carecen de cuantía si causan derechos aunque inferiores a aquellos de cuantía determinada.

Entonces, el artículo 88 de la Ley 633 disminuye los costos y las cargas impositivas de aquellos propietarios que en razón de sus dificultades económicas se han visto forzados a entregar sus inmuebles como modo de extinción de las obligaciones hipotecarias contraídas. Y uno de los costos disminuidos es el de los derechos notariales que deben cancelar en razón de tales transacciones.

Así, la Corte advierte que entre la materia de la ley y los apartes demandados del artículo 88 existe una clara conexidad pues mediante ellos se toma una medida orientada a la disminución de los costos que deben cubrir los deudores hipotecarios que dan en pago los inmuebles adquiridos y no cabe duda que esa situación, que afecta a muchos deudores, es una de las manifestaciones de la crisis económica que se trata de superar con la reactivación que procura la Ley 633.

7. Por otra parte, la función notarial en Colombia se encuentra afectada con impuestos y aportes. De un lado, las notarías deben pagar un impuesto de industria y comercio que es equivalente al 7 por 1.000 de los actos jurídicos facturados. De otro, deben recaudar un impuesto sobre las ventas que es equivalente al 16% de los actos jurídicos facturados. También debe recaudar un impuesto de retención en la fuente por enajenación de activos fijos que equivale al 1% de la cuantía de los actos jurídicos facturados. Finalmente, deben pagar un aporte a la Administración de Justicia, que es equivalente al 10% de los actos jurídicos facturados, y un aporte con destino al fondo especial de la Superintendencia de Notariado y Registro que se paga teniendo en cuenta el número de escrituras públicas otorgadas.

De este modo, es claro que la consideración de un acto jurídico como sin cuantía determinada también tiene precisos efectos tributarios pues esa situación afecta la facturación de los servicios prestados ya que ésta debe hacerse teniendo en cuenta la tarifa mínima para la liquidación de los derechos notariales. Si ello es así, los tributos que se determinan con base en esa facturación, como ocurre con el impuesto de industria y comercio que pagan los notarios; o con el impuesto a las ventas y el impuesto de retención en la fuente por enajenación de activos fijos, que pagan los usuarios del servicio y que recaudan los notarios, resultan proporcionalmente disminuidos.

Ello quiere decir que el legislador, al establecer que constituyen actos sin cuantía las transferencias a título de dación en pago de los bienes inmuebles que garantizan una obligación hipotecaria, no solo disminuyó el valor de los derechos notariales en esas transacciones, sino que afectó también, de manera proporcional, los recaudos que se hacen por concepto del impuesto de industria y comercio, a cargo de los notarios, y de los impuestos a las ventas y de retención en la fuente por enajenación de activos fijos, a cargo de los usuarios del servicio de la fe pública.

Luego, es claro que existe también una clara relación de conexidad entre la regulación que se ha hecho de los derechos notariales y la materia tributaria desarrollada por la Ley 633 de 2000 pues la referencia que se hace de tales derechos produce efectos jurídicos en el ámbito tributario. Para percatarse de esa relación basta advertir el régimen de impuestos y aportes que se ha previsto para la función notarial.

8. De otro lado, la Corte advierte que no necesariamente se vulnera el principio de unidad de materia por la extensión a la función notarial de los efectos de una norma prevista también para la función registral pues, por una parte, esas dos funciones se encuentran vinculadas a la satisfacción de la necesidad colectiva de la seguridad de los actos jurídicos a través de la fe pública y ello es así como que, desde el punto de vista de la función pública, las dos han sido objeto de regulación en una sola norma por parte del constituyente: El artículo 131 de la Carta.

Y, por otra parte, la regulación conjunta de la función notarial y de la función registral se hace desde una perspectiva que está relacionada con los tributos como una de las materias de la Ley 633 de 2000: La reducción de las condiciones gravosas que deben sobrellevar los deudores hipotecarios que se han visto forzados a entregar sus inmuebles en dación en pago, reducción que procede mediante la disminución de las cargas tributarias derivadas de la dación en pago de tales inmuebles. Si ello es así, ya que la disminución del valor de los derechos notariales afecta proporcionalmente su carga tributaria y la de las notarías ante las cuales protocolizan sus actos, surge una clara conexidad entre la materia tributaria de la ley y la expresión demandada.

9. Finalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Procurador General de la Nación hacen especial énfasis en la naturaleza jurídica de los derechos notariales, bien sea para desvirtuar su naturaleza tributaria o para afirmarla atribuyéndole el carácter de una tasa como especie de los tributos.

Con todo, es discutible el carácter de tasas que se pretende atribuirle a los derechos notariales, pues bien se sabe que de las tasas está excluida la posibilidad de rendimiento o beneficio en cuanto se limitan al costo contable de la prestación del servicio<sup>4</sup>. Esta circunstancia impide afirmar que los derechos notariales constituyan tasas pues de ellos no se ha excluido la posibilidad de beneficio y ante ello no puede inferirse tampoco que por ser los derechos notariales tasas, y por tanto una especie de tributos, podían ser reguladas por el legislador sin desconocer el principio de unidad de materia.

No obstante, independientemente del carácter que se les atribuya a los derechos notariales, lo cierto es que en los apartes demandados se advierte una estrecha relación entre la función notarial y la función registral y entre ellas y las materias reguladas por la ley, esto es, la

reactivación de la economía y la materia tributaria. Luego, independientemente del reconocimiento o negación del carácter tributario de los derechos notariales, lo cierto es que éstos se encuentran temática y finalísticamente ligados a los temas de la ley y en consecuencia, no hay lugar a afirmar su inexecutableidad pues el legislador, al incluir la expresión demandada en el artículo 88 de la Ley 633 de 2000, no ha desconocido el principio de unidad de materia.

## DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, en los apartes demandados y por los cargos examinados, el artículo 88 de la Ley 633 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

- 1 Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.
- 2 Corte Constitucional. Sentencia C-809 de 2001. M. P. Dra. Clara Inés Vargas.
- 3 Corte Constitucional. Sentencia C-714 de 2001. M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.
- 4 Corte Constitucional. Sentencia C-580 de 1992. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz.