

Sentencia C-029/19



Referencia: expediente D-12759

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1848 de 2017, *“Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante:

Néstor Iván Javier Osuna Patiño

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., treinta (30) de enero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Néstor Iván Javier Osuna Patiño demandó la inexecuibilidad de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1848 de 2017, *“Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones”* por considerar que desconocen lo establecido en los artículos 154 y 294 de la Carta Política.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las normas demandadas es el siguiente:

LEY 1848 DE 2017¹

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. EXENCIÓN PARA EL PAGO DE DERECHOS NOTARIALES. Los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural.

Se liquidarán como actos sin cuantía los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural.

ARTÍCULO 2º. EXENCIÓN PARA EL PAGO DE DERECHOS REGISTRALES. La inscripción de los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural e

¹ Diario Oficial No. 50.298 del 18 de julio de 2017.

independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

ARTÍCULO 3°. REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SENTENCIAS. La inscripción de actos administrativos de cesión o transferencia, a otras entidades públicas o a particulares, de bienes inmuebles de propiedad pública susceptibles de ser enajenados, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de sentencias judiciales que constituyan título de propiedad para quien demuestre posesión material sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes.

PARÁGRAFO. No se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias a que se refiere este artículo. Los actos administrativos o sentencias constituirán título de dominio o de los derechos reales que correspondan y serán inscritos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

III. LA DEMANDA

1. El reproche formulado por el accionante parte de la presunta vulneración de los artículos 154 (inciso 2°) y 294 de la Constitución Política, por considerar que las normas acusadas “... *introducen en el ordenamiento jurídico exenciones tributarias que no son el resultado de una iniciativa legislativa gubernamental, ni contaron con el posterior aval del Ejecutivo, y con las cuales se afectan dos tributos de titularidad de las entidades territoriales como son los impuestos de registro y de industria y comercio.*”²

2. En primer lugar, el actor considera que las normas por él censuradas son inexecutable por desconocer la reserva de iniciativa legal dispuesta por el inciso 2° del artículo 154 superior, debido a que las leyes que introducen exenciones de impuestos, contribuciones o tasas sólo pueden tener origen en una iniciativa presentada ante las Cámaras Legislativas por el Gobierno Nacional, y la ausencia de esta iniciativa acarrea la inexecutable de las normas adoptadas por el Congreso de la República. Reconoce el demandante que este requisito se puede suplir con la expresa aceptación o el respaldo tácito manifestado por el Gobierno Nacional durante alguna etapa del procedimiento legislativo.

En concepto del accionante, los textos introducen exenciones en tributos nacionales y territoriales, utiliza el criterio literal para reiterar que en ellos se

² Fl. 5 del expediente.

habla de “exenciones” en el pago de derechos notariales y registrales frente a cierto tipo de bienes inmuebles. Sostiene que los derechos notariales y registrales tienen naturaleza tributaria, en cuanto el artículo 131 de la Carta Política les delega la función de recaudar una “tributación especial” con destino a la administración de justicia.

Afirma que el notario adelanta “el recaudo de tributos o contribuciones” en desarrollo del servicio y la función pública notarial, los cuales son dineros que van a la Tesorería General de la Nación. Sostiene que los derechos notariales reúnen una carga impositiva entre cuyos elementos se destacan el impuesto de industria y comercio, el impuesto al valor agregado, el impuesto a la renta y los aportes a la administración de justicia y a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para el demandante, declarar como actos sin cuantía ciertos actos jurídicos con el fin de reducir el valor de los derechos notariales y registrales, significa afectar asuntos tributarios reservados a la iniciativa legal del Gobierno Nacional. Añade el actor que la iniciativa fue presentada por un integrante de la Cámara de Representantes, y que la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite del proyecto de Ley respectivo intervino para expresar que la materia regulada tenía que ver con temas reservados a la iniciativa del Ejecutivo, por lo que resultaba previsible la configuración de un vicio de inconstitucionalidad.

3. En segundo lugar, manifiesta el actor que las normas acusadas desconocen el artículo 294 superior, por conceder exenciones sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales. Explica que las exenciones eximen total o parcialmente del pago de un tributo a un sujeto que incurrió en su hecho generador; estas no suprimen el impuesto, la tasa o la contribución, sino que modulan sus efectos según la capacidad económica de los individuos o las actividades gravadas, siendo usualmente una herramienta de la política fiscal.

Señala que el servicio notarial está gravado con el impuesto de industria y comercio, el cual pertenece a los municipios, mientras que los derechos registrales incluyen el impuesto de registro y anotación que pertenece en forma exclusiva a los departamentos. Considera que la exención se verifica cuando las normas acusadas declaran como “actos sin cuantía” ciertos negocios jurídicos de disposición sobre bienes inmuebles ubicados en predios objeto de legalización urbanística, declaratoria que no exime por completo a los sujetos pasivos de la obligación tributaria, pero reduce en extremo el valor total del impuesto final y con ello disminuye una fuente de ingresos endógena de las entidades territoriales.

IV. INTERVENCIONES

1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–

Solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas. El fundamento de esta petición está dado en el propósito buscado con las disposiciones censuradas, pues se trata del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre ellos el de contribuir para que las personas de menos ingresos logren obtener una vivienda digna. Explica que el legislador estableció el no cobro de derechos notariales y registrales dentro de las políticas de legalización de asentamientos humanos.

Señala que los preceptos impugnados como inconstitucionales procuran que los actos jurídicos para el proceso de legalización de construcciones sobre bienes ocupados con vivienda de interés social, ubicados en predios objeto de legalización urbanística, no generen un costo en su expedición y registro como una forma de garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, entre estos el acceso a la vivienda digna dentro del Estado social de derecho.

Sostiene el interviniente que **“la gratuidad de los derechos notariales y de registro en actos jurídicos tendientes a legalizar inmuebles ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, no se relacionan con impuestos del orden nacional.”**³ Explica la representante de la DIAN que los beneficios otorgados por la Ley 1848 de 2017 no se relacionan con el impuesto sobre las ventas por los actos jurídicos facturados o con el impuesto de retención en la fuente por enajenación de activos fijos que debe recaudar la Notaría, es decir, no se trata de un impuesto (cfr. C-995 de 2001), por cuanto los derechos notariales son tasas, una especie de tributo. En la sentencia C-260 de 2015, la Corte precisó que los actos notariales y de registro no son supuestos de sujeción tributaria territorial, no pueden ser hechos generadores de tributos que sean de propiedad de los departamentos y municipios, por lo cual las normas demandadas no vulneran la autonomía de estos entes.

2. Ministerio del Interior

Pide a la Corte que se inhiba por ineptitud sustantiva de la demanda o, en subsidio, que declare exequibles los textos demandados. En criterio del interviniente, estas disposiciones procuran garantizar a los ciudadanos de escasos recursos que tienen acceso a vivienda de interés social, acceder a

³ Fl. 77 del expediente.

los trámites notariales sin tener que asumir altos costos, con lo que se demuestra el propósito plausible del legislador. Además, la medida beneficia a la población más vulnerable y no requiere de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional porque no se trata de una exención tributaria sino de una disminución en los gastos notariales.

Sobre la ineptitud de los cargos manifiesta que la presunta vulneración del artículo 194 superior se estructura sobre una particular visión del accionante quien señala que las disposiciones censuradas introducen una exención sobre impuestos territoriales contenidos en los derechos notariales y registrales, pero pasa por alto que la ley demandada lo que hace es reconocer beneficios a ciudadanos que cuentan con vivienda de interés social, quienes no pueden sufragar costos notariales en la misma proporción que lo hacen otras personas.

Añade el interviniente que lo argumentado por el demandante introduce un yerro, ya que las normas definen la exención pero realmente no se trata de esta clase de figura jurídica, debido a que se establece un cobro basado en una determinada cuantía, es decir, el usuario deberá pagar pero un monto menor a partir de liquidar determinados actos sin cuantía. Por esta razón, considera el interviniente que la demanda es sustancialmente inepta, por cuanto está basada en la particular interpretación que el accionante hace de las normas que impugna.

3. Unión Colegiada del Notariado Colombiano

Esta entidad pide a la Corte declarar inexecutable los artículos demandados. Reafirma los argumentos del demandante respecto del vicio de forma relacionado con la ausencia de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional, y a la vez considera que la injerencia del legislador al modular los costos de los servicios notariales y establecer como actos sin cuantía los señalados en los textos impugnados, resulta violatoria de los artículos 131 y 154 de la Constitución Política.

En concepto del interviniente están dados los elementos de una exención tributaria, por cuanto los sujetos otorgantes de los actos y negocios jurídicos mencionados como presupuestos objetivos son titulares del derecho de dominio sobre el predio o la construcción, es decir, tienen legitimación de derecho sustancial para transferir este derecho o constituir sobre los bienes cualquier gravamen o limitación al dominio, y tales titulares, como beneficiarios de la exención, son personas naturales.

Luego de citar normas de derecho tributario aplicables a la actividad notarial, entre ellas las leyes 6ª de 1992 y 1819 de 2016, refiriéndose al aporte especial regulado por el artículo 363 de esta última, señala que el legislador, con el artículo 1º de la Ley 1848 de 2017, también quebrantó el artículo 131 superior. Pregunta el interviniente: ¿Qué derechos notariales va a facturar el notario y va a pagar el usuario a que se refiere el artículo 1º de la Ley 1848 de 2017, si esta norma catalogó los actos jurídicos allí citados como ACTOS SIN CUANTÍA? A lo cual responde: Ninguno, pues la factura por derechos notariales será casi de cero y tales actos así liquidados hacen ineficaz e inefectivo el aporte especial del 12.5% ordenado por el artículo 363 de la Ley 1819 de 2016.

Agrega que al no haber ingresos notariales según cuantía del acto, no habrá causación de los siguientes tributos: 1- del IVA que debe recaudar el notario con base en la factura respectiva; 2- de la retención en la fuente que debe recaudar el notario, que es del 1% del valor o cuantía del acto notarial; por tanto, si la transferencia es un acto sin cuantía, no se causará la retención anotada y se estará violando el mandato del aporte especial; y, 3- del impuesto de ICA, ya que al ser el acto sin cuantía (0.966%) de lo facturado, se afectan las arcas de Bogotá y otras ciudades que lo han creado.

4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas. Para el representante del Ministerio, las normas acusadas no presentan vicios de forma debido a que la materia por ellas regulada no está sujeta a iniciativa legislativa por parte del Gobierno Nacional.

Afirma el interviniente que el Ejecutivo es competente para reglamentar asuntos relacionados con la formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos y de predios urbanos.

5. Universidad del Rosario

Solicita a la Corte que declare exequibles los dispositivos legales acusados. Para el grupo de docentes que intervienen, las normas censuradas no tienen incidencia tributaria, más bien resultan proporcionales para la materialización de varios principios constitucionales.

Señalan los representantes de la Universidad que a pesar de su titulación los textos demandados no crean exenciones tributarias, además, estiman que sería exagerado afirmar que toda exención es de naturaleza tributaria,

(cita como ejemplo la exención de prestar el servicio militar). Explican que los artículos demandados no impiden el nacimiento de una obligación tributaria como tampoco reducen su cuantía, como ocurre con los impuestos de industria y comercio, los de registro y anotación, respecto de los cuales no se están generando exenciones tributarias.

Consideran los intervinientes que se equivoca el demandante cuando cree que se ha generado una exención tributaria que reduce los ingresos de los municipios debido a que el servicio notarial se encuentra gravado con el impuesto de industria y comercio que pertenece de manera exclusiva a estos entes territoriales, sin embargo, como el accionante lo afirma, este impuesto recae sobre el servicio prestado por los notarios, no sobre los actos jurídicos considerados sin cuantía para efectos de la liquidación regulada en las normas demandadas.

El impuesto de industria y comercio se liquida sobre el total de ingresos brutos de quien presta el servicio notarial (Ley 14 de 1983, art. 33), es decir, el impuesto grava los ingresos del prestador del servicio, del notario, pero no a sus usuarios. Es obvio que al eximir el pago de derechos notariales se afectan los ingresos de los notarios, pero no se crea una exención tributaria.

Avanzan expresando que se crearía una exención si se estableciera que los notarios pudieran eximirse de pagar el impuesto de industria y comercio, como también si los eximiera de pagarlo sobre determinada parte de sus ingresos, situación que no se da en el presente caso. El artículo 1º, por ejemplo, exime al usuario del servicio notarial del pago por este servicio, es decir, no estamos frente a una exención tributaria.

El impuesto de registro y anotación está regulado por la Ley 223 de 1995, el hecho generador del mismo es *“la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio”* (Art. 226). La ley determina que *“...la base gravable de este impuesto está constituida por el valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico”*, (art. 229). Además, la tarifa para su recaudo la fijarán las Asambleas Departamentales eligiendo en un rango que va desde el 0.5% y el 1% para los actos con cuantía que deben registrarse en las Oficinas de Instrumentos Públicos. Para los intervinientes es fácil determinar que los artículos 2º y 3º de la Ley 1848 de 2017 no eximen del pago de registro y anotación.

Entonces, la demanda confunde el impuesto de registro y anotación, destinado a los departamentos, con los derechos registrales, los cuales son la tarifa que se paga como contraprestación por la prestación del servicio de registro, pero no corresponde al recaudo del tributo de registro y anotación. Esta contraprestación está regulada por el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1579 de 2012). El artículo 74 de este estatuto establece que corresponde a la Superintendencia de Notariado y Registro fijar las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral.

La tarifa del impuesto de registro y anotación la fija la Superintendencia de Notariado y Registro en forma anual, por medio de resolución, estos recursos pertenecen al Tesoro Nacional. Es así que esta entidad, mediante la Resolución 2854 de 2018, fijó las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral.

Luego de llevar a cabo el test de proporcionalidad de la medida legislativa y de encontrarla conforme con el ordenamiento constitucional, pasan los profesores de la Universidad del Rosario a examinar el impacto de las normas censuradas respecto de la autonomía territorial y los ingresos de los departamentos, distritos y municipios. Concluyen expresando los intervinientes que las normas bajo estudio no comprometen los tributos de las entidades territoriales.

Las normas demandadas tratan sobre las transferencias de dominio de viviendas de interés social en predios objeto de legalización urbana, es decir, no se trata de negocios que renten de manera trascendente a los notarios, tampoco afectan de manera importante la base gravable para las ganancias o utilidades de las notarías.

6. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación sostiene que no son contrarias a la Constitución las normas acusadas. Tras analizar lo resuelto en la sentencia C-995 de 2001, subraya que aquella la Corte se ocupó de la unidad de materia y enfatiza que *“una cosa es la conexidad normativa entre disposiciones relativas a impuestos y aquellas relacionadas con los derechos notariales, y otra muy distinta la afirmación de que los últimos tengan naturaleza estrictamente tributaria”*.

En criterio del interviniente, la sola consideración de que una medida legislativa tenga “precisos efectos tributarios” parece insuficiente para considerar que la medida tenga naturaleza tributaria, pues, según él: *“...de ser ello cierto serían muy pocas las decisiones que no tuvieran esa*

naturaleza en la medida en que lo normal es que muchas leyes tengan efectos económicos, directos o indirectos, y ese impacto necesariamente se traducirá en mayores o menores ingresos tributarios ya para la Nación o bien para las entidades territoriales”.

Indica que “la norma tiene por finalidad brindar protección a las poblaciones menos favorecidas lo cual redundará en cumplimiento de los fines esenciales del Estado tales como servir a la comunidad y promover la prosperidad general, así mismo brinda la posibilidad de acceso a la vivienda en condiciones de legalidad”.

7. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia interviene para solicitar que se declare exequible el artículo 1º de la Ley 1848 de 2017, teniendo en cuenta que la exención respecto de los derechos notariales, por constituir tasas y no ser ingresos fiscales, no contraría el texto de la Constitución Política.

Señala, sin embargo, que los derechos de registro tienen carácter de impuesto departamental o regional, por lo que el artículo 2º de la Ley demandada sería inexecutable debido a que el artículo 294 contiene la prohibición de conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos propiedad de las entidades territoriales.

Explica el interviniente que los derechos notariales, cuyas tarifas son fijadas por el Gobierno Nacional –Ministerio de Justicia a través de la Superintendencia de Notariado y Registro– según el tipo de acto o contrato, no son un ingreso tributario ni una contribución, sino la asignación de una suma de dinero con la cual los notarios atienden el servicio que prestan en todo el territorio nacional, determinado como una tasa, es decir, como una contraprestación económica que hacen los usuarios de un servicios prestado por el Estado.

En tal sentido, si bien los notarios recaudan tributos y contribuciones (como el impuesto de industria y comercio ICA, el de valor agregado IVA y los aportes a la Administración de Justicia), enfatiza que los mismos no tienen nada que ver con los derechos notariales.

Añadió que los actos sin cuantía se liquidan por los notarios conforme a una tarifa especialísima, mínima, establecida por el Gobierno para atender a una finalidad social, tal como se concibió en el artículo 1º demandado al referirse a las viviendas de interés social.

En relación con el registro de instrumentos públicos, anotó que es un servicio prestado por el Estado y que las exenciones que lo afectan son de carácter territorial, por lo que pueden tener diferentes tratamientos en cada lugar del país; sus tarifas son fijadas también por el Gobierno Nacional pero tienen varias modalidades, una de las cuales es el denominado impuesto de beneficencia que se recauda en las oficinas de registro para luego ser remitidos los recursos a cada departamento. Indicó que, en contraste con los derechos notariales, los derechos registrales constituyen ingresos tributarios de los departamentos.

8. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El vocero del Instituto comienza señalando que de los tres artículos demandados sólo el tercero es contrario a la Constitución Política, en cuanto desconoce su artículo 294.

Explica el interviniente que el artículo 1º consagra materialmente una exención, así no sea total sino parcial, por lo que toca con el importe tributario que en un principio debería ser recaudado como consecuencia del acaecimiento del hecho imponible respecto de los actos que sí tienen cuantía.

En su concepto es claro que los actos de titulación sí tienen cuantía y está determinada, como mínimo, por el valor catastral de los inmuebles correspondientes, abstracción hecha de los precios convenidos en cada caso por las compraventas materia de la legalización urbanística mencionada en la ley parcialmente demandada.

Considera que si el legislador optó por calificar los actos en cuestión como “sin cuantía”, fue para reducir significativamente el monto de los derechos a sufragar por las partes. El propósito del Congreso de la República era permitir que las viviendas de interés social, construidas y compradas en un contexto de ilegalidad e informalidad, fueran regularizadas desde el punto de vista jurídico.

A pesar de lo anterior, señala, el artículo 154 de la Constitución prevé que las leyes que decreten exenciones de tributos nacionales sólo pueden tener iniciativa en el Gobierno Nacional. Para precisar el alcance de los textos demandados, el representante del Instituto explica lo siguiente:

1. Algunos doctrinantes consideran que los derechos notariales constituyen tasas porque son retributivos de servicios inherentes al Estado, así se presten con el concurso de los notarios; desde este punto de vista no se

desnaturaliza el tributo porque, si bien el particular es el prestador del servicio, el mediato es el Estado que acude a un particular para lograr mayor eficiencia en la gestión. Según esta postura, no compartida por la mayoría de los miembros del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, las exenciones sobre los derechos que han de percibir las notarías son contrarias al artículo 154 superior si los proyectos de Ley respectivos no tienen origen en el Gobierno.

2. Para otro sector de la doctrina, atendido por la mayoría del Consejo Directivo del Instituto, los derechos que perciben los notarios no son tributos sino honorarios y, por tanto, no están sometidos a la restricción constitucional del artículo 154. Luego, para el Instituto, el artículo 1º es exequible.

En cuanto al artículo 2º demandado, el interviniente explica que los derechos registrales que perciben las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos no constituyen tributos de propiedad de las entidades territoriales y, por tanto, no están cobijados por la proscripción de exenciones y tratamientos de favor previstos en el artículo 294 de la Carta. En esta medida, concluye que el artículo 2º es exequible.

Respecto del artículo 3º, el representante del Instituto considera que el ropaje de tributación mediante la calificación de los actos como carentes de cuantía, pese a que no lo son, evidencia que se consagra un tratamiento de favor sobre un tributo departamental, como es el de registro, con lo cual se infringe el artículo 294 de la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Luego de explicar que la demanda fue presentada dentro del término de caducidad, respecto de los cargos por vicios de procedimiento en la formación de la Ley 1848 de 2017, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas. El análisis sobre el fondo inicia con el impacto tributario de las disposiciones atacadas y la iniciativa gubernamental en esta clase de leyes.

Explica que las normas demandadas tienen por finalidad disminuir los costos generados por hacer uso de los servicios notariales y registrales en aquellos en aquellos eventos de legalización urbanística de la vivienda de interés social (VIS), aun cuando reconoce que las normas tienen efectos tributarios.

Recuerda que según la Corte Constitucional esta clase de normas tienen dos clases de efectos tributarios: (i) los que se derivan de la disminución de los tributos que paga la Notaría, como consecuencia de la reducción de los cobros que hace a su favor; y, (ii) los que se generan de la disminución del recaudo en los impuestos pagados por el usuario, ejemplo el decrecimiento en el pago de retención en la fuente y de derechos registrales.

Para el Jefe del Ministerio Público, los artículos acusados son desarrollo del artículo 131 de la Constitución, se trata de consecuencias del precio que ha de pagarse por acceder a los servicios registrales y de fe pública. La regulación de la función fedante y de la registral, agrega, tiene regulación en la Carta Política en cuanto a las tarifas, e incluso respecto de los tributos que se pagan como consecuencia de estas.

Explica que debido a la naturaleza especial de la función notarial y registral, la Corte se ha negado a denominar las respectivas tarifas como tasas, en cambio les ha dado tratamiento como tarifa o precio, por cuanto estas se encuentran excluidas de la posibilidad de rendimiento o beneficio, porque se limitan al costo contable de la prestación del servicio. Añade que cuando el legislador disminuye las tarifas o precios de la función notarial o registral, no regula un elemento perteneciente a la estructura del sistema tributario, sino que lo hace sobre un campo en el que existe un precio regulado, lo que no hace parte de las reglas especiales previstas para las exenciones tributarias.

La reducción de un precio regulado por la ley tiene efectos tributarios, pero estos son meramente consecuenciales, no es posible considerar que estos efectos tributarios indirectos, generados por la modificación de las tarifas o precios, puedan considerarse como exenciones tributarias, por tanto, no les resultan aplicables las reglas de los artículos 154 y 294 de la Constitución. Las disminuciones a las tarifas notariales tienen aplicación en eventos de formalización de vivienda de interés social, responden a un problema social, por lo que no se refieren a inmuebles de altos valores económicos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Problema jurídico

La Corte deberá determinar: (i) si las normas demandadas crean exenciones tributarias; y, en caso de que la respuesta a dicho interrogante sea afirmativa, (ii) si tales exenciones afectan la autonomía fiscal de los entes territoriales; y, (iii) si tales medidas fueron avaladas por el Gobierno Nacional durante el trámite legislativo correspondiente.

3. Método de solución

La Corte procederá de la siguiente manera: (i) respecto del vicio de trámite alegado, verificará si la demanda fue presentada dentro del término de caducidad de la acción; (ii) explicará la naturaleza de la función notarial; (iii) abordará la función de registro de instrumentos públicos; (iv) examinará la naturaleza jurídica de las normas demandadas; (v) reiterará su jurisprudencia sobre las exenciones tributarias; y, (vi) llevará a cabo el estudio sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

4. Cuestiones previas: aptitud de la demanda y caducidad de la acción

4.1. Aptitud de la demanda

En su intervención, el Ministerio del Interior solicitó a la Corte que se declarara inhibida para decidir, debido a la presunta ineptitud sustantiva de la demanda presentada en el asunto *sub examine*. A efecto de establecer si esta petición tiene fundamento jurídico, la Sala procede al estudio de los requisitos respectivos, considerando tanto las normas aplicables, como también la jurisprudencia sobre esta materia.

4.1.1. Como lo ha explicado reiteradamente esta Corporación, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir con unos requisitos mínimos a partir de los cuales resulte posible una confrontación entre la norma impugnada y las disposiciones superiores presuntamente vulneradas. Sin el cumplimiento de esta condición el Tribunal no contará con los elementos necesarios para adoptar una decisión de mérito en virtud de la cual decidirá sobre la permanencia en el ordenamiento jurídico del precepto atacado, decisión que tendrá efectos *erga omnes* y hará tránsito a cosa juzgada.

4.1.2. El análisis que precede la admisión de una demanda de inconstitucionalidad ha llevado a la Corte a decantar una línea jurisprudencial en la cual ha ponderado entre el derecho que tienen los

ciudadanos a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad (arts. 40-6 y 241-4 CP.) y el deber que tiene el Tribunal de resolver atendiendo a razones jurídicas aptas para, según el caso, retirar una norma del ordenamiento jurídico (art. 241 CP.). Al mismo tiempo, la Corporación ha ponderado entre el principio *pro actione* y el deber de los ciudadanos de motivar adecuadamente las peticiones formuladas ante las autoridades.

En virtud del principio *pro actione*⁴ la Corte reitera que al resolver sobre la admisión de la demanda no se exige del actor un profundo conocimiento de las instituciones jurídicas, como tampoco una exposición académicamente erudita. Mediante el escrito respectivo el ciudadano pone en movimiento la estructura de la jurisdicción constitucional buscando excluir del sistema una norma, generando así controversias sociales y políticas con consecuencias para toda la comunidad. Por estas razones, al ciudadano no se le exige un conocimiento especializado sobre la materia, pero se le requiere para que exponga en forma razonada y clara los motivos por los cuales considera que un precepto resulta contrario a lo dispuesto por el constituyente.

4.1.3. Con el propósito de llegar a una conclusión jurídicamente válida y razonada, se requiere⁵ de quien ejerce este tipo de acción el cumplimiento del deber de precisar: (i) **el objeto** demandado, (ii) **el concepto de la violación**, y (iii) la razón por la cual la Corte es **competente**⁶.

El concepto de violación está referido a la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma de rango constitucional es vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. El actor tiene el deber de concretar los cargos que formula contra las disposiciones acusadas, siendo necesario que exponga los elementos del texto constitucional que por ser relevantes resultan vulnerados por las normas impugnadas⁷.

4.1.4. Al presentar el concepto de violación, el actor debe exponer razones **claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**. Los requerimientos sistematizados por la jurisprudencia de la Corte se pueden resumir de la siguiente manera: (i) ser comprensible (**claridad**), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (**certeza**), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la

⁴En virtud de este principio toda demanda de inconstitucionalidad presentada ante la Corte debe ser estudiada procurando que las dudas sobre admisibilidad y trámite sean resueltas en favor del accionante, esto en razón de la naturaleza pública de la misma.

⁵ Sentencia C-1052 de 2001.

⁶Cfr. sentencia C-491 de 1997.

⁷ Cfr. sentencia C-142 de 2001.

Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio **(especificidad)**, (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas **(pertinencia)**, todo lo cual redundará en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política **(suficiencia)**.

4.1.5. En el asunto que se examina, a juicio de la Sala, los requisitos que viabilizan el juicio de validez constitucional se encuentran debidamente satisfechos, por las siguientes razones:

(i) resulta comprensible la exposición llevada a cabo por el demandante respecto de la presunta naturaleza tributaria de las normas que censura y de una eventual exoneración o beneficio generado por el legislador sin haber cumplido con determinados requisitos constitucionales **(claridad)**;

(ii) su petición recae sobre los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1848 de 2017, denominados "*exención para el pago de derechos notariales*", "*exención para el pago de derechos registrales*" y "*registro de actos administrativos y sentencias*", considerando el actor que de los mismos se desprenden beneficios tributarios sin iniciativa ni aval del Gobierno Nacional y que afectan la autonomía fiscal de los departamentos y municipios **(certeza)**;

(iii) explica el accionante que los preceptos acusados vulneran los artículos 154 y 294 de la Carta Política alegando que el Ejecutivo no presentó el proyecto de ley ni lo respaldó durante el trámite legislativo, y que de lo allí previsto resultan comprometidos los recursos de los entes territoriales **(especificidad)**;

(iv) el reproche del actor recae en concreto sobre el contenido dispositivo de las normas señaladas por el presunto desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 154 y 194 superiores **(pertinencia)**;

y,

(v) logran generar en la Corte una duda mínima respecto de la constitucionalidad de los enunciados normativos acusados, teniendo en cuenta que estos generan un tratamiento particular en el pago de algunos servicios prestados por las notarías y las oficinas de registro de instrumentos públicos **(suficiencia)**.

4.1.6. Vistas así las cosas, considera la Corte que no le asiste razón al Ministerio del Interior al sostener que el ciudadano no logró estructurar un cargo de constitucionalidad apto y que, en consecuencia, debe emitirse un fallo inhibitorio.

En efecto, la argumentación del referido Ministerio –aunque cuestiona “la particular visión del demandante”– no está dirigida a demostrar que la demanda instaurada por el ciudadano Néstor Iván Javier Osuna Patiño haya desatendido las condiciones mínimas a partir de las cuales se configura el concepto de violación, sino que aquellos razonamientos de la entidad están estar orientados, más bien, a defender la constitucionalidad de las normas censuradas, toda vez que alude a la finalidad plausible del legislador para favorecer a través de las normas acusadas a la población vulnerable y de escasos recursos que carece de los medios para solventar los trámites necesarios para legalizar viviendas de interés social.

En suma, el Ministerio de Interior controvierte la aptitud de la demanda bajo examen pero no evidencia cuáles son y en qué consisten las falencias puntuales que le atribuye a los cargos formulados por el libelista y que, en su parecer, impedirían un pronunciamiento de mérito.

4.1.7. Así, en concepto de la Sala, la demanda cumple con los requisitos mínimos establecidos para esta clase de asuntos por el ordenamiento jurídico y explicados por la jurisprudencia de este Tribunal, por lo que es procedente un estudio sobre el fondo de la petición formulada por el accionante.

4.2. Caducidad de la acción

4.2.1. El demandante considera que por tratarse de normas que crean exenciones tributarias, la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional. Tratándose de un presunto vicio de trámite en la formación de la Ley 1848 de 2017, atendiendo a lo establecido en el artículo 242-3 de la Constitución Política, la acción debe ser ejercida “... *dentro del término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto*”.

4.2.2. En el presente caso, la Ley 1848 de 2017 fue publicada en el Diario Oficial número 50.298 del 18 de julio de 2017, mientras que la demanda fue presentada ante la Corte Constitucional el 18 de junio de 2018⁸, esto es, antes de que se venciera el término de un (1) año previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política.

⁸ Cfr. folio 1 del expediente.

4.2.3. De lo anterior se colige que respecto de la demanda instaurada por el ciudadano Néstor Iván Javier Osuna Patiño contra los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1848 de 2017 y radicada bajo el número D-12759, no operó el fenómeno de la caducidad de la acción por vicios de forma.

5. Naturaleza de la función notarial

La Corte tiene establecido que la función notarial se caracteriza de manera principal por lo siguiente: (i) es un servicio público; (ii) a cargo de particulares, que actúan en desarrollo del principio de descentralización por colaboración; (iii) que además apareja el ejercicio de una función pública, en tanto depositarios de la fe pública; (iv) que para estos efectos se encuentran investido de autoridad; (v) sin que por ello adquieran el carácter de servidores públicos o de autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico.⁹ A su vez, la Constitución se ocupa de la materia en el artículo 131, según el cual:

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

5.1. Función notarial como servicio público. El constituyente consideró la actividad notarial como un servicio público, en cuanto se trata de una actividad destinada a satisfacer, en forma continua, permanente y obligatoria, una necesidad de interés general, en este caso, la función fedante. Este servicio puede ser prestado directamente por el Estado o por los particulares, pero siendo un servicio público el Estado es responsable de asegurar su prestación eficiente (C.P. art. 365). Acerca de la función notarial como servicio público la Corte ha explicado:

“El artículo 131 de la Carta Política instituye la función notarial como un servicio público en el que se advierte una de las modalidades de la aludida descentralización por colaboración, ya que la prestación de ese servicio y de las funciones inherentes a él ha sido encomendada, de manera permanente, a particulares, en lo cual la Corte no ha hallado motivos de inconstitucionalidad.

Ahora bien, las atribuciones de las que han sido investidos los notarios implican su sometimiento al régimen jurídico fijado por el legislador y aparejan el control y la vigilancia que ejerce el Estado, encargado por el Estatuto Fundamental de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos, de promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad

⁹ Ver, entre otras, las sentencias C-1159 de 2008, C-1212 de 2001 y C-863 de 2012.

de vida de la población y de garantizar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (artículos 365, 366 y 2 de la C.P.)”¹⁰.

5.2. Función notarial como forma de organización administrativa. La doctrina y la jurisprudencia consideran a esta actividad como una expresión de la *descentralización por colaboración*¹¹, porque se presenta en los casos en que el Estado decide acudir al apoyo de los particulares para el desempeño de algunas de sus funciones, bien sea cuando su actividad exige el concurso de personas con una formación especializada, o cuando los costos y el esfuerzo organizativo que requiere el montaje de una estructura técnica adecuada para llevar a cabo la prestación del servicio especial, resulta fiscalmente onerosa y menos eficiente que la opción de utilizar el apoyo del sector privado. La Corporación se ha referido a esta forma de organización de la siguiente manera:

“La complejidad y el número creciente de las tareas que la organización política debe cumplir en la etapa contemporánea ha llevado a procurar el concurso de los particulares, vinculándolos, progresivamente, a la realización de actividades de las cuales el Estado aparece como titular, proceso que en algunas de sus manifestaciones responde a la denominada descentralización por colaboración, inscrita dentro del marco más amplio de la participación de los administrados “en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, consagrada por el artículo 2 superior como uno de los fines prevalentes del Estado colombiano.

La Constitución Política de 1991 alude al fenómeno comentado en los artículos 123, 365 y 210. La primera de las normas citadas defiende a la ley la determinación del régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y la regulación de su ejercicio, de conformidad con la segunda, los particulares prestan servicios públicos y de acuerdo con las voces del artículo 210, “los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.¹²

¹⁰ Sentencia C-181 de 1997. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad de la expresión “autoridad” contenida en el artículo 2º del Decreto 960 de 1997, que establece que “*La función notarial es incompatible con el ejercicio de autoridad o jurisdicción y no puede ejercerse sino dentro de los límites territoriales del respectivo círculo de notaría*”. Indicó la Corte que: “De un análisis desprevisto del artículo 2 del decreto 960 de 1970 fluye, con claridad, que el propósito ínsito en esa disposición es el de establecer la incompatibilidad del ejercicio de la función notarial con el cumplimiento de cualesquiera otras funciones que impliquen el ejercicio de autoridad o de jurisdicción, bajo el entendido de que el notario también es autoridad y que, por lo mismo, el desempeño de sus labores no puede concurrir con el desarrollo de funciones diferentes a la suya y que, igualmente, sean el resultado y la expresión de la autoridad con la que la organización política las reviste”.

¹¹ La doctrina más difundida sostiene que la descentralización administrativa se clasifica de tres maneras: (i) territorial; (ii) por servicios; y (iii) por colaboración. De esta última hace parte la actividad de los notarios en Colombia.

¹² Sentencia C-181 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

5.3. Función fedante de la actividad notarial. Siguiendo lo dispuesto en la Ley¹³, el notariado es una función pública e implica el ejercicio de la fe notarial, de allí deriva el valor jurídico y el alcance probatorio reconocido a los actos y declaraciones llevadas a cabo ante el notario, y a los hechos de los cuales éste da cuenta por haber ocurrido en su presencia. En tanto depositario de la fe pública, el notario está investido por el Estado de la autoridad necesaria para atribuir autenticidad a determinados actos y atestaciones.

La función notarial corresponde a una actividad de interés general que bien podría asumir directamente el Estado o, como en el caso colombiano, transferirla a determinados particulares para que la ejerzan dentro de un marco normativo específico y bajo el control de aquél. Sobre esta materia la Corte ha precisado:

“El servicio notarial implica [...] el ejercicio de la fe notarial, por cuanto el notario otorga autenticidad a las declaraciones que son emitidas ante él y da plena fe de los hechos que él ha podido percibir en el ejercicio de sus atribuciones.

Esta finalidad básica del servicio notarial pone en evidencia que los notarios no desarrollan únicamente un servicio público, como podría ser el transporte o el suministro de electricidad, sino que ejercen una actividad, que si bien es distinta de las funciones estatales clásicas, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, no puede ser calificada sino como una verdadera función pública.

En efecto, el notario declara la autenticidad de determinados documentos y es depositario de la fe pública, pero tal atribución, conocida como el ejercicio de la ‘función fedante, la desarrolla, dentro de los ordenamientos que han acogido el modelo latino de notariado, esencialmente en virtud de una delegación de una competencia propiamente estatal, que es claramente de interés general.

Esta función es en principio estatal, ya que el notario puede atribuir autenticidad a determinados documentos y dar fe de ciertos hechos con plenos efectos legales únicamente porque ha sido investido por el Estado de la autoridad para desarrollar esa función. Esto significa que una persona que no ha sido designada formalmente por las autoridades públicas como notario o escribano, según la terminología de otros ordenamientos, no puede dar oficialmente fe de unos hechos o conferir autenticidad a unos documentos, por más de que sea la persona más respetada de la comunidad. En efecto, las aseveraciones de un particular que no es notario tienen el valor de un

¹³ El artículo 2° del Decreto 960 de 1970 establece que la función notarial es incompatible con el ejercicio de autoridad o jurisdicción y no puede ejercerse sino dentro de los límites territoriales del respectivo Círculo de Notaría”. El Artículo 1° de la Ley 588 de 2000, “*Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial*”, establece: “*El notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe pública o notarial*”.

testimonio, que es más o menos creíble, según el valor que las autoridades le otorguen, pero tales aseveraciones no confieren, con efectos legales, autenticidad al documento, por cuanto no desarrollan la función fedante que, dentro del llamado sistema latino, se desarrolla bajo la égida del Estado y por delegación de éste.

Esta función de dar fe es además claramente de interés general por cuanto establece una presunción de veracidad sobre los documentos y los hechos certificados por el notario, con lo cual permite un mejor desarrollo de la cooperación social entre las personas, en la medida en que incrementa la seguridad jurídica en el desenvolvimiento de los contratos y de las distintas actividades sociales. Algunos sectores de la doctrina consideran incluso que la función notarial es una suerte de administración de justicia preventiva, ya que la autenticidad de los documentos y la presunción de veracidad sobre los hechos evita numerosos litigios que podrían surgir en caso de que hubiese incertidumbre sobre tales aspectos.”¹⁴

5.4. El notariado implica ejercicio de autoridad. La función notarial acarrea *el ejercicio de autoridad*, por cuanto comporta el desarrollo de una atribución del Estado, esto es, la de dar fe, en virtud de lo cual está reconocida como una *función pública*. La jurisprudencia lo ha explicado como sigue:

“No cabe duda de que el notario cumple, en desarrollo de sus actividades, funciones administrativas que aparejan potestades, que le han sido atribuidas por la ley. Ese poder o autoridad se traduce en una supremacía de su operador sobre quienes están dentro de un ámbito de actuación que le ha sido delimitado por la ley, de manera que éstos quedan vinculados jurídicamente con aquél dentro de una relación de subordinación, para el ejercicio de sus derechos o la realización de las actividades que supone la prestación de un servicio.

Para García De Enterría¹⁵ la potestad procede directamente del ordenamiento, tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas y no consiste en una pretensión particular sino en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos, “...de donde eventualmente pueden surgir, como una simple consecuencia de su ejercicio, relaciones jurídicas particulares.

Justamente en nuestro ordenamiento jurídico, la ley le reconoce a los notarios autoridad cuando les confía atribuciones en las cuales está de por medio el ejercicio de una función pública, pues en ese caso, éstos se colocan en una posición de supremacía frente a quienes acuden al servicio notarial y, por supuesto, los usuarios del servicio quedan obligatoriamente

¹⁴ Sentencia. C-741 de 1998.

¹⁵ Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, T. I, p. 419, E. Cívitas, Madrid 1986

subordinados a las determinaciones que aquél imparta, desde luego, en el ejercicio de sus atribuciones”¹⁶.

5.5. Los notarios no son servidores públicos. Se trata de particulares a los que se les ha asignado el desempeño de una función pública, y aunque objetivamente su situación ofrece similitudes con los empleados estatales, como la exigencia de neutralidad en sus actuaciones, técnicamente no es válido sostener que por tal circunstancia adquieran la condición de servidores públicos. La Corte se ha referido a esta materia en los siguientes términos:

“Para esta Corporación es indudable que a los notarios en el cumplimiento de sus labores relacionadas con la fe pública les asiste el carácter de autoridades. Ya la Corte Constitucional ha precisado que los particulares encargados del desarrollo de funciones públicas, ‘en el ejercicio de esas funciones ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público...’¹⁷

(...)

Comoquiera que el notario ejerce una función pública, se le impone el deber de neutralidad en sus actuaciones: “[...] El notario ejerce una función pública y, si bien por ello, no se coloca en la condición de funcionario público, debe aceptarse que por esa circunstancia adquiere un compromiso especial con el Estado y la sociedad que es el de obrar con absoluta imparcialidad, en el ejercicio de sus funciones, y que, a no dudarlo, se verá comprometida con la intervención en política en apoyo de sus convicciones partidistas. Por eso es que se considera que la prohibición de participar en el debate político, es, para quien detenta la calidad de funcionario público, como para quien ejerce una función pública que atribuya autoridad, una condición necesaria de la neutralidad en el desempeño de sus funciones¹⁸.

(...)

Si técnicamente no es válido sostener que los notarios son empleados del Estado, no cabe duda de que, objetivamente su situación ofrece evidentes similitudes con éstos, como que también cumplen funciones de interés general y carácter público, ejercen por razón de ello autoridad y están obligados, por lo mismo, a evitar que el ejercicio de cualquier otra función distinta a las que desempeñan, pueda comprometer el interés superior que éstas representan”¹⁹.

6. Función de registro de instrumentos públicos

¹⁶ Sentencia C-1508 de 2000.

¹⁷ Sentencia No. C-166 de 1995.

¹⁸ Sentencia C-1508 de 2000.

¹⁹ *Ibidem*.

6.1. De acuerdo con el artículo 131 Superior citado en precedencia, el constituyente defirió al legislador la labor de reglamentar la función registral.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 1579 de 2012, “*Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*”, se refiere a la naturaleza del registro en los siguientes términos:

“El registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes.”²⁰

6.2. Originalmente era el título XLIII del Código Civil –Ley 57 de 1887– el cuerpo normativo que regulaba lo relativo al registro de instrumentos públicos. Dichas disposiciones fueron derogadas por el Decreto 1250 de 1970, y estas, a su turno, por la vigente Ley 1579 de 2012. Pese a dichos tránsitos normativos, a lo largo de siglo y un tercio las funciones asignadas por el legislador a la función registral se han conservado en lo esencial, a saber:

- (i) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos;
- (ii) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces, con el fin de que cualquier persona pueda conocer la situación jurídica de los inmuebles; y,
- (iii) Obrar como prueba (autenticidad, seguridad y oponibilidad) de los actos y negocios jurídicos susceptibles de registro.

6.3. Según el artículo 4 del Estatuto de Registro, están sujetos a registro los actos o negocios jurídicos contenidos en escritura pública, las providencias judiciales y los actos administrativos que resuelvan (declaren, graven, modifiquen, etc.) sobre el dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre inmuebles, así como aquellas actuaciones que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones y la caducidad administrativa conforme a la ley, y los testamentos junto con sus reformas y revocatorias.

²⁰ Artículo 1º de la Ley 1579 de 2012

6.4. Cabe anotar que, al ocuparse de una demanda de inconstitucionalidad en la que se abordó la prohibición al Congreso de conceder facultades extraordinarias al Gobierno para la expedición de códigos, esta Corte analizó la naturaleza del estatuto de registro y determinó que “*su función es meramente instrumental y de carácter administrativo*”²¹.

6.5. El servicio público registral se lleva a cabo en todo el territorio nacional y se organiza en cinco *regiones registrales* (Caribe, Pacífica, Orinoquía, Central y Andina) en las cuales se agrupan las oficinas de registro de instrumentos públicos para efectos de gestión administrativa, financiera, operativa y de personal. Este servicio es objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

6.6. A su vez, es menester enfatizar que la función registral, en contraste con la función notarial, es prestada específicamente por funcionarios públicos llamados registradores—no por particulares—, los cuales ingresan al sistema de carrera a través de concurso de méritos.

7. Naturaleza jurídica de las normas demandadas

7.1. Las disposiciones acusadas tuvieron origen en la necesidad de contribuir en la legalización de espacios habitacionales para las personas que, siendo víctimas de diversas circunstancias, entre ellas la violencia, el desplazamiento forzado, las desigualdades sociales y económicas, tuvieron que ocupar predios que jurídicamente carecían o carecen de las condiciones legales para ser habitados. Ante esta realidad, el legislador, en aras de realizar el propósito del artículo 51 de la Constitución Política²², quiso contribuir mediante la exoneración del pago por los servicios notariales y registrales, para que un segmento de la sociedad considerado vulnerable y de menores ingresos pudiera regularizar la situación de sus inmuebles.

Los preceptos demandados buscan convertir en realidad los propósitos del Estado social de derecho, al tiempo que promueven la prosperidad general y procuran garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes previstos en la Constitución Política²³. La Ley 1848 de 2017 fue concebida

²¹ Sentencia C-064 de 1997

²² **ARTÍCULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.** El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

²³ Constitución Política, artículo 2º. **Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en

con la idea de aportar soluciones frente al acelerado incremento de la informalidad, la precariedad habitacional y socioeconómica que caracterizan el desarrollo urbanístico de las ciudades, circunstancias que generan inseguridad, marginalidad y violencia en amplios sectores de la geografía nacional.

7.2. Las personas que ocupan predios sin contar para ello con licencias o permisos de las autoridades muchas veces son víctimas de la pobreza, la violencia, el desplazamiento forzado y los desastres naturales, circunstancias que las llevan a conformar asentamientos humanos caracterizados por la precariedad de los servicios que reciben, particularmente en materia de salud, educación, acueducto, alcantarillado, salubridad, electricidad y transporte. Usualmente sus familias habitan viviendas adquiridas muchas veces sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos legales.

7.3. El congresista que presentó la iniciativa, luego convertida en la Ley 1848 de 2017, en la exposición de motivos llevada ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, describió estos problemas de la siguiente manera:

“... estos asentamientos humanos en la mayoría de los casos son promovidos por un urbanizador ilegal, que por lo general es el propietario del terreno, quien a partir de un esquema básico de loteo realiza la venta de los predios a personas de escasos recursos económicos, quienes desconocen las normas urbanísticas para la construcción y aquellas relacionadas con la transferencia del derecho de dominio de la propiedad, aprovechándose de la buena fe de sus compradores. La mayoría de las personas que adquieren estos terrenos cuentan simplemente con promesas de venta de los predios o con algún documento privado de pago de anticipos que entregaron para asegurar la compra del lote.

Estos desarrollos urbanos, al margen de los lineamientos del ordenamiento territorial, presentan una serie de problemáticas que no solo radican en la densificación de la vivienda autoconstruida sin las condiciones técnicas que garanticen su sustentabilidad ambiental, funcional y frente a las amenazas naturales, sino que constituyen una cadena de degradación urbana por la falta de acceso a la infraestructura vial en algunos sectores y el bajo o nulo suministro de servicios públicos domiciliarios. Aunado a esto, es evidente que al no existir procesos de planificación urbana en aquellos asentamientos

la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

subnormales, no hay generación de espacio público suficiente y digno que le permita a la población de escasos recursos económicos acceder fácilmente a la recreación, acentuando las condiciones de marginalidad y reduciendo el bienestar social de sus habitantes.”²⁴

7.4. Como medida en favor de las personas así descritas, el Congreso de la República quiso exonerarlas del pago de las tarifas notariales y registrales cuando ellas acudan a estas dependencias para legalizar la situación de sus inmuebles. Se trataba, según la exposición de motivos, de promover la formalidad de los actos y negocios jurídicos tendientes al saneamiento de los predios objeto de legalización urbanística, particularmente los destinados a vivienda de interés social.²⁵

Se trata, entonces, de dispositivos legales que tienen como finalidad disminuir los costos causados por el uso de los servicios notariales y registrales, respecto de algunos actos jurídicos vinculados con la legalización urbanística de la vivienda de interés social.

Las normas bajo examen cumplen un doble propósito: (i) contribuir con un grupo poblacional específico para que logre legalizar a menores costos su situación jurídica respecto de los inmuebles que habitan; y, (ii) como medio para esta contribución, disminuir las tarifas notariales y registrales para promover la legalización de los bienes enunciados anteriormente.

8. Exenciones tributarias. Reiteración de jurisprudencia

8.1. A efectos de definir lo que se debe entender por exenciones tributarias, este Tribunal ha recurrido a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el cual ha fijado dicho concepto en los siguientes términos:

“... una norma de carácter excepcional y que consiste en que la ley excluye de la aplicación del impuesto, determinados actos o personas que normalmente estarían gravados. La exención necesariamente debe estar establecida en la ley, puesto que significa excluir de un gravamen o impuesto, actos o personas que la ley ha considerado como afectadas por el mismo. Debe tenerse en cuenta también el principio de igualdad como limitación, y por eso la exención debe tener un fundamento general o de interés colectivo, según sean los elementos del impuesto respecto de lo que está formada la

²⁴ Ponencia para primer debate presentada ante la Comisión Primera por el Representante a la Cámara Miguel Ángel Pinto Hernández. Gaceta del Congreso número 129 del miércoles 6 de abril de 2016, pág. 2.

²⁵ Cfr., ponencia para segundo debate presentada ante la Comisión Primera del Senado por el senador Horacio Serpa Uribe. Gaceta del Congreso número 1031 del viernes 18 de noviembre de 2016, pág. 2.

exención. Esta puede ser real o relativa a la materia imponible, personal o relativo al sujeto del impuesto o mixta si se refiere a ambos.”²⁶

La exención tributaria consiste, entonces, en una medida que adopta el legislador frente a una determinada carga tributaria, en la cual se verifica la ocurrencia del hecho generador pero sin que se produzca la consecuencia impositiva de manera total o parcial, es decir, sin que nazca a plenitud la correlativa obligación en cabeza del sujeto gravado.

8.2. Los beneficios tributarios, a su turno, “*entrañan una forma de anular o aminorar la carga impositiva para los sujetos pasivos. Entre sus formas pueden estar: i) el reconocimiento de un mínimo exento; ii) la reducción de la base gravable; iii) descuentos en la cuota, entre otros, los cuales como esta Corporación lo ha reiterado, están sometidos a la estricta observancia del principio de legalidad que implica que deben estar previstos en la ley, tal y como lo ordena el artículo 338 de la Constitución.*”²⁷

8.3. La Corte ha reconocido al legislador una amplia potestad para fijar exenciones tributarias, ésta debe ser ejercida, en todo caso, dentro de los límites dispuestos por la Constitución Política, particularmente teniendo en cuenta los criterios de equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad²⁸. Por ende, la soberanía fiscal que ejerce el legislador, no por amplia puede reputarse absoluta, sino que por el contrario se encuentra sujeta a los límites y condicionamientos que emanan directamente de la Carta.²⁹

La validez de las exenciones tributarias y, en general, de los beneficios tributarios depende de que las mismas se encuentren justificadas y representen instrumentos de estímulo fiscal encaminados a la consecución de fines constitucionalmente legítimos, entre los cuales se destacan los siguientes: “1) *recuperación y desarrollo de áreas geográficas gravemente deprimidas en razón de desastres naturales o provocados por el hombre; 2) fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social; 3) incremento de la inversión en sectores altamente vinculados a la generación de empleo masivo; 4) protección de determinados ingresos laborales; 5) protección a los*

²⁶ Sentencia C-260 de 2015, la cual cita, a su vez, al Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de diciembre de 2002. Rad. 1469. C.P. Susana Montes de Echeverri.

²⁷ Sentencia C-260 de 2015.

²⁸ Cfr. Sentencia C-709 de 1999.

²⁹ Sentencias C-748 de 2009 y C-837 de 2013.

cometidos de la seguridad social; 6) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país”³⁰.

8.4. Para el accionante los preceptos atacados crean exenciones tributarias en cuanto así se advierte de los artículos 1º y 2º *“cuando decretan literalmente ‘exenciones’ en el pago de derechos notariales y registrales respecto de cierto tipo de bienes inmuebles”*, a la vez que *“así lo consagra el artículo 3º cuando ordena liquidar como ‘actos sin cuantía’ la inscripción en el registro público de los actos administrativos y las sentencias que recaigan sobre otros tantos”³¹.*

8.5. Acerca de esta clase de beneficio tributario la Corte ha manifestado:

“... a través de las exenciones tributarias, el legislador impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, éste se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal³², mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria, de manera que consulte los atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae la obligación tributaria, siempre con sujeción a criterios razonables y de equidad fiscal.”³³

8.6. En general, los beneficios tributarios se caracterizan por ser taxativos, limitados, personales e intransferibles, teniendo en cuenta que se dirigen a favorecer únicamente a los sujetos pasivos que se subsumen dentro de las hipótesis reguladas, lo que significa una estrecha relación entre el beneficiario y el gravamen que, al menos en principio, no puede ser trasladado a otro sujeto³⁴.

A efecto de lograr los fines previstos para las exenciones, se excluye de la obligación tributaria al potencial contribuyente, a condición de que la misma se encuentre razonablemente justificada. En otras palabras, su validez está supeditada a la justificación que tenga a la luz de otros postulados constitucionales³⁵.

9. Análisis de constitucionalidad de las normas demandadas

El texto de las disposiciones impugnadas es el siguiente:

³⁰ Sentencia C-1107 de 2001.

³¹ Fl. 7 de la demanda.

³² Cfr., Sentencia C-804 de 2001.

³³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-511 de 1996.

³⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-602 de 2015.

³⁵ Cfr., Corte Constitucional, sentencia C-748 de 2009.

ARTÍCULO 1º. EXENCIÓN PARA EL PAGO DE DERECHOS NOTARIALES. Los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural.

Se liquidarán como actos sin cuantía los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural.

ARTÍCULO 2º. EXENCIÓN PARA EL PAGO DE DERECHOS REGISTRALES³⁶. La inscripción de los actos jurídicos de constitución de propiedad horizontal, divisiones materiales, subdivisión y liquidación de la comunidad, y/o reconocimiento de construcciones, que recaigan sobre bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de los negocios jurídicos que impliquen la transferencia del derecho de dominio o la constitución de cualquier gravamen o limitación al dominio, cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, cuando el beneficiario sea persona natural e independientemente de la fecha que hayan sido otorgados los actos jurídicos.

ARTÍCULO 3º. REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SENTENCIAS. La inscripción de actos administrativos de cesión o transferencia, a otras entidades públicas o a particulares, de bienes inmuebles de propiedad pública susceptibles de ser enajenados, que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes, se liquidarán como actos sin cuantía.

Se liquidarán como actos sin cuantía la inscripción de sentencias judiciales que constituyan título de propiedad para quien demuestre posesión material

³⁶ El artículo 1º de la resolución número 2854 de 2018, “*por la cual se fijan las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral*”, establece: “Tarifa ordinaria para la inscripción de documentos. La inscripción de los títulos, actos y documentos que de acuerdo con la ley están sujetos a registro, se liquidarán por círculo registral y causarán los siguientes derechos de registro a cargo del solicitante: **a) la suma de diecinueve mil setecientos pesos (\$19.700.00) por cada uno de los actos que por su naturaleza carezcan de cuantía en el documento de inscripción**”.

sobre bienes inmuebles que se encuentren ubicados en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística, de acuerdo con las normas vigentes.

PARÁGRAFO. No se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias a que se refiere este artículo. Los actos administrativos o sentencias constituirán título de dominio o de los derechos reales que correspondan y serán inscritos por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes.

9.1. Para emprender el análisis, es pertinente anotar que la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la Resolución 0858 del 31 de enero de 2018, *“por la cual se actualizan las tarifas de los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial”*, y la Resolución 2854 de 2018, *“por la cual se fijan tarifas por concepto del ejercicio de la función registral”*, ha establecido que a los actos sin cuantía se les aplica la tarifa mínima prevista en estos actos administrativos por derechos notariales y registrales.

El artículo 2º de la Resolución 0858 de 2018, al regular las tarifas notariales, establece: *“(…) A. Actos sin cuantía o no determinable. Los actos que por su naturaleza carezcan de cuantía o cuando esta no se pudiese determinar, la suma de cincuenta y siete mil seiscientos pesos (57.600.00)”*.

A su turno, el artículo 1 de la Resolución 2854 de 2018 prescribe las tarifas ordinarias para la inscripción de títulos, actos y documentos que de acuerdo con la ley están sujetos a registro, fijando los derechos de registro a cargo del solicitante cuando el acto carece de cuantía: *“a) La suma de diecinueve mil setecientos pesos (\$19.700) por cada uno de los actos que por su naturaleza carezcan de cuantía en el documento de inscripción. Salvo los casos previstos en esta resolución, también deberá cancelarse la suma de diez mil cuatrocientos pesos (\$10.400) por cada folio de matrícula adicional donde deba inscribirse el documento.”*

Es decir que, de entrada, se advierte que, contrario a lo expresado por el demandante, cuando se dispone que determinados actos se liquidarán por parte de las notarías y las oficinas de registro de instrumentos públicos como actos “sin cuantía” no estamos frente a una exoneración del pago sino a una disminución en el monto del mismo.

9.2. En relación con los artículos 1º y 2º de la Ley 1848 de 2017, relativos a la “exención para el pago de derechos notariales y derechos registrales”, es menester subrayar, como se señaló en precedencia, que las funciones notarial y registral son servicios públicos que presta el Estado, ya a través de particulares investidos de autoridad –en el caso de los notarios–, ora a través de funcionarios públicos designados específicamente para el efecto –en el caso de los registradores de instrumentos públicos–.

De manera que los denominados “derechos notariales” y “derechos registrales” son en realidad las tarifas que pagan los ciudadanos por concepto de la función notarial y de la función registral, respectivamente, tarifas que son fijadas por el Gobierno Nacional, en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro, por virtud del Decreto-ley 960 de 1970³⁷ y de la Ley 1579 de 2012³⁸, en desarrollo del artículo 131 constitucional. En contraste, las obligaciones de carácter impositivo, de acuerdo con el artículo 338 de la Carta³⁹, son establecidas directamente por el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

En otras palabras, los artículos 1º y 2º de la Ley 1848 de 2017 se refieren a las tarifas –asimilables al concepto de honorarios– que se pagan como contraprestación a los servicios públicos que prestan las notarías y las oficinas de registro de instrumentos públicos, derechos que en ningún momento tienen naturaleza impositiva –aunque eventualmente pudieran tener efectos tributarios indirectos o consecuenciales– y que deben distinguirse de ciertos tributos propiamente dichos que se generan en la dinámica de las referidas funciones (como el ICA, el IVA, la retención en la fuente y el impuesto de registro).

9.3. Los efectos tributarios de las normas demandadas, en particular del artículo 1º objeto de censura, pueden ser analizados desde dos perspectivas: (i) al disminuir el monto de la facturación decrece el recaudo que llevan a cabo las notarías, luego estas dejan de transferir determinadas sumas al erario; y, (ii) los efectos generados por la disminución del recaudo en los impuestos pagados por los usuarios, en los que el notario actúa como agente

³⁷ ARTÍCULO 218. TARIFA DE LOS DERECHOS NOTARIALES. Las tarifas que señalan los derechos notariales son revisables periódicamente por el gobierno Nacional teniendo en consideración los costos del servicio y la conveniencia pública.

³⁸ ARTÍCULO 74. TARIFAS REGISTRALES. La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio. Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro.

³⁹ ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

retenedor, por ejemplo, cuando las normas afectan los montos de la retención en la fuente. Se trata de dos hipótesis sustancialmente distintas, aun cuando ambas son desarrollo del artículo 131 superior; en la primera se pagan tarifas por la prestación de un servicio, mientras en la segunda se pagan impuestos en los que el notario opera como retenedor. Acerca de esta distinción la Corte ha explicado:

“... 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 deben 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.”⁴⁰

De suerte que las arcas de las notarías resultan afectadas cuando se reforma el régimen tarifario de los servicios que ellas prestan, pero este hecho en sí mismo no significa cambios en las reglas de tributación, las cuantías en materia impositiva no se habrán alterado, lo que puede cambiar, como ocurre en el caso bajo estudio, son los precios cobrados a los usuarios de los servicios notariales. Situación diferente se presentaría en el evento de que el legislador introdujera cambios al régimen tributario de las notarías,

⁴⁰ Sentencia C-995 de 2001

como, por ejemplo, si optara por incrementar o reducir el monto del impuesto de industria y comercio a cargo de estas dependencias.

En este punto, vale anotar que el servicio notarial se encuentra gravado con el impuesto de industria y comercio, que es un tributo que pertenece a los municipios. Según el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, este impuesto recae sobre ciertas actividades y servicios, entre los que está comprendido el servicio que prestan los notarios:

ARTÍCULO 32.- El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. (Subraya la Corte).

En concordancia con esta disposición, el artículo 33 del mismo estatuto establece:

ARTÍCULO 33.- El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, expresados en moneda nacional...".

Según estas normas, el impuesto de industria y comercio se liquida sobre el total de ingresos brutos del prestador del servicio, en este caso la notaría, es decir, este impuesto recae sobre los ingresos de la notaría y en nada afecta a los usuarios del servicio notarial. En realidad, cuando el legislador rebaja las tarifas de los servicios notariales disminuyen los ingresos del notario, pero no se crea una exención tributaria en favor de quienes acuden como usuarios del servicio público confiado por el Estado a los fedantes.

Se estaría frente a una exención de esa clase si el legislador estableciera que los notarios, por motivos de equidad, plausibles y razonables, quedaran exonerados de pagar el impuesto de industria y comercio, o si les disminuyera el monto de este gravamen, circunstancias que no están reguladas por las normas acusadas, las cuales se refieren a los “derechos notariales” que, como se viene sosteniendo, son la tarifas por el servicio.

Lo propio sucede con los denominados “derechos registrales”, en tanto tarifas que las personas cancelan ante las oficinas de notariado y registro por el servicio público que prestan los registradores al efectuar las anotaciones que ordena la ley en relación con los actos o negocios jurídicos relativos a transferencias, mutaciones o limitaciones, etc. sobre el derecho de dominio

sobre bienes inmuebles, sin que en manera alguna se regulen allí aspectos o elementos de un determinado impuesto.

En ese orden de ideas, el artículo 2º de la Ley 1848 de 2017, al fijar el valor a pagar por “derechos registrales” en determinados eventos, no exime del pago de un tributo al usuario del servicio registral. La norma se limita a establecer la tarifa para la inscripción en el registro de los actos y negocios allí mencionados, precisando que los mismos se liquidarán como “actos sin cuantía” cuando recaigan sobre viviendas de interés social que se encuentren ubicadas en predios que hayan sido objeto de legalización urbanística y el beneficiario sea una persona natural, independientemente de la fecha en que hayan sido otorgados tales actos jurídicos.

Las anteriores consideraciones conducen a la Sala a establecer que los artículos 1º y 2º demandados no constituyen exenciones tributarias, por cuanto ellas no impiden el nacimiento de una obligación tributaria ni reducen la cuantía de una existente. Podría ocurrir que el recaudo de algunos tributos a cargo de las notarías disminuya, pero como consecuencia de la modificación en el monto de las tarifas a pagar por los usuarios de determinados servicios notariales, mas no porque el legislador los haya exonerado del pago de una obligación tributaria.

De lo anterior se desprende que la reducción de la tarifa por la prestación de los servicios notariales y registrales –que es a lo que apuntan los artículos 1º y 2º de la Ley 1848 de 2017– puede llegar a tener efectos tributarios consecuenciales o secundarios, pero de ninguna manera puede considerarse como exención ni beneficio de cara a una obligación impositiva.

En tal sentido, no se prevé una exoneración del pago de tributos, sino una disminución de las tarifas notariales y registrales respecto de ciertas actuaciones que deberán ser liquidadas como “actos sin cuantía”.

9.4. Sobre la base de lo anterior, la Corte reitera que los artículos 1º y 2º censurados reducen el monto a pagar por los servicios que despliegan notarios y registradores, medida que, como se indicó en la exposición de motivos durante el trámite legislativo, se concibió por el legislador como una forma de atender una necesidad social asociada a los derechos a la vivienda digna de la población más vulnerable, con el fin de permitir que las viviendas de interés social, construidas y compradas en un contexto de ilegalidad e informalidad, sean regularizadas desde el punto de vista jurídico, con menos costos.

Por lo tanto, al no tratarse de una exención de impuestos, contribuciones o tasas, no resultaba constitucionalmente imperativo que la iniciativa legislativa que dio lugar a estas normas tuviese que ser presentada por el Gobierno Nacional ni avalada por éste (art. 154 C.P.).

9.10. Por otro lado, el ataque del demandante a los enunciados normativos en cuestión atinente a la alegada afectación que se ocasionaría a los recursos endógenos de las entidades territoriales a partir de la calificación como “actos sin cuantía” de ciertas actuaciones para efectos de pago de servicios notariales y registrales, da cuenta de la discusión a propósito de las limitaciones que impuso el constituyente al legislador en materia de exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

En este punto, conviene poner de relieve las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación en torno a las tensiones entre el principio de Estado unitario y el de autonomía de las entidades territoriales en materia impositiva:

“(i) la autonomía territorial cede frente a las atribuciones del Legislador en materia económica; (ii) la potestad tributaria de los Entes Territoriales encuentra un límite en los mandatos del Legislador; (iii) a nivel de planeación [tributaria] también hay preponderancia de los organismos nacionales; (iv) los presupuestos territoriales deben tener los mismos principios del presupuesto nacional; (v) los poderes de actuación e intervención del Legislador son amplios en los asuntos de las Entidades Territoriales en materia presupuestal, y los límites están dados por circunstancias especiales de cada caso que determine si la medida es razonable y proporcional.’

Sin embargo, este amplio margen de intervención legislativa en materia tributaria, encuentra límites tratándose de fuentes endógenas de financiación pública de las entidades territoriales. Por tal razón, la Corte ha manifestado que:

‘... el Legislador también tiene límites constitucionales a su intervención en materia económica, presupuestal y tributaria frente a la autonomía de las Entidades Territoriales, cuando de fuentes endógenas de estas Entidades se trata. A este respecto, en varios pronunciamientos, la Corporación ha evidenciado la vulneración de la autonomía de los Entes Territoriales. Así las cosas, esta Corporación ha sostenido que toda proscripción de medidas de carácter legal «...a través de la cual la Nación pueda disponer o decidir sobre el destino de recursos pertenecientes a las Entidades Territoriales, mediante el otorgamiento de exenciones o tratamientos preferenciales ... sólo es aplicable frente a la disposición de recursos propios de las Entidades Territoriales, aquellos que la jurisprudencia ha considerado como fuentes endógenas, y no lo es para recursos cedidos o trasladados desde la Nación», de manera que «La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos

preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las Entidades Territoriales.»’

De lo expuesto puede concluirse que una de las limitaciones del Congreso de la República en materia tributaria es la prohibición de establecer exenciones y tratamientos preferenciales sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales. Sin embargo, tal prohibición solo es aplicable a recursos propios de las entidades territoriales y que tengan característica de endógenos, más no para aquellos cedidos o trasladados desde la Nación.”⁴¹

Con esta precisión, y de conformidad con lo sentado *ut supra* sobre el alcance y contenido de los “derechos notariales y registrales” comprendidos como tarifas por la prestación de los respectivos servicios públicos, es forzoso concluir que los preceptos 1º y 2º impugnados no afectan la autonomía fiscal de los entes territoriales, debido a que, se insiste, no son normas de naturaleza tributaria (art. 294 C.P.).

9.11. Corolario de lo anterior es que los artículos 1º y 2º de la Ley 1848 de 2017, “*por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones*”, se ajustan a la Constitución y serán declarados **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados en esta providencia.

9.12. Distinta consideración cabe hacer respecto del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017, incisos primero y segundo, disposiciones que no regulan “derechos registrales” como tal, sino que se refieren a la inscripción en el registro, como actos sin cuantía, de actos administrativos y sentencias.

9.13. Como se ha venido reiterando, en el plano de los “derechos registrales” se tiene que la función registral es un servicio público cuyas tarifas son fijadas anualmente por la Superintendencia de Notariado y Registro con fundamento en el artículo 74 de la Ley 1579 de 2012, y los dineros así recaudados pertenecen al Tesoro Nacional.

Sin embargo, en la dinámica de la función registral, la inscripción en el registro de instrumentos públicos de los actos y negocios jurídicos apareja no sólo el cobro de la tarifa por el servicio –que son los mencionados “derechos registrales”– sino también la generación de una carga tributaria específica consistente en el *impuesto de registro*, con destino a las entidades territoriales. Estas dos facetas de la inscripción de actos en el registro de instrumentos públicos –la tarifa, de un lado, y el impuesto, de otro– no deben ser confundidos, pues tienen naturalezas claramente diferenciadas.

⁴¹ Sentencia C-260 de 2015.

Las características que distinguen la tarifa o “derechos registrales” del *impuesto de registro* ameritan un estudio específico de los incisos primero y segundo del artículo 3º demandado por parte de esta Corte.

9.14. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que “... *los impuestos configuran una categoría de tributo que se caracteriza por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imperio en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que lo sustenta refleja la capacidad económica del contribuyente; iii) se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorpora una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de él con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva*”⁴²

El *impuesto de registro* se encuentra previsto por la Ley 223 de 1995, “*Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones*”, cuyo artículo 226 y siguientes lo regulan de la siguiente manera (se transcribe *in extenso*, dada su relevancia):

IMPUESTO DE REGISTRO

ARTÍCULO 226. HECHO GENERADOR. Está constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio.

Cuando un acto, contrato o negocio jurídico deba registrarse tanto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como en la Cámara de Comercio, el impuesto se generará solamente en la instancia de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

No generan el impuesto aquellos actos o providencias que no incorporan un derecho apreciable pecuniariamente en favor de una o varias personas, cuando por mandato legal deban ser remitidos para su registro por el funcionario competente.

PARÁGRAFO. Cuando el documento esté sujeto al impuesto de registro de que trata la presente ley, no se causará impuesto de timbre nacional.

ARTÍCULO 227. SUJETOS PASIVOS. Son sujetos pasivos los particulares contratantes y los particulares beneficiarios del acto o providencia sometida a registro. Los sujetos pasivos pagarán el impuesto por partes iguales, salvo manifestación expresa de los mismos en otro sentido.

⁴²Sentencia C-260 de 2015.

ARTÍCULO 228. CAUSACIÓN. El impuesto se causa en el momento de la solicitud de inscripción en el registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 232 de esta Ley.

Cuando un contrato accesorio se haga constar conjuntamente con un contrato principal, el impuesto se causará solamente en relación con este último.

El funcionario competente no podrá realizar el registro si la solicitud no se ha acompañado de la constancia o recibo de pago del impuesto.

ARTÍCULO 229. BASE GRAVABLE. -Artículo modificado por el artículo 187 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:- Está constituida por el valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico. Cuando se trate de inscripción de contratos de constitución de sociedades, de reformas estatutarias o actos que impliquen el incremento del capital social o del capital suscrito, la base gravable está constituida por el valor total del respectivo aporte, incluyendo el capital social o el capital suscrito y la prima en colocación de acciones o cuotas sociales.

Cuando un acto, contrato o negocio jurídico deba registrarse tanto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como en la Cámara de Comercio, el impuesto se generará solamente en la instancia de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

En los actos, contratos o negocios jurídicos sujetos al impuesto de registro en los cuales participen entidades públicas y particulares, la base gravable está constituida por el 50% del valor incorporado en el documento que contiene el acto o por la proporción del capital suscrito o del capital social, según el caso, que corresponda a los particulares.

En los documentos sin cuantía, la base gravable está determinada de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

Cuando el acto, contrato o negocio jurídico se refiera a bienes inmuebles, el valor no podrá ser inferior al del avalúo catastral, el autoavalúo, el valor del remate o de la adjudicación, según el caso. Para efectos de la liquidación y pago del impuesto de registro, se considerarán actos sin cuantía las fusiones, escisiones, transformaciones de sociedades y consolidación de sucursales de sociedades extranjeras; siempre que no impliquen aumentos de capital ni cesión de cuotas o partes de interés.

ARTÍCULO 230. TARIFAS. -Artículo modificado por el artículo 188 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:- Las asambleas departamentales, a iniciativa de los Gobernadores, fijarán las tarifas de acuerdo con la siguiente clasificación, dentro de los siguientes rangos:

a) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos entre el 0.5% y el 1%;

- b) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, distintos a aquellos que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, entre el 0.3% y el 0.7%;
- c) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades, entre el 0.1% y el 0.3%, y
- d) Actos, contratos o negocios jurídicos sin cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio, tales como el nombramiento de representantes legales, revisor fiscal, reformas estatutarias que no impliquen cesión de derechos ni aumentos del capital, escrituras aclaratorias, entre dos y cuatro salarios mínimos diarios legales.

ARTÍCULO 231. TÉRMINOS PARA EL REGISTRO. Cuando en las disposiciones legales vigentes no se señalen términos específicos para el registro, la solicitud de inscripción de los actos, contratos o negocios jurídicos sujetos a registro deberán formularse de acuerdo con los siguientes términos, contados a partir de la fecha de su otorgamiento o expedición:

- a) Dentro de los dos meses siguientes, si han sido otorgados o expedidos en el país, y
- b) Dentro de los tres meses siguientes, si han sido otorgados o expedidos en el exterior.

La extemporaneidad en el registro causará intereses moratorios, por mes o fracción de mes de retardo, determinados a la tasa y en la forma establecida en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 232. LUGAR DE PAGO DEL IMPUESTO. El impuesto se pagará en el departamento donde se efectúe el registro. Cuando se trate de bienes inmuebles, el impuesto se pagará en el departamento donde se hallen ubicados estos bienes.

En caso de que los inmuebles se hallen ubicados en dos o más departamentos, el impuesto se pagará a favor del departamento en el cual esté ubicada la mayor extensión del inmueble.

ARTÍCULO 233. LIQUIDACIÓN Y RECAUDO DEL IMPUESTO. Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Cámaras de Comercio serán responsables de realizar la liquidación y recaudo del impuesto. Estas entidades estarán obligadas a presentar declaración ante la autoridad competente del departamento, dentro de los quince primeros días calendario de cada mes y a girar, dentro del mismo plazo, los dineros recaudados en el mes anterior por concepto del impuesto.

Alternativamente, los departamentos podrán asumir la liquidación y recaudo del impuesto, a través de las autoridades competentes de la

administración fiscal departamental o de las instituciones financieras que las mismas autoricen para tal fin.

<Inciso adicionado por el artículo 57 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Los departamentos podrán asumir la liquidación y el recaudo del impuesto a través de sistemas mixtos en los que participen las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de Comercio y/o las Tesorerías Municipales.

PARÁGRAFO 1o. Cuando el acto, contrato o negocio jurídico no se registre en razón a que no es objeto de registro de conformidad con las disposiciones legales, procederá la devolución del valor pagado. Dicha devolución será realizada por la entidad recaudadora y podrá descontarse en la declaración de los responsables con cargo a los recaudos posteriores hasta el cubrimiento total de su monto.

PARÁGRAFO 2o. Los responsables del impuesto presentarán la declaración en los formularios que para el efecto diseñe la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 234. PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL. De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 1o., del Decreto 2904 de 1966, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del treinta por ciento (30%) del impuesto que se cause en su jurisdicción. El setenta por ciento (70%) restante corresponderá al departamento de Cundinamarca.

ARTÍCULO 235. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL. La administración del impuesto, incluyendo los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones y discusión, corresponde a los organismos departamentales competentes para la administración fiscal. Los departamentos aplicarán en la determinación oficial, discusión y cobro del impuesto los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio el procedimiento para la aplicación del mismo previstos en el Estatuto Tributario se aplicará en lo pertinente al impuesto de registro.

9.15. Las diferencias entre la tarifa y el impuesto son evidentes: la primera es regulada por la ley como contraprestación por la prestación de un servicio público, la pagan únicamente los usuarios del servicio, la fija anualmente la Superintendencia de Notariado y Registro⁴³, varía atendiendo al Índice de Precios al Consumidor, los dineros recaudados pertenecen al Tesoro Nacional pero son administrados por la citada Superintendencia. El impuesto de registro es de creación legal, tiene sus elementos constitutivos establecidos en la Ley 223 de 1995, la tarifa de este impuesto la fijan las Asambleas Departamentales a iniciativa de los Gobernadores y los beneficiarios del mismo, por imperativo legal, son los departamentos.

⁴³ La resolución No. 2854 de 2018 fijó las tarifas por concepto de la función registral para el año 2018.

De lo expuesto, la Sala encuentra que, en sus aspectos más básicos, se puede establecer el siguiente paralelo entre los “derechos registrales” y el *impuesto de registro* antes descrito:

DERECHOS DE REGISTRO	IMPUESTO DE REGISTRO
<i>Fuente normativa:</i> Ley 1579 de 2012	<i>Fuente normativa:</i> Ley 223 de 1995,
<i>Naturaleza:</i> tarifa por un servicio público	<i>Naturaleza:</i> tributaria
<i>Tarifa:</i> fijada por la Superintendencia de Notariado y Registro	<i>Tarifa:</i> fijada por las asambleas departamentales
<i>Recursos:</i> del Tesoro Nacional	<i>Recursos:</i> de las entidades territoriales

9.16. Esta distinción resulta particularmente relevante para el juicio de constitucionalidad que ocupa a la Corte, comoquiera que la referencia a “derechos registrales” introducida por el legislador en el artículo 2º, la cual no está presente en el artículo 3º, conduce a concluir que en este último precepto no se ordenó reducir a un monto mínimo la tarifa a pagar por el usuario del servicio público de registro (esto es, no nos encontramos en el plano de los denominados “derechos registrales”) sino que se trata de la inscripción en el registro *in genere*, la que sin la salvedad expresa respecto de “los “derechos registrales” está inescindiblemente ligada al *impuesto de registro* contemplado en el artículo 226 y siguientes de la Ley 223 de 1995.

De acuerdo con el principio de derecho *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, cuando el legislador no hace distinciones no es dable hacerlas al intérprete. En este caso, si el legislador no optó por un criterio de distinción en el artículo 3º demandado –como sí lo hizo en los artículos 1º y 2º cuando expresamente se refirió a “derechos notariales y registrales”–, la Corte no está llamada a introducir una diferenciación en el sentido de establecer por vía de interpretación que la disposición se refiere a “derechos registrales” cuando evidentemente así no está concebida la norma.

Desde esa perspectiva, mientras que los artículos 1º y 2º se ocupan de los denominados “derechos notariales y registrales”, en cuanto tarifas que se pagan por un servicio, los incisos primero y segundo del artículo 3º sí regulan un impuesto que, por ser de propiedad de los departamentos, no era susceptible de exenciones ni tratamientos preferenciales por parte del legislador.

9.17. Es así que la determinación de inscribir los actos contemplados en el artículo 3º de la Ley 1848 de 2017 como “sin cuantía” implica que ocurrido el hecho generador (la solicitud de inscripción en el registro de actos administrativos y sentencias), la consecuencia jurídica (la carga impositiva calculada según la base gravable establecida en la ley según el caso) no se

produce tal como se prevé en la ley, ocasionándose un detrimento de los ingresos que perciben los departamentos por concepto del referido *impuesto de registro*.

9.18. Esta Corte ha sostenido que se infringe el artículo 294 superior cuando el legislador excede sus competencias en materia tributaria al establecer una exención o beneficio tributario en impuestos de propiedad de los entes territoriales⁴⁴.

Justamente, en relación con los límites que encuentra el Congreso de la República en este ámbito –en concreto, la prohibición constitucional de establecer exenciones y tratamientos preferenciales sobre tributos que corresponden a recursos endógenos de las entidades territoriales–, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

“... el Legislador también tiene límites constitucionales a su intervención en materia económica, presupuestal y tributaria frente a la autonomía de las Entidades Territoriales, cuando de fuentes endógenas de estas Entidades se trata. A este respecto, en varios pronunciamientos, la Corporación ha evidenciado la vulneración de la autonomía de los Entes Territoriales. Así las cosas, esta Corporación ha sostenido que toda proscripción de medidas de carácter legal ‘...a través de la cual la Nación pueda disponer o decidir sobre el destino de recursos pertenecientes a las Entidades Territoriales, mediante el otorgamiento de exenciones o tratamientos preferenciales ... sólo es aplicable frente a la disposición de recursos propios de las Entidades Territoriales, aquellos que la jurisprudencia ha considerado como fuentes endógenas, y no lo es para recursos cedidos o trasladados desde la Nación’, de manera que ‘La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las Entidades Territoriales.’”⁴⁵

9.19. Se colige, entonces, que el legislador consagró en los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017 un tratamiento preferencial en relación con un tributo que, como se ha visto, es de propiedad de los departamentos, lo cual está proscrito por la Carta Política.

Dicho tratamiento de favor consistió en la disminución del valor sobre el que se calcula la base gravable del *impuesto de registro*, al disponer que la inscripción de actos administrativos y sentencias debe liquidarse como “actos sin cuantía”, lo que, sin lugar a dudas, tiene la virtualidad de hacer menguar los ingresos que recogen las entidades territoriales por causa del mencionado tributo, en infracción a las restricciones impuestas al legislador

⁴⁴ Sentencias C-297 de 1997, C-333 de 2010, C-615 de 2013, C-260 de 2015.

⁴⁵ Sentencia C-333 de 2010.

por parte del constituyente en el ámbito de la autonomía fiscal de los entes territoriales.

De allí resulta, entonces, que los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017 vulneran el mandato emanado del artículo 294 constitucional, evidenciándose así una incompatibilidad entre la disposición legal frente a una norma de rango superior que conduce a su declaratoria de inexequibilidad.

9.20. De otra parte, el parágrafo del artículo 3º demandado establece que no se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias, por cuanto estos constituirán título de dominio o de los derechos reales que correspondan y deberán ser inscritos por las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes.

De esta manera se pretende agilizar los trámites: las notarías no tendrán que proceder a la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos y las sentencias, los cuales serán objeto de inscripción en las oficinas de registro como títulos de dominio o de derechos reales sobre bienes inmuebles objeto de legalización urbanística.

Dicha circunstancia implica que la facturación de las notarías por tales conceptos podrá disminuir, pero los usuarios del servicio contarán con una administración más eficiente, y de acuerdo con lo analizado sobre los ingresos que perciben las notarías por la prestación de la función fedante, ello no compromete obligaciones de carácter tributario ni se afecta la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

A partir del anterior análisis, se concluye que el parágrafo del artículo 3º demandado no contraviene la Constitución, en la medida en que la supresión del trámite de protocolización respecto de sentencias y actos administrativos previo a la inscripción en el registro no tiene una incidencia tributaria directa.

9.21. Con base en las consideraciones expuestas, la Corte declarará **INEXEQUIBLES** los incisos primero y segundo del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017 y **EXEQUIBLE** el parágrafo de la misma disposición, de acuerdo con los argumentos expuestos en precedencia.

10. Síntesis de la decisión

Correspondió a la Corte Constitucional determinar si los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 1848 de 2017 infringen los artículos 154 y 294 superiores, en

la medida en que, presuntamente, tales disposiciones generan exoneraciones tributarias respecto de impuestos pagados por los usuarios de los servicios prestados por las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos, lo que, por contera, afecta los recursos endógenos de las entidades territoriales.

Según el promotor de la acción, esa clase de beneficios fiscales solamente pueden ser regulados mediante leyes que hayan tenido iniciativa en el Gobierno Nacional o aval del mismo (artículo 154 C.P.); además, considera que las normas censuradas afectan las rentas departamentales y municipales, desconociendo la autonomía fiscal de estas entidades (artículo 294 C.P.).

Como medida inicial, se constató que la demanda satisfacía los requisitos exigidos por el Decreto-ley 2067 y 1991 y por la jurisprudencia en relación con las condiciones de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia que deben reunir los cargos de inconstitucionalidad; asimismo, se verificó que la acción fue formulada dentro del año siguiente a la publicación de la ley en el Diario Oficial, por lo que no operó el fenómeno de caducidad. En consecuencia, se concluyó que era procedente emprender el estudio de mérito.

Con el fin de establecer el marco jurídico del juicio de constitucionalidad, la Corte se refirió a los siguientes ejes temáticos: (i) la naturaleza jurídica de la función notarial, (ii) la función de registro de la propiedad inmueble que llevan a cabo las oficinas de registro de instrumentos públicos, (iii) la naturaleza jurídica de las normas demandadas; y, (iv) la jurisprudencia constitucional sobre exenciones tributarias

Con base en los anteriores fundamentos, la Sala Plena emprendió el análisis de constitucionalidad de los preceptos acusados.

En primer lugar, se estableció que los artículos 1º y 2º de la Ley 1848 de 2017, relativos a la “exención para el pago de derechos notariales y registrales”, a pesar de la denominación asignada por el legislador, no crean exoneraciones tributarias, pues tales preceptos no regulan una obligación de naturaleza impositiva –materia que se encuentra reservada al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales–, sino que se refieren a la disminución de las tarifas que deben cancelar los usuarios por los servicios que prestan las notarías y las oficinas de registro de instrumentos públicos respecto de ciertas actuaciones que deberán ser liquidadas como “actos sin cuantía” –teniendo en cuenta que el hecho de que un acto sea calificado como “sin cuantía” significa en realidad que el

ciudadano paga una suma mínima, según las tarifas fijadas por el Gobierno en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro—.

En tal sentido, la disminución de la tarifa a pagar por “derechos notariales y registrales”, esto es, por la prestación de los servicios públicos que llevan a cabo notarios y registradores, puede implicar que eventualmente el recaudo de dichas dependencias disminuya, pero ello no tiene que ver con la creación legal de una exoneración respecto de una carga tributaria. La medida adoptada por el legislador podría tener efectos tributarios consecuenciales o secundarios, pero de ninguna manera se le puede considerar como exención tributaria.

Por esta razón, la Sala concluyó que a los artículos 1º y 2º demandados no les resultan aplicables las previsiones de los artículos 154 y 294 de la Constitución Política, comoquiera que no es constitucionalmente imperativo que la iniciativa legislativa que dio lugar a estas normas tuviese que ser presentada por el Gobierno Nacional ni avalada por éste (artículo 154 CP.), como tampoco los preceptos impugnados afectan la autonomía fiscal de los entes territoriales, debido a que no son normas de naturaleza tributaria (artículo 294 CP.).

No obstante, al examinar el artículo 3º de la Ley 1848 de 2017, específicamente los incisos primero y segundo, partiendo de la diferencia entre “derechos de registro” e *impuesto de registro*, se advirtió que en esta disposición el legislador no ordenó la disminución de los denominados “derechos registrales” o tarifas, sino que se refirió *in genere* a la inscripción como “actos sin cuantía” de actos administrativos y sentencias, lo cual sí tiene una directa incidencia tributaria para los departamentos.

Así, se indicó que, de conformidad con el principio de derecho *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, cuando el legislador no hace distinciones no es dable hacerlas al intérprete. En este caso, si el legislador no optó por un criterio de distinción en el artículo 3º demandado —como sí lo hizo en los artículos 1º y 2º cuando expresamente se refirió a “derechos notariales y registrales”—, la Corte no está llamada a introducir una diferenciación en el sentido de establecer por vía de interpretación que el artículo 3º acusado se refiere a “derechos registrales” cuando evidentemente así no está concebida la norma.

Por lo tanto, la determinación del legislador de inscribir los actos contemplados en el artículo 3º de la Ley 1848 de 2017 como “sin cuantía” desconoció los límites que le impone el artículo 294 constitucional, toda vez

que dicha medida implica que, ocurrido el hecho generador, no se produce la consecuencia jurídica impositiva conforme a la base gravable real, ocasionándose un detrimento de los ingresos que perciben las entidades territoriales por concepto del referido *impuesto de registro*.

Desde esa perspectiva, mientras que los artículos 1º y 2º se ocupan de los denominados “derechos notariales y registrales”, en cuanto tarifas que se pagan por un servicio, los incisos primero y segundo del artículo 3º sí regulan un impuesto que, por ser de propiedad de los departamentos, no era susceptible de exenciones ni tratamientos preferenciales por parte del legislador.

Finalmente, la Sala determinó que el párrafo del artículo 3º demandado, en virtud del cual se establece que no se requerirá la protocolización mediante escritura pública de los actos administrativos ni de las sentencias, se consideró que se trata de una disposición orientada a agilizar los trámites y que aunque los ingresos percibidos las notarías por la prestación del servicio fedante pudieran verse disminuidos, ello no compromete obligaciones de carácter tributario ni se afecta la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

Como consecuencia del análisis descrito, la Corporación concluyó que, en relación con los cargos analizados en esta providencia, los artículos 1º, 2º y párrafo del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017 no infringen la Constitución, al paso que los incisos primero y segundo del artículo 3º sí vulneran el artículo 294 superior, en tanto el legislador desconoció la prohibición de conceder tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º y párrafo del artículo 3º de la Ley 1848 de 2017, “*Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones*”, respecto de los cargos examinados en esta providencia.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLES** los incisos primero y segundo del artículo 3° de la Ley 1848 de 2017.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General