



Bogotá, D.C., 09 DIC 2014

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, "*Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*".

Demandante: JORGE IVÁN CANO BERRIO.

Magistrado Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Expediente D-10443

Concepto 5833

Según lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto sobre la demanda que, en ejercicio de la acción pública establecida en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1° de la Carta, instauró el ciudadano Jorge Iván Cano Berrio contra el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, cuyo texto se transcribe a continuación (subrayando lo demandado):

"LEY 1579 DE 2012

(octubre 1)

Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

[...]

CAPITULO V

Modo de hacer el registro

[...]

Artículo 15. Radicación de documento o título vía electrónica en las notarías, despachos judiciales o entidades estatales. Una vez otorgado un título o documento de los relacionados en el artículo 4°, el Notario, la autoridad judicial, administrativa o estatal competente, a petición de cualquiera de los interesados o de manera oficiosa, podrá radicarlo en el sistema de información de registro o sistema adoptado para tal fin, remitiendo vía electrónica a la oficina de registro la copia del documento o título digitalizado con firma digital, así como



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procurador General

Concepto

503A

los soportes documentales del cumplimiento del pago de los impuestos y derechos establecidos en la ley y decretos reglamentarios.

Parágrafo 1°. El pago de los impuestos y derechos de registro se podrá efectuar a través de medios virtuales o electrónicos bajo condiciones de seguridad y confiabilidad, debidamente integrados al proceso de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro, reglamentará el procedimiento y desarrollo tecnológico para la puesta en marcha de este servicio.

Parágrafo 2°. Ningún acto notarial ni de registro podrá ser gravado con impuestos, tasas o contribuciones municipales o departamentales, con excepción del Impuesto de Registro autorizado por la Ley 223 de 1995 y las que lo modifiquen o adicionen".

1. Planteamiento de la demanda

El actor solicita que se declare la inconstitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, por cuanto considera que con éste se violaron los principios de consecutividad y de unidad de materia, como también la autonomía territorial en el manejo de sus tributos. Por esta razón invoca como normas constitucionales vulneradas los artículos 157, 158, 160, 161 y 294 superiores.

En cuanto al principio de consecutividad, aduce que el citado parágrafo no sufrió los debates requeridos en las plenarias, siendo finalmente incorporado en el texto conciliado al proyecto de ley 242-Senado, 122 de 2011-Cámara. En este sentido, señala que

"[e]l citado parágrafo se incorporó de manera sorpresiva, e improvisada sin guardar relación alguna con el tema central debatido en la Ley 1579 de 2012 y sin sufrir los debates requeridos en las plenarias, lo que a todas luces muestra violación al principio de consecutividad y con mayor razón se demuestra la falta de unidad de materia discutida, la norma solo fue incorporada durante las discusiones en esas plenarias y luego incluida en el texto objeto de conciliación. De la misma manera en las instancias del trámite legislativo no se deliberó acerca de esa norma particular, la cual fue aprobada sin debate".

En relación con el principio de unidad de materia, en la demanda se considera que una ley que regula disposiciones sobre el Estatuto Registral de Instrumentos Públicos no guarda relación de conexidad y no genera unidad de materia con una norma de materia tributaria. En sus palabras:

“Al regular el Estatuto Registral no se puede en la misma norma, declarar de prohibido gravamen, los Actos Notariales con los impuestos, tasas o contribuciones municipales o departamentales, sencillamente porque la materia de regulación es diferente, por lo que no existe una coherencia entre la temática tratada en la ley y la temática tributaria traída en el parágrafo segundo del artículo 15 de la citada ley, que además fue improvisado incorporado en el informe de conciliación como se verá más adelante”.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la acusada violación a la autonomía territorial en el manejo de los tributos, aduce el actor que la disposición acusada sobrepasó los límites establecidos en el artículo 294 Constitucional, bajo el entendido de que la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales sobre los tributos de las entidades territoriales¹. Así, afirma que la norma demandada supone

“[U]na imposición legal que pretende ordenar el no cobro de los tributos que son de propiedad del municipio, atropellando, así, el derecho que les asiste por mandato constitucional y desconociendo la prohibición existente respecto de la concesión ‘de exenciones y tratamientos especiales sobre aquellos tributos que se consideran propios de los municipios con el fin de asegurar su patrimonio’.

[...Lo anterior, toda vez que] la norma constitucional es clara en proteger que desde el legislativo se concedan beneficios tributarios en sus impuestos, que en términos generales son los que constituyen la razón de ser de los entes territoriales en la satisfacción de las necesidades colectivas, de ahí deriva entonces la protección Constitucional contemplada en el artículo 294 de la carta magna”.

2. Problema jurídico

De acuerdo con el texto de la demanda, esta jefatura considera que en el presente proceso corresponde determinar si en con la inclusión de la norma demandada se vulneraron los principio de consecutividad y unidad de materia que deben gobernar el proceso de formación de una ley. Y, así mismo, debe analizarse si al establecer exenciones tributarias para las actuaciones notariales y de registro ésta vulneró el artículo 294 superior, relativo a la tributación en las entidades territoriales.

¹ Para estos efectos en la demanda se cita la sentencia C-177 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), en donde la Corte estudió las exenciones en relación con los impuestos territoriales.

3. Análisis constitucional

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política para esta vista fiscal es claro que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto. Por esta razón, se concluye que en el caso de la demanda *sub examine* la magistrada sustanciadora debió inadmitir los cargos que plantea el accionante por vicios en el proceso de formación de la presente demanda y, en su defecto, ahora debe la Sala Plena declararse inhibida para pronunciarse sobre ellos por cuanto ya se venció este término.

En este sentido, esta jefatura concluye que ya caducó la posibilidad de demandar cualquier posible vicio de formación de la Ley 1579 de 2012, toda vez que ésta fue expedida el 1° de octubre de 2012 y publicada en el Diario Oficial 48.570 de la misma fecha, y en el caso específico de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia ésta fue presentada el 28 de agosto de 2014.

En segundo lugar, con relación al cargo relativo a una presunta violación de la autonomía territorial en el manejo de los tributos, el jefe del ministerio público considera que la Corte Constitucional también debe declararse inhibida para pronunciarse sobre la supuesta vulneración del artículo 294 superior, esta vez por ineptitud sustancial de la demanda, toda vez que el actor no hizo una exposición argumentativa suficiente basada en el auténtico contenido del párrafo acusado que efectivamente permita advertir que no se debería gravar con impuestos los actos notariales y de registro.

Subsidiariamente, esto es, en caso de que la Sala Plena de esa corporación decida analizar el fondo de este cargo, esta vista fiscal observa que lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012 en forma alguna

contradice la norma constitucional invocada, con fundamento en las siguientes razones:

Si bien es cierto que en el numeral 4° del artículo 300 superior confiere a las asambleas departamentales, y el numeral 4° del artículo 313 constitucional otorga a los concejos la autoridad suficiente para decretar, de conformidad con la constitución y la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales y gastos locales, respectivamente, debe advertirse que en el artículo 338 superior también se establece que su fijación no sólo se concentra en la competencia exclusiva en las entidades territoriales, sino también en la del Congreso de la República.

Así mismo, debe tenerse en consideración que, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en tal virtud, allí se reconoce su derecho a “[a]dministrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-538 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería), precisó que dicha autonomía territorial, constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales gozan de cierta capacidad jurídica de-auto gestión política, administrativa y fiscal, pero que

“Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley”.

No obstante lo anterior, frente al contenido del párrafo acusado en este proceso esta jefatura considera que la pregunta específica que debe resolverse es si el legislador puede establecer exenciones respecto de tributos nacionales sin afectar la autonomía de las entidades territoriales, tal y como sucede en la

Ley 1579 de 2012 parcialmente demandada. Y al respecto la respuesta de esta vista fiscal es afirmativa, en tanto que advierte que, al tenor de lo dispuesto en numeral 12 del artículos 150² y en el artículo 154³ superiores, es claro que el legislador puede establecer impuestos y también exenciones respecto de los tributos nacionales, siempre y cuando la respectiva ley cuente sea de iniciativa gubernamental, condición que efectivamente cumple la norma *sub examine*.

En efecto, así se observa al revisar la Gaceta del Congreso 152 de 2011, en donde se encuentra la publicación del proyecto de ley 242/2011 Senado y 122/2011 Cámara, hoy Ley 1579, el cual fue presentado a consideración del Congreso de la República por iniciativa del Gobierno, a través del Ministro y el Viceministro del Interior y de Justicia, tal y como lo exigen las disposiciones constitucionales antes señaladas y con el propósito expreso de regular lo atinente al estatuto de registro de instrumentos públicos de todo el país.

Por lo anterior, es evidente que cuando el legislador reglamentó el servicio público que prestan los notarios y registradores y específicamente en el párrafo acusado lo atinente a la tributación especial de las notarias, creándose en aquél una exención de impuestos para las distintas actuaciones notariales y de registro, éste actuó de conformidad con el ordenamiento superior, en tanto que es potestativo del Congreso establecer impuestos nacionales y crear exenciones sin afectar la autonomía de las entidades territoriales, como ocurre en el párrafo segundo demandado del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, "*Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*".

² "Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
[...]

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".

³ "Art. 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren... y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

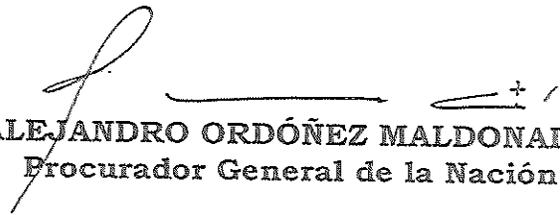
4. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional:

4.1. Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento sobre los eventuales vicios de forma en que hubiese podido incurrir el legislador con la inclusión del párrafo segundo del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, *“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”*, toda vez que para estos efectos ya había operado el fenómeno de la caducidad para el momento en que fue presentada la demanda de inconstitucional de la referencia.

4.2. Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, *“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”*, por vulneración del artículo 294 superior, por ineptitud sustancial de la demanda. Y subsidiariamente, declararlo EXEQUIBLE, en lo acusado, por las razones que aquí se expusieron,

De los Señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/Nroa