



Sentencia C-568/19

Referencia: expediente D-13262.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

Accionante: Claudia Rocío Hernández Lozano.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Claudia Rocío Hernández Lozano demandó los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016. A través de auto del 13 de junio de 2019 se admitió la demanda y se dispuso: (i) comunicar al presidente del Congreso, al Presidente de la República y a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Vivienda, Ciudad y Territorio; (ii) invitar a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Colegio Nacional de Curadores Urbanos, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a las universidades Nacional de Colombia, Andes, La Sabana, Eafit, Pontificia Bolivariana, de Antioquia, Sergio Arboleda,

Externado de Colombia, Libre de Colombia, Javeriana, de Caldas, de Manizales y del Rosario; y (iii) fijar en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana y correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

II. NORMAS LEGALES ACUSADAS

A continuación, la Corte presenta las disposiciones cuestionadas:

“Ley 1796 de 2016¹

Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 30. SOSTENIBILIDAD DE LA VIGILANCIA. <Rige a partir del 13 de julio de 2017> Con el fin de garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro, sobre la función pública que prestan los curadores urbanos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997 modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003 y el Decreto número 1469 de 2010 (compilado por el Decreto número 1077 de 2015), reglamentará el porcentaje de las expensas que se destinará para este fin.

Artículo 31. FONDO CUENTA DE CURADORES URBANOS. <Rige a partir del 13 de julio de 2017> Créase un Fondo Cuenta sin personería jurídica, el cual se formará con el porcentaje de las expensas que se destine a la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro.

El Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto”.

III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La accionante estima que los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016, vulneran el artículo 338 de la Constitución. En este sentido, explica que la Carta Política establece que las leyes, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar los elementos esenciales de los tributos y que tan solo de manera excepcional resulta

¹ Diario Oficial No. 49.933 del 13 de julio de 2016.

admisible facultar a las autoridades administrativas para fijar la tarifa de esas obligaciones². Asimismo, explica que tal posibilidad solo resulta procedente en el evento de las tasas y las contribuciones y que, en cualquier caso, la ley, la ordenanza o el acuerdo deben señalar el sistema y el método para efectuar el reparto y la determinación del monto de la tarifa.

Advierte que aunque la noción de sistema y método no ha sido definida por una disposición de orden legal o constitucional, la Corte sí ha precisado el alcance de esos conceptos³. En esa medida, expresa que este Tribunal “*estableció que el ‘Método’ corresponde a las pautas y criterios que dan lugar a determinar los costos y beneficios que permiten establecer la tarifa de la tasa o contribución. Del mismo modo, definió que el ‘Sistema’ como la forma específica de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en la determinación de la tarifa*” (negrilla propia del texto).

Sostiene que la Constitución restringe la potestad para determinar el sistema y el método como una medida encaminada a evitar el traslado absoluto de la competencia que en la materia tienen el Congreso, las asambleas y los concejos. Además, señala que esa circunstancia asegura los principios de legalidad y representatividad tributaria⁴. Seguidamente, expone que a pesar de que el sistema y el método no deben estar fijados de forma detallada, pues ello implicaría desnaturalizar la delegación que se puede hacer en estos casos, la jurisprudencia constitucional⁵ ha señalado que resulta necesario “*indicar siquiera de manera general las reglas y criterios objetivos a los que se debe ajustar la autoridad administrativa, al fijar los costos de la prestación del servicio a recuperar y la tarifa del tributo*” (subrayado propio del texto).

A partir de tales planteamientos, manifiesta que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no establece un sistema ni un método, en tanto no permite “*definir de manera objetiva los costos del servicio prestado por la Superintendencia de Notariado y Registro y el valor de la tarifa que deben pagar los Curadores Urbanos*”.

Adicionalmente, indica que los artículos cuestionados establecen un sujeto activo, un sujeto pasivo, un hecho generador, una base gravable y un acto de delegación para que la autoridad administrativa fije la tarifa del tributo⁶, mas “*no se observa siquiera una mención a una pauta o regla objetiva que permita establecer los costos del servicio de vigilancia que presta la Superintendencia*

² Artículo 338 de la Constitución.

³ En este sentido, citó la sentencia C-455 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ Acerca de estos mandatos de optimización explica que garantizan la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de la administración.

⁵ Hace alusión a las sentencias C-482 de 1996, MM. PP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara; C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ Según lo explica la demanda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Notariado y Registro constituyen el sujeto activo de la obligación tributaria; los curadores urbanos el sujeto pasivo; la expedición de las licencias urbanísticas el hecho generador; y las expensas que pagan los particulares a los curadores urbanos la base gravable de la tasa.

de Notariado y Registro a los Curadores Urbanos, así como tampoco define un criterio objetivo que limite la discrecionalidad del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (sic), en la fijación del porcentaje de las expensas que deben sufragar los Curadores Urbanos”. Por ende, afirma que es posible que el porcentaje de la tasa sea hasta del 100% del monto de las expensas, como resultado del absoluto margen de discrecionalidad que existe en este caso.

Asimismo, asegura que la mención a la Ley 388 de 1997 no satisface la exigencia que establece el artículo 338 de la Constitución en relación con el sistema y el método, pues tal legislación solamente reglamenta la tarifa de la retribución económica que debe asumir quien solicita una licencia urbanística a la curaduría, pero no permite inferir una regla objetiva para determinar el monto que le deben pagar los curadores urbanos a la Superintendencia de Notariado y Registro. Paralelamente, encuentra que la inexequibilidad persistiría aún si el Decreto 1077 de 2015⁷ contemplara un método y un sistema para el tributo creado por las normas demandadas, por cuanto, reitera, tal facultad resulta exclusiva del Congreso, las asambleas y los concejos.

Finalmente, en relación con la constitucionalidad del artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, asevera que, teniendo en cuenta su relación directa y orgánica con el artículo 30 de esa misma norma, se debe declarar su inexequibilidad por ser una disposición accesorio, *“toda vez que el Fondo Cuenta carecería de razón de ser sino (sic) tuviera como finalidad captar los recursos del tributo antes analizado”*.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁸

1. Solicita que se declare la *exequibilidad* de los artículos objetados, además de considerar que *la demanda no cumple los requisitos* porque los motivos expuestos carecen de una fundamentación *clara* que habilite la posibilidad de que este Tribunal emita un pronunciamiento de fondo. Asimismo, afirma que los razonamientos presentados son *subjetivos e impertinentes*, *“pues si bien hay un despliegue de la demanda, en ella no se expresan las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son contrarias a la Carta Política”*⁹.

Adicionalmente, explica que los cargos deben ser desestimados en tanto la Constitución no establece un procedimiento específico para la expedición de los preceptos que cuestiona la accionante, lo que descarta algún tipo de

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

⁸ Escrito presentado el 10 de julio de 2019 y suscrito por Andrés Fabián Fuentes Torres, apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁹ Sobre este punto también asegura que los motivos planteados por la demandante no son más que apreciaciones *subjetivas*, en tanto las disposiciones demandadas no adolecen de vicios de forma o de fondo.

afectación a la eficacia y validez de los mismos. Por ende, sostiene que la facultad que le ha sido conferida al Ministerio para reglamentar el porcentaje de las expensas que se debe destinar para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que efectuará la Superintendencia de Notariado y Registro respecto de los curadores urbanos es correcta y está definida.

Superintendencia de Notariado y Registro¹⁰

2. Pide que esta Corporación se *inhiba* de proferir un pronunciamiento de fondo acerca de la controversia planteada por ineptitud sustantiva de la demanda¹¹. En subsidio, insta a esta Corte a que declare la *exequibilidad* del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016. Lo primero, porque no halla ciertos ni específicos los cargos. Lo segundo porque encuentra que en todo caso no se está creando un tributo, pero además porque el art. 30 citado, no cumple con las características que la jurisprudencia ha definido como la contraprestación directa y la no obligatoriedad de la misma.

En todo caso admite que a lo sumo lo estipulado en los preceptos demandados podría ser considerado como una subvención, pues (i) se trata de una prestación económica a cargo de un particular que ejerce funciones públicas (los curadores urbanos), (ii) el sujeto pasivo es una entidad pública encargada de vigilar el servicio que prestan los curadores urbanos y de efectuar el respectivo concurso para su designación (Superintendencia de Notariado y Registro), (iii) el buen funcionamiento de las curadurías es un objetivo constitucional de interés general, y (iv) el aporte tiene como finalidad el mejoramiento del servicio.

Por último, explica que aún si se considera que el cobro establecido en el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 constituye una tasa, no suscita ningún problema de constitucionalidad al encontrarse satisfechas las exigencias de que trata el artículo 338 de la Constitución. Concretamente, señala que a partir de los criterios contenidos en las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, así como en los decretos 2150 de 1995 y 1469 de 2010, es posible encontrar el sistema y el método de las expensas.

Intervenciones académicas

La Universidad Libre de Colombia, Facultad de Derecho de Bogotá¹²

3. Solicita que se declare la *inexequibilidad* de los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016. Luego de referirse a los principios de legalidad y certeza tributaria, explica que las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, así como el Decreto

¹⁰ Escrito presentado el 10 de julio de 2019 y suscrito por Daniela Andrade Valencia, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro.

¹¹ Particularmente, cuestiona que en este caso no se encuentran satisfechos los requisitos mínimos a los que hizo alusión esta Corporación en las sentencias C-309 de 2017, M.P.(e.) Hernán Correa Cardozo; C-189 de 2017, M.P.(e.) José Antonio Cepeda Amarís; y C-535 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹² Escrito presentado el 10 de julio de 2019 y suscrito por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; e Ingrid Vanessa González, Camila Alejandra Rozo Ladino y Javier Enrique Santander, miembros de ese mismo colectivo.

1469 de 2010, compilado por el Decreto 1077 de 2015, regulan la tasa de vigilancia que se demanda en esta ocasión.

A partir de ello, manifiesta que el Congreso de la República no tuvo en cuenta que *“aunque sí se puede delegar en una autoridad administrativa la determinación de algunos elementos de la tasa, la [Constitución] en el art. 338 fija que para toda imposición de tributos será necesario que haya un sistema y un método definido por el órgano popular”*. De igual modo, refiere que a partir de la revisión de las normas ordenadoras de la tasa de vigilancia no se logra derivar que, en efecto, se hubiere establecido las directrices o criterios mínimos que le permitan a la autoridad administrativa determinar el monto de la tarifa.

En consecuencia, concluye que la norma es inconstitucional *“pues se impuso de conformidad con los parámetros considerados por el Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio (sic) en sus decretos Decreto (sic) 1469 de 2010 y 1077 de 2015 sin los mínimos constitucionales que exige el art. 338 constitucional, vulnerando el principio de legalidad tributaria y el de certeza tributaria”*. Además, precisa que el artículo 31 de la Ley 1796 de 2016 perdería su finalidad al declararse la inconstitucionalidad de la norma que habilita el cobro de la tasa de vigilancia y que, por ello, también debe declararse contrario a la Constitución.

Colegio Nacional de Curadores Urbanos¹³

4. Aboga por la *inexequibilidad* de los artículos demandados. De ese modo, explica que aunque resulta admisible delegar en una autoridad administrativa la determinación del porcentaje de las expensas que deben sufragar los curadores urbanos para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que presta la Superintendencia, el Congreso estaba en la obligación de suministrar previamente un sistema y un método para efectuar tal procedimiento.

En este mismo sentido, expone que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no establece elementos, criterios o pautas a partir de los cuales se pueda inferir, por un lado, que el tributo corresponde a lo requerido por la Superintendencia de Notariado y Registro para la vigilancia de las actuaciones de los curadores urbanos; y, por el otro, que el monto del cobro es el resultado del análisis de factores claros y objetivos. Adicionalmente, subraya que las facultades de que trata la Ley 388 de 1997 y a las que hace alusión el artículo demandado, corresponden ***“a la fijación del monto de las expensas que los curadores urbanos pueden cobrar por sus servicios a los particulares que solicitan adelantar los trámites de expedición de licencias urbanísticas”*** (negrilla propia del texto).

Por último, explica que la lectura de la Resolución 0064 de 2018, a través de la cual el Ministerio de Vivienda determinó el monto de las expensas que deben

¹³ Escrito presentado el 9 de julio de 2019 y suscrito por Farid Numa Hernández, presidente del Colegio Nacional de Curadores Urbanos.

pagar los curadores urbanos, confirma que no existe un sistema y un método respecto de la aplicación de los preceptos demandados, pues el valor al cual se llegó se determinó con total discrecionalidad.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario¹⁴

5. Por un lado, pide que la Corte declare la *inexequibilidad* del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 y, por el otro, aboga por la exequibilidad del artículo 31 *ejusdem*. En lo que respecta al primer escenario, precisa que esa disposición contraría la Constitución debido a que no contempla un sistema ni un método que permita establecer los costos y los beneficios involucrados en el pago de la tarifa, así como la forma de efectuar su reparto. De igual modo, cuestiona que la discrecionalidad que le otorga ese precepto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sea total. En lo que tiene que ver con el Fondo Cuenta de Curadores Urbanos, estima que el hecho de que una norma sea accesorio a otra no implica que sea inconstitucional y, por ende, el artículo 31 resulta conforme con la Carta Política.

Leidy Tatiana Arias Moreno, Jenny Marcela Bonilla Carrillo, Alejandro Naranjo Valderrama, Oscar Mauricio Molina Santanilla, Nagi Daniela Meneses Olaya¹⁵

6. Solicitan que se declaren *inexequibles* las normas demandadas en esta ocasión. Así pues, luego de hacer alusión a algunos principios que rigen la potestad tributaria, manifiestan que el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 es inconstitucional debido a que no establece un sistema ni un método para fijar la respectiva tarifa. Asimismo, señalan que, debido a su íntima relación con la tasa de vigilancia, el artículo 31 de esa norma también debe ser declarado contrario a la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN¹⁶

7. Solicita que se declare la *inexequibilidad de las normas demandadas en forma diferida* a partir del vencimiento de las dos legislaturas siguientes a la ejecutoria de la sentencia. En tal sentido, expresa que la Ley 1796 de 2016 definió los elementos esenciales de la tasa dispuesta en su artículo 30¹⁷, mas no estableció el sistema y el método “*para definir los costos de los servicios que se presten a los usuarios y la manera de hacer el reparto de tales costos en relación con dicha tasa*”.

¹⁴ Esta intervención se presentó de forma extemporánea. El escrito se presentó el 24 de julio de 2019 y según informe de la Secretaría General de la Corte el término de fijación en lista se venció el 10 de julio de 2019.

¹⁵ Esta intervención se presentó de forma extemporánea. El escrito se presentó el 12 de julio de 2019 y según informe de la Secretaría General de la Corte el término de fijación en lista se venció el 10 de julio de 2019.

¹⁶ Escrito presentado el 8 de agosto de 2019 y suscrito por el Procurador General Fernando Carrillo Flórez.

¹⁷ Según lo explica el Ministerio Público, la Superintendencia de Notariado y Registro constituye el sujeto activo de la obligación tributaria; los curadores urbanos el sujeto pasivo; el servicio público de curaduría el hecho generador; y las expensas que pagan los particulares a los curadores urbanos la base gravable de la tasa.

Al respecto, recuerda que aunque el Congreso de la República está facultado para delegar la determinación de la tarifa en materia de tasas y contribuciones, no puede eludir su obligación de fijar el sistema y el método. Por ello, cuestiona que el legislador le haya otorgado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la posibilidad de fijar el monto de la tarifa por concepto de la vigilancia que prestará la Superintendencia de Notariado y Registro, sin haber cumplido las exigencias de que trata el artículo 338 de la Constitución.

Adicionalmente, refiere que *“ninguna de las disposiciones legales que invoca el legislador –las reglamentarias no son de recibo en este caso- establece el método y/o sistema que se requiere para la fijación de la tarifa de la tasa de vigilancia. En el mismo sentido, es improcedente acudir a tales normas legales debido a que la tasa de vigilancia de la función pública de curaduría fue creada por primera vez mediante el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016, razón por la que resulta imposible que el legislador hubiera previsto en leyes anteriores el método y/o sistema requerido para fijar la tasa”*.

Por otro lado, en lo relacionado con el artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, afirma que en atención a su dependencia jurídica inescindible con el artículo 30, *ejusdem*, también debe ser declarado inexecutable. Por último, advierte que, en atención al propósito de la tasa de vigilancia en torno a la construcción de las edificaciones, así como frente a la confianza legítima que posee la Superintendencia de Notariado y Registro, resulta necesario que se difieran los efectos de la declaración de inconstitucionalidad a partir del vencimiento de las dos legislaturas siguientes a la ejecutoria de la sentencia¹⁸.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, esta Corporación es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

Cuestión preliminar: la aptitud sustantiva de la demanda

2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Notariado y Registro solicitan a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo debido a que, en su criterio, el cargo planteado por la demandante no cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.

¹⁸ A través de escrito del 20 de septiembre de 2019, la demandante recordó que la posibilidad de diferir los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad es excepcional. Adicionalmente, señaló que (i) la gravedad de la infracción constitucional es alta; (ii) la posibilidad de diferir los efectos de la sentencia genera una afectación grave y directa sobre los curadores urbanos de todo el país; y (iii) el retiro inmediato de la norma cuestionada no tendría un impacto *relevante*, en tanto la Superintendencia de Notariado y Registro puede acudir a su presupuesto general para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia y el control que adelanta.

3. No obstante que el artículo 40 de la Constitución Política establezca como derecho de los ciudadanos el presentar acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley,¹⁹ ello no está exento de exigencias puntuales, dado que, en virtud del principio democrático, se presume la constitucionalidad de las disposiciones proferidas por el Congreso de la República. Así se halla reglado en el artículo 2²⁰ del Decreto Ley 2067 de 1997²¹ y explicado por jurisprudencia²²⁻²³.

4. En el caso objeto de estudio, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cuestiona la aptitud de la demanda, en tanto considera carece de una argumentación *clara* en relación con los motivos por los cuales los artículos cuestionados son inexecutable. También señala que los razonamientos expuestos son subjetivos (*certeza*) e *impertinentes* debido a que la norma no adolece de problemas de constitucionalidad y a que no explica por qué se opone a la Carta Política.

Por su lado, la Superintendencia de Notariado y Registro también señala que no se presenta una oposición objetiva y verificable entre las disposiciones atacadas y la Constitución (*especificidad*). Además, afirma que la accionante parte de una noción equivocada por cuanto el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no establece un nuevo tributo (*certeza*), y que sus argumentos son contradictorios no permitiendo establecer con *claridad* el concepto de violación.

5. Para la Corte la demanda sí cumple las exigencias argumentativas básicas que sobre la materia se han establecido. En primer lugar, aunque las solicitudes de inhibición no fueron suficientemente fundamentadas y una de ellas busca suplir finalmente el debate constitucional²⁴, se procederá a estudiarlas en su conjunto en orden a determinar la procedencia de una decisión de fondo.

¹⁹ En relación con este aspecto, a través de la sentencia C-036 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, esta Corporación recordó que el principio *pro actione* proscribió la posibilidad de condicionar la admisión de una demanda de inexecutable al cumplimiento de exigencias técnicas especialísimas que hagan nugatorio el uso efectivo de ese mecanismo.

²⁰ “Las demandas en las acciones públicas de inexecutable se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: || 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; || 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; || 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; || 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y || 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

²¹ “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

²² A través de la sentencia C-235 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, la Corte explicó que las condiciones de que trata el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1997 estructuran los requisitos generales que deben cumplir las demandas de inexecutable y los parámetros relacionados con el concepto de violación las exigencias especiales de admisión de estas acciones públicas.

²³ En este sentido, se pueden consultar las sentencias C-331 de 2019, C-294 de 2019, C-292 de 2019 y C-250 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; C-056 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-042 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-002 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-189 de 2017, M.P.(e.) José Antonio Cepeda Amarís; C-045 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa; C-004 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-055 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-499 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo; C-081 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-281 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; C-802 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-181 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

²⁴ En la sentencia C-422 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se sostuvo que “una solicitud de inhibición no puede sustentarse en lo que debe ser objeto precisamente de discusión y respuesta constitucional, (...) la obligación de este Tribunal e(s) proceder a valorar y responder de fondo el asunto que nos ocupa”. Reiterada en la sentencia C-294 de 2019.

6. En lo relacionado con la *claridad* del cargo, esta Corte advierte que a partir de la revisión de la demanda se logra inferir razonablemente cuál es el sentido en el que va dirigido el cuestionamiento constitucional, esto es, *la inexistencia de un sistema y un método respecto de la presunta tasa contenida en el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016*, al que se deba ajustar la autoridad administrativa al establecer los costos de la prestación del servicio a recuperar y, por ende, la tarifa del tributo.

7. En lo concerniente al requisito de *certeza* se observa que, contrario a lo expuesto por la Superintendencia, una lectura literal permite advertir que las disposiciones acusadas se encuentran contenidas en el Capítulo III de la Ley 1796 de 2016, denominado “*tasa de vigilancia*”. Asimismo, la demanda resulta, en principio, acertada al cuestionar el artículo 30 en tanto corresponde al precepto que le entrega al Ministerio de Vivienda la reglamentación del porcentaje de las expensas que deben pagar los curadores urbanos para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que efectuará la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que requiere la determinación previa del sistema y el método por el Congreso, la asamblea o el concejo, que se echa de menos.

Aunado a lo anterior, una interpretación contextual del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 permite preliminarmente inferir que al contemplar la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos, se están gravando esos ingresos a través de una carga impositiva diferente a la que existe en el caso de los ciudadanos que solicitan la expedición de una licencia urbanística, pues esta nueva obligación se enmarca en la relación que se creó entre la Superintendencia de Notariado y Registro y los curadores urbanos. De todas maneras, al involucrar este supuesto la problemática central del asunto, al Tribunal le asiste, en principio, el deber de examinar de fondo el asunto como garantía para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

8. Por otro lado, los argumentos presentados por la accionante son *pertinentes*, pues tienen relación con la exigencia contenida en el artículo 338 de la Constitución, en los escenarios en los que se delega en una autoridad administrativa la reglamentación en orden a la fijación de la tarifa de una presunta tasa.

9. En cuanto a la *especificidad* del cargo la Sala advierte que el núcleo de la controversia planteada por la actora se circunscribe al desconocimiento de la obligación de establecer un sistema y un método de que trata el artículo 338 de la Constitución, con lo cual se expone la manera como se contraponen las normas cuestionadas y la Carta Política.

10. Finalmente, esta Corporación encuentra que a partir de los argumentos presentados en la demanda se deriva una duda mínima respecto de la constitucionalidad de los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016 (*suficiencia*),

consistente en que pudo presentarse la violación del principio constitucional de legalidad tributaria, así como la inconstitucionalidad por consecuencia.

Problema jurídico y metodología de decisión

11. La Corte entrará a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se vulnera el principio de legalidad tributaria (art. 338 C. Pol.), cuando las disposiciones acusadas establecen que se destinará una parte de las expensas que perciben los curadores urbanos, para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la función pública que estos desempeñan, sin establecer presuntamente el sistema y el método a partir del cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará el porcentaje que se empleará para ese fin?

Para la resolución del interrogante planteado, deberá establecer, en primer lugar, si se está ante una tasa, tal como fue objetado por la Superintendencia de Notariado y Registro. Asimismo, atendiendo la respuesta que se brinde en su conjunto a lo mencionado, se procederá a resolver sobre los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016, último de los cuales se alega una presunta inconstitucionalidad por consecuencia.

De esta manera, este Tribunal reiterará su jurisprudencia acerca (i) del principio de legalidad en materia tributaria; (ii) de las exigencias que debe cumplir el Congreso de la República para implementar una tasa. Con base en lo anterior abordará (iii) el asunto *sub examine*.

El principio de legalidad en materia tributaria. Reiteración de jurisprudencia constitucional

12. El principio de legalidad en materia tributaria tiene su fundamento normativo en los artículos 150 y 338 de la Constitución²⁵, en tanto disponen que el Congreso de la República tiene la potestad de “[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, y que “[e]n 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”²⁶.

²⁵ Cfr. Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁶ Los incisos dos y tres del artículo 338 establecen: “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”.

13. Este principio se cimienta en el aforismo “*nullum tributum sine lege*”²⁷, según el cual solamente los organismos de representación popular están facultados para imponer este tipo de cargas, y, además, constituye una característica definitoria del Estado constitucional²⁸, pues guarda una íntima relación con la necesaria legitimidad democrática de las normas fiscales. De ahí que su objetivo primordial²⁹ sea “*fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido*”³⁰.

14. En armonía con ello, (i) los tributos³¹ deben ser establecidos por las corporaciones públicas de elección popular, con lo cual se proscribe la posibilidad de delegar esa facultad en otras autoridades; (ii) la obligación tributaria se hace exigible solamente cuando se ha determinado de forma previa al hecho que la origina; (iii) el Congreso de la República está obligado a determinar los elementos esenciales del tributo, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa³²; y (iv) la potestad tributaria de las entidades territoriales se encuentra condicionada por la Constitución y la ley³³.

15. La determinación de los componentes básicos del tributo, ha dicho la Corte, genera certidumbre en torno al contenido de los compromisos que en materia fiscal tienen los ciudadanos. En esa medida, además de constituir un principio autónomo³⁴, la *certeza tributaria* impone a las autoridades competentes para establecer los gravámenes la obligación de establecer con *claridad* y *precisión*³⁵ los elementos esenciales del impuesto, la tasa o la contribución,

²⁷ Cfr. Sentencias C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esas dos decisiones se explicó que este mandato “*surge a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio ‘no taxation without representation’, universalmente reconocido como uno de los pilares del Estado democrático*”.

²⁸ Cfr. Sentencias C-278 de 2019, C-056 de 2019, C-010 de 2018 y C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹ Sentencia C-891 de 2012.

³⁰ Sentencias C-018 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; y C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³¹ A través de la sentencia C-927 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) esta Corporación definió los tributos como “*aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-12, 338, 345 y 363)*”.

³² Cfr. Sentencia C-644 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³³ Cfr. Sentencia C-130 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuatras; y C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁴ Cfr. Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁵ Acerca de este aspecto la sentencia C-891 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) explicó: “*(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella*”.

como una medida encaminada a asegurar la seguridad jurídica y la eficacia del recaudo del tributo³⁶.

16. A pesar de ello esta Corporación ha sostenido que además de la posibilidad de delegar la fijación la tarifa de las tasas, resulta admisible que el Congreso de la República comisione a las autoridades administrativas para que determinen algunos aspectos *formales y sustanciales* de los tributos, siempre que no se comprometan derechos fundamentales y sea una facultad excepcional, y cuando se trate de variables económicas con repercusiones en el gravamen, respectivamente³⁷. En lo que respecta a la categoría *formal*, este Tribunal ha explicado que refiere a la regulación de trámites administrativos que tienen que ver con el recaudo, liquidación, discusión y administración, de ciertos tributos. En contraste, en el escenario de los aspectos *sustanciales* la Corte³⁸ ha puntualizado:

“(i) la ley debe determinar directamente los elementos del tributo, pero esto no le impide remitir a nociones que tengan una contrapartida variable en la realidad económica (por ejemplo, a precios, a valores, a índices de bursatilidad), aunque su expresión concreta le corresponda a la administración, pues en tales eventos las reglas técnicas permiten aplicar los conceptos empleados ‘con un alto nivel de certeza’;”³⁹ (ii) si bien no es preciso que se defina estrictamente en la ley el mecanismo para medir o expresar esa variable, sí se debe ‘indicar la manera como debe ser fijado’ en el reglamento el mecanismo correspondiente,⁴⁰ lo cual significa que debe haber pautas, criterios o estándares generales incluso flexibles, que orienten la reglamentación de la materia; (iii) en ningún caso la ley puede facultar al Ejecutivo para ‘cambiar, introducir nuevos elementos [...], ni modificar las reglas ya trazadas por la Ley’⁴¹”.

17. A partir de ahí, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la legalidad del tributo contribuye a consolidar su *predeterminación*, la *seguridad jurídica* y la *unidad económica*⁴². En el primer caso, porque, como se

³⁶ Sentencias C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz; C-602 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁷ Cfr. Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁸ Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁹ Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁰ Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. *En ese caso, como se refirió, la norma acusada le atribuía a la administración la facultad de fijar el mecanismo para calcular el valor patrimonial de ciertos documentos, a efectos de liquidar el impuesto de renta. La Corte dijo que en casos así, la ley podía definir conceptualmente la base gravable, pero no tenía que fijar el valor puntual sobre el cual aplicar la tarifa. En esos casos el legislador “[d]ebe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado” el valor, sin que le sea exigible o necesario sin embargo señalar “las sumas concretas”.*

⁴¹ Sentencia C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En este asunto, la Corte encontró ajustada a la Constitución la competencia atribuida por la ley a la administración para expresar los precios de una contribución originada en el diferencial de precios, precisamente sobre la base de que, entre otras razones, no era un poder para “cambiar, introducir nuevos elementos [...], ni modificar las reglas ya trazadas por la Ley”.

⁴² La categorización que se presenta a continuación se tomó a partir de la sentencia C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A su vez, sobre este aspecto, se pueden consultar las sentencias C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

mencionó, obliga a las corporaciones públicas de elección popular a definir, a través de normas previas y ciertas, los elementos del gravamen, sin perjuicio de la posibilidad que existe de habilitar a las autoridades administrativas para fijar el monto de la tarifa de las tasas y las contribuciones, y de determinar algunos aspectos concretos del tributo⁴³.

En el segundo, debido a que les permite a los ciudadanos conocer el alcance de las obligaciones que poseen con el Estado en materia tributaria, y porque consolida la existencia de reglas claras y concretas, que, a su vez, aseguran la previsibilidad de las decisiones de las autoridades administrativas y judiciales. Por último, apuntala la existencia de un modelo económico común, por cuanto asegura un diálogo dinámico y coherente entre las competencias de las autoridades territoriales y del Congreso de la República.

18. Por último, en lo concerniente a los tipos de cargas fiscales esta Corporación ha señalado que generalmente se clasificación en impuestos, tasas y contribuciones especiales⁴⁴. Tales categorías, sin embargo, no constituyen una agrupación exhaustiva de las cargas tributarias que existen en el país, sino que responden a la organización habitual de las mismas⁴⁵.

Dicho lo anterior, la Sala efectuará una breve referencia de las *características* que poseen cada una de esas especies; centrándose especialmente en las **tasas** por corresponder el asunto por resolver. Posteriormente, hará lo propio respecto de los elementos del tributo.

Impuestos	(i) constituyen una carga tributaria general, por lo cual se le cobra a todos los ciudadanos que den lugar a ello; (ii) no tienen relación con la generación de un beneficio directo para el contribuyente; (iii) el Estado puede disponer de los recursos que se recauden a partir de esta carga fiscal según lo dispuesto en los planes y presupuestos nacionales, en tanto dicho dinero ingresa a las arcas generales del Estado en virtud del principio de unidad de caja; (iv) el pago es obligatorio, por lo que se puede asegurar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) y la capacidad económica del contribuyente se debe tener en cuenta en la norma que lo crea ⁴⁶ .
------------------	---

⁴³ Cfr. Sentencia C-585 de 2015.

⁴⁴ Cfr. Sentencias C-010 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-704 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-927 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-666 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-243 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁵ Una conclusión en contrario implicaría desconocer la existencia, además de las contribuciones parafiscales, de los tributos *sui generis* a los que esta Corte ha hecho referencia en sus decisiones.

⁴⁶ Cfr. Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. También se pueden consultar las sentencias C-178 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa; C-678 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-228 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1171 de 2005; Álvaro Tafur Galvis, C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-577 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-545 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz; C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

Tasas ⁴⁷	Son ingresos tributarios a través de los cuales se asegura la recuperación total o parcial de los costos⁴⁸ en los que incurre el Estado para garantizar la prestación de un servicio o la utilización de un bien de dominio público y, además, se trata de una imposición que se establece unilateralmente por el Estado, pero que solamente se origina a partir de la solicitud del contribuyente. A su vez, se caracterizan porque (i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano es individualizable; (ii) su naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos⁴⁹.
Contribuciones especiales	(i) se originan a partir de la realización de obras públicas o actividades de interés colectivo que generan un beneficio para un individuo o un grupo de ello; (ii) reconocen la existencia de una inversión estatal; (iii) la obligación que se encuentra a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido; (iv) los ciudadanos beneficiados con la obra pública o la actividad de interés colectivo no pueden negarse a la inversión y se encuentran comprometidos con el pago del tributo; (v) son cargas fiscales, por regla general, progresivas, pues se liquidan a partir del beneficio obtenido⁵⁰.

19. En lo que respecta a los elementos del tributo, el artículo 338 de la Constitución establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los tributos. Como resultado de ello, la Corte se ha ocupado de explicar cuáles son las implicaciones que se derivan a partir de cada uno de esos componentes. Veamos⁵¹:

⁴⁷ A través de la sentencia C-465 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte había definido las tasas así: “Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta”.

⁴⁸ En lo que respecta al fenómeno de la recuperación de costos, la sentencia C-1371 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) explicó: “con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado. Es más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado, sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado. En este sentido, la Corte comparte lo señalado por el actor así como el Procurador General de la Nación, en cuanto a la clasificación del concurso económico’ establecido en la norma acusada, como una tasa contributiva”.

⁴⁹ Cfr. Sentencias C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-155 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁰ Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵¹ La caracterización que se efectúa se tomó de la sentencia C-260 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Sujeto activo	Acerca de este elemento se ha estructurado un concepto tripartito. Por ello, se puede tener como sujeto activo (i) a quien tiene la potestad de establecer el tributo; (ii) al acreedor que tiene la facultad para exigir el pago de la prestación económica que aparece como resultado de la carga fiscal; y (iii) al beneficiario del dinero recaudado, quien también puede disponer del mismo ⁵² .
Sujeto pasivo	El sujeto pasivo puede ser de <i>iure</i> y de <i>facto</i> . En el primer caso se trata de quienes pagan formalmente el impuesto, y en el segundo de quienes soportan efectivamente las consecuencias económicas del tributo ⁵³ . La Corte ha explicado esta clasificación con el siguiente ejemplo: “En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de <i>iure</i> no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final” ⁵⁴ .
Hecho generador	Este elemento “define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal” ⁵⁵ .
Base gravable	Este componente hace referencia a “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria” ⁵⁶ .
Tarifa	La tarifa “debe entenderse como la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente” ⁵⁷ .

20. En conclusión, la determinación de los elementos esenciales del tributo es competencia exclusiva de las corporaciones públicas de elección popular, en atención al principio de legalidad en materia tributaria previsto en la Constitución. Sin embargo, el Congreso de la República puede autorizar a las autoridades administrativas para que determinen algunos componentes del tributo, tales como los aspectos *formales* y *sustanciales* a los que se hizo alusión, y la fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones.

⁵² Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
⁵³ Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
⁵⁴ Sentencia C-412 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
⁵⁵ Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
⁵⁶ *Ibídem*.
⁵⁷ Sentencia C-537 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara. Concepto reiterado en sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Las exigencias que debe cumplir el Congreso de la República para implementar una tasa. Reiteración de jurisprudencia constitucional

21. El artículo 338 de la Constitución establece que “[l]a 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” (subrayado fuera del texto).

22. La Corte Constitucional ha ratificado en múltiples decisiones la posibilidad de autorizar a una entidad administrativa para que señale la tarifa de las tasas y contribuciones, en tanto se establezca previamente el sistema y el método⁵⁸, y, además, ha reconocido que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere “una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata”⁵⁹. En este sentido, ha señalado que “resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concurra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo”⁶⁰.

23. En lo que respecta a su aplicación, esta Corporación limitó originalmente el alcance de la delegación. Así, en la sentencia C-455 de 1994⁶¹, sostuvo que “[t]al posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales”⁶². A pesar de ello, más adelante este Tribunal morigeró su posición e hizo más flexible la definición del sistema y el método. De ese modo, a través de la sentencia C-482 de 1996⁶³, indicó lo siguiente:

“La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes. || Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción

⁵⁸ Sentencias C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-704 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-536 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-243 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1063 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; entre otras.

⁵⁹ Sentencias C-074 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido; C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-621 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁰ Sentencia C-402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esa providencia, la Corte examinó la constitucionalidad de la tasa cobrada a los adjudicatarios de bienes baldíos por los servicios de titulación de sus predios.

⁶¹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶² Sentencia C-455 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En cualquier caso, es necesario aclarar que esa decisión constituye, a su vez, un cambio en la perspectiva de la Corte en relación con este aspecto, debido a que en la sentencia C-465 de 1993 esta Corporación había aplicado una exigencia menos estricta. En relación con la evolución jurisprudencial del sistema y el método se puede consultar la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶³ MM.PP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara.

a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución. Y cuya buena fe se presume, según el principio general del derecho, mientras no se demuestre lo contrario”⁶⁴.

24. A partir de allí, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición pacífica y consistente⁶⁵ en relación con el contenido de la exigencia de que trata el artículo 338 de la Constitución en materia de tasas y contribuciones. Así, ha sostenido que debe examinarse caso por caso si el Congreso de la República determinó el sistema y el método⁶⁶ y, consecuentemente, ha exigido una definición clara y precisa de esos elementos, mas no ha reclamado el establecimiento de fórmulas sacramentales o rigurosas en torno a los mismos⁶⁷. De ese modo, ha explicado:

“que tanto el ‘sistema’ como el ‘método’, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser. || Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados”⁶⁸.

25. Aunado a lo anterior, la Corte también ha expuesto el concepto y alcance propiamente del sistema y del método. Específicamente, en la sentencia C-155 de 2003⁶⁹ se indicó:

“un sistema ‘se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes’⁷⁰. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. || Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten

⁶⁴ Sentencia C-482 de 1996, MM.PP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara.

⁶⁵ Aunque en la sentencia C-816 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte aplicó nuevamente la postura restrictiva en torno a este asunto de manera aislada.

⁶⁶ Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En esa decisión, la Corte examinó la constitucionalidad de las tasas retributivas y compensatorias en materia ambiental.

⁶⁷ *Ibídem*.

⁶⁸ Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶⁹ M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C-449 de 2015, C-621 de 2013 y C-704 de 2010.

⁷⁰ Sentencia C-251 de 2002, MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria”.

26. En armonía con ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de tal exigencia parte de una premisa básica: *“el legislador desconoce tal obligación cuando guarda absoluto silencio al respecto y no fija ningún parámetro en relación con tales elementos de la obligación tributaria - sistema y método-, así alude al concepto genérico de recuperación de costos”*⁷¹. Por ende, si el Congreso de la República no cumple con la obligación contenida en el artículo 338 de la Constitución no es competencia de la administración llenar ese vacío a partir del ejercicio de la potestad reglamentaria⁷².

27. En suma, la determinación del sistema y del método constituye una exigencia ineludible cuando se delega la fijación de la tarifa de las tasas y contribuciones a las autoridades administrativas. Ese criterio, a su vez, comporta la necesidad de establecer con suficiente claridad y precisión los parámetros que delimitan la autorización conferida al ejecutivo, dado que no implica que el legislador debe agotar la regulación de todas las materias hasta el menor detalle.

28. Ahora bien, la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la necesidad de que la determinación de la tarifa esté precedida por la definición de un sistema y un método por parte del legislador⁷³. Así, en la sentencia C-134 de 2009⁷⁴ estudió si la delegación que efectuó el Decreto Ley 356 de 1994, a efectos de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada determinara el costo de las credenciales y las licencias que debían portar el personal de los servicios de vigilancia y seguridad privada, vulneraba los artículos 150, numeral 10, y 338 de la Constitución, en lo concerniente a la prohibición de establecer impuestos a través de los decretos leyes y el establecimiento de un sistema y un método.

En esa ocasión, sostuvo que, además del reproche constitucional que suscitaba el desconocimiento de la prohibición de que posee el Presidente de la República para establecer impuestos por vía de la habilitación legislativa, los preceptos atacados no señalaron el sistema y el método para calcular *“las tarifas en función de sus costos y beneficios y del reparto de las mismas”*. Por ende, declaró la inexecutable de las expresiones relacionadas con el valor de las licencias y credenciales, cuestionados en la demanda.

⁷¹ Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷² Sentencia C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷³ Además de las cuatro decisiones a las que se hace alusión, la Corte ha examinado el cumplimiento de la exigencia relacionado con el establecimiento por parte del legislador de un sistema y un método en materia de tasas en las sentencias C-809 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-692 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y C-116 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Asimismo, en el contexto del sistema y el método a nivel de las contribuciones se pueden consultar las sentencias C-950 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁴ M.P. Mauricio González Cuervo.

29. Igualmente, en la sentencia C-402 de 2010⁷⁵ esta Corporación examinó la exequibilidad del artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994, que le otorgó a la Junta Directiva del, entonces, Incora la potestad para determinar la tarifa máxima que se podía cobrar a los adjudicatarios de los terrenos baldíos por los servicios de titulación, debido a que, en criterio del demandante, este no establecía un sistema y un método para delimitar la delegación efectuada por el legislador

Al resolver esa cuestión el fallo sostuvo que, en primer término, la disposición demandada sí preveía una tasa, pues se trataba de una prestación económica originada a partir de una imposición legal y que estaba encaminada a recuperar los costos en los que incurría la autoridad administrativa para materializar el servicio mencionado, lo que descartaba la posibilidad de que se tratara de un precio público.

Asimismo, explicó que el Congreso de la República no identificó ningún “*criterio*” que permitiera definir el costo de la misión encomendada al Incora y la forma de hacer su reparto. Aunado a ello, mencionó que la alusión genérica a los costos en los que incurre la entidad para llevar a cabo el proceso de titulación no satisfacía las condiciones de precisión mínimas para cumplir la exigencia de que trata el artículo 388 de la Constitución en lo relativo al sistema y el método, en tanto los parámetros jurisprudenciales concernientes a este aspecto “*exigen que la previsión legislativa sea clara y expresa, resultando inadmisibles para la Corte previsiones tácitas o carentes de univocidad*”.

30. De otro lado, a través de la sentencia C-449 de 2015⁷⁶ se resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 42 (parcial) de la Ley 99 de 1993, que establecía las tasas retributivas y compensatorias en lo concerniente al servicio público de saneamiento ambiental. Particularmente, el accionante cuestionó que la norma no contenía la base gravable o la tarifa del tributo y que, por lo tanto, desconocía el artículo 338 de la Carta Política.

La Corte encontró que no le asistía razón al demandante debido a que, en lo referente a la determinación de la tarifa, el precepto cuestionado sí ofrecía unos “*principios*” y “*reglas*” a los que debía sujetarse el Ministerio de Ambiente para fijar ese elemento esencial la carga fiscal⁷⁷. Puntualmente, destacó que el Congreso de la República estableció cuatro parámetros en lo concerniente al sistema, así como otros cuatro en relación con el método⁷⁸. En consecuencia, declaró la constitucionalidad los preceptos demandados.

⁷⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁶ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁷ A pesar de que el cargo planteado por el demandante se limitó a cuestionar la falta de la tarifa, la Corte se ocupó de examinar si en ese caso se había presentado un sistema y un método a efectos de que la delegación efectuada cumpliera las exigencias de que trata el artículo 338.

⁷⁸ La Corte explicó: “*Respecto a la fijación de la tarifa por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el legislador estableció anticipadamente en los incisos 3 y 4 del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, tanto el sistema como el método. El primero al indicar la norma examinada que para la definición de los costos y beneficios sobre cuya base hayan de*

31. Adicionalmente, mediante la sentencia C-074 de 2018⁷⁹ este Tribunal tuvo la oportunidad de estudiar las objeciones gubernamentales al proyecto de ley 166 de 2016 del Senado y 104 de 2015 de la Cámara de Representantes que, entre otras cosas, planteaba un problema de constitucionalidad relacionado con el principio de legalidad en materia tributaria. Concretamente, el Presidente de la República cuestionó que a través del parágrafo 2 del artículo 9 de esa proposición el Congreso estaba creando una tasa sin establecer sus elementos esenciales, en tanto delegó en el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo la facultad para establecer el costo de la inscripción permanente y provisional y de la certificación de idoneidad de los entrenadores deportivos.

Al resolver ese asunto la Corte señaló que la objeción era fundada debido a que, a pesar de que se trataba de una tasa y el legislador no estableció directamente la tarifa de la misma, no se determinaron *“las reglas y las directrices necesarias para determinar los costos ni los criterios para distribuirlos (sistema), ni mucho menos [...] los pasos o las pautas que debería observar el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para determinar el monto en concreto de la obligación tributaria (método)”*⁸⁰.

32. Finalmente, la Corte encuentra necesario subrayar que no ha sido extraño a la legislación y a la jurisprudencia constitucional el cobrar una tasa tratándose de la función de vigilancia que prestan las Superintendencias. Véase, por ejemplo, que en la sentencia C-218 de 2015⁸¹ sostuvo que el cobro efectuado a los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte constituía una tasa y a partir de esa premisa resolvió la problemática planteada⁸².

El asunto *sub-examine*

calcularse las tasas retributivas y compensatorias, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) la tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) el Ministerio de Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) el cálculo de la depreciación incluye la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Y por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; y finalmente d) el cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas. || En cuanto al método para fijar la tarifa, el inciso siguiente de la norma demanda informa que con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema, el Ministerio de Ambiente aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) a cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes”.

⁷⁹ M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁸⁰ A través de la sentencia C-490 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido) la Corte analizó las modificaciones efectuados por el Congreso de la República al proyecto de ley en respuesta a esa decisión y encontró que no se había cumplido la *ratio decidendi* de la C-074 de 2018.

⁸¹ M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁸² Sobre este aspecto también se puede consultar la sentencia C-809 de 2007.

33. La Ley 1796 de 2016⁸³ establece medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones, el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos y la asignación de otras funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro⁸⁴. En ese sentido, modifica el proceso de selección y el régimen disciplinario de los curadores urbanos, debido a que, entre otras, cambia los requisitos para acceder al cargo⁸⁵ y contempla la creación de una Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos a efectos de que adelante funciones de vigilancia y control, sin perjuicio del poder proferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación⁸⁶. Adicionalmente, los artículos 30 y 31, *ejusdem*, bajo el Capítulo III denominado “*tasa de vigilancia*”, imponen la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos para asegurar la sostenibilidad de la misión que se le encomendó a esa nueva dependencia y la creación de un fondo cuenta que se formará a partir de los recursos que se recauden con ese fin, respectivamente.

34. La demanda que se estudia en esta ocasión cuestiona principalmente la exequibilidad del primero de esos artículos, al considerar que infringe el mandato contenido en el artículo 338 de la Constitución en lo concerniente a la falta de un sistema y un método para que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente el porcentaje de las expensas que se asignará a ese propósito⁸⁷. En cuanto al artículo 31, la accionante considera que debido a su relación inescindible con la disposición que crea la carga fiscal también debe ser declarado contrario a la Carta Política al perder todo sentido su contenido.

Con excepción del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Notariado y Registro, los demás intervinientes⁸⁸ y el Procurador General de la Nación consideran que, en efecto, los artículos

⁸³ “*Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones*”. La Ley 1796 de 2016 está conformada por cinco títulos. El primero contiene un capítulo alusivo a las disposiciones generales; el segundo tiene dos capítulos, uno acerca de la revisión de diseños y supervisión técnica de las edificaciones y otro sobre la protección del comprador de vivienda; el tercero contiene un capítulo acerca del régimen de incompatibilidades; el cuarto tiene tres capítulos, el primero acerca de la selección de curadores urbanos, el segundo sobre el régimen disciplinario y la vigilancia de los curadores urbanos, y el tercero acerca de la tasa de vigilancia; y el último título tiene un capítulo regulatorio de otras disposiciones.

⁸⁴ Artículo 1.

⁸⁵ Artículo 22: “<Rige a partir del 13 de julio de 2017> Modifíquese el numeral 1 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 9o de la Ley 810 de 2003: || 1. El alcalde municipal o distrital designará a los curadores urbanos, previo concurso de méritos, a quienes figuren en los primeros lugares de la lista de elegibles, en estricto orden de calificación. || (...)”.

⁸⁶ Artículo 24: “El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos. Los recursos para su funcionamiento y costos adicionales serán cubiertos con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro”.

⁸⁷ La sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro.

⁸⁸ El Colegio Nacional de Curadores Urbanos; el Instituto Colombiano de Derecho Tributario; y los ciudadanos Leidy Tatiana Arias Moreno, Jenny Marcela Bonilla Carrillo, Alejandro Naranjo Valderrama, Oscar Mauricio Molina Santanilla, Nagi Daniela Meneses Olaya.

demandados van en contravía de la Constitución, pues no cumplen las exigencias contenidas en el artículo superior mencionado.

35. Bajo esa perspectiva, la Corte plantea la necesidad de **determinar previamente** si la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro **se inserta dentro de la categoría de una tasa**, y solo de ser ello así se verificará si esta cumple las exigencias contenidas en el artículo 338 de la Constitución en lo relativo al sistema y el método.

36. Del contexto de las normas acusadas y demás disposiciones pertinentes previstas en la Ley 1796 de 2016, puede observarse que se instituyeron algunos de los componentes propios de cualquier tributo, en esta oportunidad de una tasa.

En efecto, la Corte encuentra que la destinación a la que se refiere el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 sí constituye una tasa debido a (i) que se trata de una obligación que estableció unilateralmente el Estado; (ii) que se hace exigible a las personas que optan por desarrollar la función pública que se le encomendó a los curadores urbanos; y (iii) que tiene el propósito de recuperar los costos que se originan a partir de la misión de vigilancia y control que presta la Superintendencia de Notariado y Registro, y de la materialización del concurso de méritos necesario para la designación de los curadores. Por consiguiente, se cumplen los elementos característicos de una tasa conforme se sostuvo en el punto 18 de esta decisión.

Igualmente, la conclusión a la que ha arribado la Corte se puede constatar estableciendo si se configuran los componentes esenciales del tributo. En este sentido, esta Corporación encuentra que la Superintendencia de Notariado y Registro constituye el *sujeto activo* del gravamen en tanto es la entidad que se beneficiará con la destinación de un porcentaje de las expensas que cobran los curadores urbanos. A su vez, los curadores urbanos son el *sujeto pasivo* por cuanto deben entregar una parte de los recursos que perciben como consecuencia de la prestación sus servicios. La función pública que se ejerce a través de las curadurías urbanas estructura la situación de hecho a partir de la cual la Ley 1796 de 2016 originó el tributo, es decir, el *hecho generador*. Por último, las expensas que perciben los curadores urbanos componen la *base gravable* debido a que constituyen la magnitud a la cual se aplicará la respectiva tarifa.

37. Aunado a lo anterior, un análisis literal, histórico y sistemático permite constatar que, en efecto, la destinación de un porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos sí constituye una tasa⁸⁹. Veamos:

⁸⁹ En las siguientes sentencias se han aplicado métodos de interpretación: C-372 de 2016, C-415 de 2002 y C-1287 de 2001.

38. Esta Corporación encuentra que la denominación con la cual el Congreso de la República identificó el Capítulo III del Título IV de la Ley 1796 de 2016 resulta pertinente en tanto allí se hace referencia expresa a la “*tasa de vigilancia*”, con lo cual se recurre a la utilización de un término que, como se explicó, identifica una de las clases de los tributos. Aunado a lo anterior, la referencia a la reglamentación del “*porcentaje de las expensas que se destinará para este fin*”, permite al menos deducir dos situaciones: primero, que el artículo generó una obligación a partir de los dineros que perciben las curadurías urbanas con ocasión del ejercicio de la función pública que desempeñan y, segundo, que la magnitud de esa imposición no está definida en el mismo artículo.

De ese modo, el examen *literal* de la disposición acusada clarifica su alcance y le da elementos esenciales a la Corte para concluir que, por un lado, genera una obligación, al parecer, tributaria a cargo de las curadurías urbanas y que, por el otro, no establece todos los elementos esenciales de ese tipo de obligaciones al limitarse a delegar la reglamentación del “*porcentaje de las expensas*” al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

39. De otro lado, la Corte encuentra que en la exposición de motivos del proyecto de ley 111 de 2014 de la Cámara de Representantes y 138 de 2016 del Senado de la República, que dio origen a la Ley 1796 de 2016, se explicó:

“También se propone la creación de una Superintendencia Delegada dentro de la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, para el ejercicio de la vigilancia, inspección y control del servicio público que prestan los Curadores Urbanos. Así mismo del cobro de una tasa de vigilancia que deberán pagar los curadores a favor de la Superintendencia. || Concordante con lo anterior, la propuesta de ley incluye la creación de un Fondo Cuenta sin personería jurídica, el cual se formará con la tarifa por concepto de la vigilancia y los aportes que deberán hacer de sus ingresos los curadores urbanos, administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, quien podrá delegar esta función en el Secretario General, con la asesoría de un Consejo. El Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal del Fondo y el ordenador del gasto”⁹⁰ (subrayado fuera del texto).

Esa referencia al cobro de una tasa de vigilancia refuerza la conclusión que se presentó a partir del análisis de la redacción del artículo 30, pues contiene una mención a la clase de tributo que cuestiona la demandante y, además, acredita que, a pesar de las modificaciones que pudo haber sufrido el proyecto de ley en el trámite que surtió en el Congreso de la República, la intención del autor del proyecto⁹¹ se mantuvo incólume en lo relativo a la creación de un cobro a los curadores y para con la Superintendencia de Notariado y Registro.

⁹⁰ Gaceta 541 de 2014.

⁹¹ El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

40. Por último, una revisión integral de la Ley 1796 de 2016, esto es, en todo su articulado, permite concluir que a través de esa legislación se le entregó a la Superintendencia de Notariado y Registro la vigilancia y control de la función que desempeñan los curadores urbanos y que, además, los recursos para el cumplimiento de esa obligación fueran cubiertos “**con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro**”⁹² (negrilla fuera del texto). Asimismo, que el concurso para la designación de los curadores se financia “**con cargo al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro y al Fondo Cuenta de Curadores**” (negrilla fuera del texto). Es decir, se creó una obligación para recuperar el costo de la prestación del servicio de vigilancia y la realización del concurso.

41. Ahora bien, la Corte observa que la tarifa del gravamen no fue establecida por el Congreso de la República, sino que este le otorgó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la potestad para reglamentar el monto final del tributo que debe pagar el contribuyente. Como resultado de ello, resulta necesario **examinar si en este caso se estableció por el legislador con suficiente claridad y precisión un sistema y un método** a partir del cual se pueda determinar la tarifa.

De entrada la Sala advierte que la respuesta a ese interrogante no se encuentra en el artículo 30 cuestionado, pues allí solamente se hace alusión a la finalidad de la tasa, es decir, “*la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro*”, y a la autorización a favor del Ministerio para reglamentar el porcentaje de las expensas, a efectos de determinar la tarifa. En consecuencia, esta Corporación se ocupará de evaluar si la sujeción del Ministerio de Vivienda al “*ejercicio de las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003 y el Decreto número 1469 de 2010 (compilado por el Decreto número 1077 de 2015)*”, constituye el sistema y el método para ejercer adecuadamente la reglamentación del porcentaje de las expensas que se destinarán para ese fin.

La Corte precisa que no realizará un análisis del Decreto 1469 de 2010⁹³, compilado por el Decreto 1077 de 2015⁹⁴, por cuanto el sistema y el método que debió establecer el Congreso de la República solamente puede consagrarse en una norma con rango de ley y esa reglamentación carece de esa calidad al ser expedida por el Gobierno nacional⁹⁵.

⁹² Ley 1796 de 2016, artículo 24.

⁹³ “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”.

⁹⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

⁹⁵ El Decreto 1469 de 2010 señala que se expidió “en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 99 y los numerales 3, 4 y 5 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, y en desarrollo del artículo 48 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 7º de la Ley 675 de 2001, el párrafo del artículo 7º y el artículo 9º de la Ley 810 de 2003 y el artículo 108 de la Ley 812 de 2003”.

42. La Ley 388 de 1997⁹⁶ tiene como objetivos (i) armonizar y actualizar las disposiciones vigentes hasta ese momento con la Constitución y demás normas pertinentes; (ii) otorgarle herramientas a los municipios para organizar su territorio, preservar su patrimonio ecológico y cultural, y prevenir la ocurrencia de desastres en los asentamientos de alto riesgo; (iii) garantizar la debida utilización del suelo; (iv) promover la concurrencia armónica entre la Nación, el municipio y las demás autoridades ambientales y administrativas en el ordenamiento del territorio; y (v) facilitar la ejecución de intervenciones urbanísticas integrales⁹⁷.

Particularmente, el Capítulo XI de esa legislación regula lo relativo a “*las licencias y las sanciones urbanísticas*”, haciendo referencia a la figura del curador urbano. En este sentido, el artículo 101, *ejusdem*⁹⁸, establece que a través de esa categoría de empleo se ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas; que el periodo del mismo es de cinco años y que podrá ser designado nuevamente; y que para el acceso el particular debe ser ciudadano, poseer alguno de los títulos profesionales relacionados en la norma, acreditar una experiencia laboral de por lo menos diez años, no estar inhabilitado, acreditar la colaboración de un grupo interdisciplinario, e inscribirse y aprobar el concurso respectivo. Asimismo, autoriza al Gobierno nacional para regular lo concerniente a las expensas a cargo de los particulares que efectúen trámites ante los curadores urbanos, así como lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta

⁹⁶ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

⁹⁷ La Ley 388 de 1997 está conformada por trece capítulos alusivos a (i) los objetivos y principios generales, (ii) el ordenamiento del territorio municipal, (iii) los planes de ordenamiento territorial, (iv) la clasificación del suelo, (v) la actuación urbanística, (vi) el desarrollo y la construcción prioritaria, (vii) la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, (viii) la expropiación por vía administrativa, (ix) la participación en plusvalía, (x) la vivienda de interés social, (xi) las licencias y sanciones urbanísticas, (xii) la participación de la nación en el desarrollo urbano y (xiii) las disposiciones finales.

⁹⁸ Entre otras cosas, el artículo 101 establece: “*Curadores Urbanos. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 810 de 2003. Rige a partir del 13 de julio de 2017, consultar el texto vigente hasta esta fecha en Legislación anterior. El nuevo texto es el siguiente:> El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción. || La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción. || [...] || El ejercicio de la curaduría urbana deberá sujetarse entre otras a las siguientes disposiciones: || 1. <Numeral modificado por el artículo 22 de la Ley 1796 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> El alcalde municipal o distrital designará a los curadores urbanos, previo concurso de méritos, a quienes figuren en los primeros lugares de la lista de elegibles, en estricto orden de calificación. || Para ser designado curador deben cumplirse los siguientes requisitos: [...] || 3. El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares que realicen trámites ante las curadurías urbanas, al igual que lo relacionado con la remuneración de quienes ejercen esta función, teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas. || 4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente para el desempeño de esta función pública, previa evaluación de su desempeño por parte de los alcaldes municipales o distritales, en todo de conformidad con la ley que reglamente las Curadurías y con los términos y procedimientos que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional. || [...] || 6. El alcalde municipal o distrital, o su delegado permanente, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos. || 7. Mientras se expide la ley de que habla en el numeral 4 de este artículo, a los curadores urbanos se les aplicarán, en lo pertinente, las normas establecidas en el Estatuto de Notariado y Registro para los casos de vacancia en el cargo, vacaciones y suspensiones temporales y licencias. || 8. Ley que reglamente las curadurías determinará ente otros aspectos, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los curadores urbanos, además de los impedimentos para el ejercicio del cargo, que sean aplicables a los curadores y a los integrantes del grupo interdisciplinario de apoyo. || [...]”.*

función pública, “*teniéndose en cuenta, entre otros, la cuantía y naturaleza de las obras que requieren licencia y las actuaciones que sean necesarios para expedirlas*”.

La sujeción del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003, se centra en las expensas que deben pagar los ciudadanos que utilicen los servicios que ofrecen los curadores en relación con la expedición de licencias urbanísticas⁹⁹. En este punto, resulta necesario subrayar que esa relación económica es bilateral y no tiene, más allá del particular y del curador urbano, ningún otro partícipe o interviniente, pues ello da luces acerca de los inconvenientes que pueden surgir a la hora de subsanar los vacíos que existen en la relación tributaria que se examina (Superintendencia de Notariado y Registro y curadores urbanos), a pesar de que tenga algún tipo de conexión (lejana y extraña a la tasa que se instituyen con la nueva ley) con la función que desempeñan las curadurías.

En tal sentido, la Corte encuentra que la remisión efectuada por el artículo 30 de la Ley 1796 de 2016 no ofrece un sistema y un método al cual deba sujetarse el Ministerio de Vivienda al reglamentar el porcentaje de las expensas con la finalidad de fijar la tarifa de la tasa. Particularmente, esta Corporación advierte que a través de la disposición demandada no se tomó en consideración que la “*tasa de vigilancia*” estructura una relación tributaria entre la Superintendencia de Notariado y Registro y los curadores urbanos, y no entre los curadores urbanos y los particulares. Por ello, se concluye que en la Ley 388 de 1997 no se encuentra contemplado un sistema y un método respecto de la tasa que se está creando en esta ocasión, por cuanto esa legislación se refiere, **reitérese**, a una circunstancia distinta: la regulación del valor de las expensas que deben pagar los ciudadanos al curador urbano.

43. Aunado a lo anterior, la Sala estima necesario destacar que incluso la aplicación analógica de la Ley 388 de 1997 no resultaría viable, pues allí no se efectúa ningún tipo de referencia a la recuperación del costo que supone la prestación del servicio de vigilancia a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro. Es decir, en tanto la Constitución contempló las tasas como un mecanismo para compensar total o parcialmente los gastos en los que incurre el Estado por la prestación de un servicio o la utilización de un bien, el sistema y el método necesario para poder delegar la fijación de la tarifa de un gravamen debe considerar invariablemente la inversión que se efectúa.

⁹⁹ Artículo 101: “2. Los municipios y distritos podrán establecer, previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo, el número de curadores en su jurisdicción, teniendo en cuenta la actividad edificadora, el volumen de las solicitudes de licencia urbanísticas, las necesidades del servicio y la sostenibilidad de las curadurías urbanas. En todo caso cuando el municipio o distrito opte por la figura del curador urbano, garantizará que este servicio sea prestado, al menos, por dos de ellos. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia. || [...] 4. Los curadores urbanos serán designados para periodos individuales de cinco (5) años y podrán ser designados nuevamente para el desempeño de esta función pública, previa evaluación de su desempeño por parte de los alcaldes municipales o distritales, en todo de conformidad con la ley que reglamente las Curadurías y con los términos y procedimientos que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional”.

La Ley 388 de 1997 no dice nada acerca de los recursos que se emplean para garantizar la vigilancia de los curadores urbanos y cómo ello repercute en el porcentaje de las expensas que se debe pagar. Por ende, no puede aludirse a una flexibilización del sistema y el método porque se parte de situaciones diferentes que por su naturaleza no son aplicables analógicamente. Además en el tiempo es posible verificar sin mayores elucubraciones que el contenido regulatorio de la Ley 388 de 1997 es anterior a la creación de la tasa en la Ley 1796 de 2016.

44. Finalmente, esta Corporación destaca que la Ley 388 de 1997 no contempla las reglas y directrices a partir de las cuales se determinarán los costos del servicio de vigilancia ni los parámetros que definirán la forma de distribuir esos valores (sistema), y menos señala los pasos que a los que se debe sujetar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para fijar el porcentaje concreto de las expensas que deberán pagar los curadores urbanos (método).

45. En suma, debido a que las normas a las que hace alusión la disposición demandada no ofrecen un sistema y un método para delimitar la delegación que realizó el Congreso de la República en esta ocasión, y a que no existe en la Ley 1796 de 2016 ninguna otra referencia a ese aspecto, esta Corporación no encuentra que en este caso se haya cumplido la obligación de que trata el artículo 338 de la Constitución, pues no se estableció el sistema y el método necesario para que se pudiera autorizar la fijación de la tarifa de la tasa que se creó a favor de la Superintendencia de Notariado y Registro. Por ende, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 30 de la Ley 1796 de 2016.

46. En cuanto al artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, esta Corporación advierte dos cosas. La primera que el Fondo Cuenta de Curadores Urbano “*se formará con el porcentaje de las expensas que se destine a la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro*” y, la segunda, que el Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal de ese Fondo y, a su vez, el ordenador del gasto.

En anteriores ocasiones, la Corte ha expresado que la declaración de inconstitucionalidad de una norma puede tener consecuencias frente a la legislación en la que se inserta o a otras disposiciones con las que guarde relación¹⁰⁰. Así, por ejemplo¹⁰¹, en la sentencia C-169 de 2014¹⁰² señaló que al fallar a favor de la inexequibilidad de los elementos estructurales del arancel

¹⁰⁰ La referencia de las decisiones en las que esta Corporación ha aplicado esta fórmula se tomó de la sentencia C-169 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa)

¹⁰¹ Además de las dos decisiones a las que se hace alusión, la sentencia C-810 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) declaró la inconstitucionalidad del proyecto de ley 238 de 2002 del Senado y 085 de 2001 de la Cámara de Representantes, a pesar de que las objeciones gubernamentales se dirigían contra algunos artículos del mismo, al considerar que el eje del proyecto era contrario a la Carta Política; la sentencia C-251 de 2002 (MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández) declaró la inexequibilidad de toda la Ley 684 de 2001 al encontrar que uno de los componentes estructurales de la misma era contrario a la Carta Política; la sentencia C-557 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo al valorar que varias de sus disposiciones eran inexequibles por vicios de procedimiento y que se trataba de un sistema presupuestal inescindible; y la sentencia C-087 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) declaró como contraria a la Constitución toda la ley que reglamentó la tarjeta profesional de periodista.

¹⁰² M.P. María Victoria Calle Correa.

judicial, contenidos en varios artículos, también debía declarar como contraria a la Constitución toda la Ley 1653 de 2013¹⁰³; y a través de la sentencia C-879 de 2008¹⁰⁴ se declaró la inexecutable de la Ley 1153 de 2007, al estimar que la inconstitucionalidad de los artículos que definían el órgano competente para realizar la investigación e indagación de las pequeñas causas en materia penal suponía la supresión de un elemento esencial de esa legislación.

En esta última decisión se recordó que este Tribunal “*ya ha declarado la inexecutable de sistemas normativos completos, a pesar de que sólo se hayan demandado algunas de sus disposiciones, cuando existe una **relación inescindible** entre la norma inconstitucional y el resto de las disposiciones que hacen parte de ese sistema y cuando la inconstitucionalidad recae sobre un eje esencial que es un pilar del sistema creado por el legislador*”¹⁰⁵ (negrilla fuera del texto).

47. Como se mencionó, el artículo 31 de la Ley 1796 de 2016 contempla la creación de un fondo cuenta que se formará con el porcentaje de las expensas que se destine para el propósito contenido en el artículo 30, *ejusdem*. A su turno, la Corte concluye que ese fondo cuenta tiene como única finalidad guardar los recursos que se recauden con ocasión de la “*tasa de vigilancia*”, pues la legislación que actualmente se examina no efectúa, más allá de la referencia del artículo 21, **ningún otro tipo alusión al mismo**.

En esa medida, la utilidad del fondo cuenta radica **exclusivamente** en almacenar el capital que se cobre para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia que ejercerá la Superintendencia de Notariado y Registro. En consecuencia, el artículo 31 tiene una relación inescindible con el artículo 30 demandado, en tanto su permanencia en el ordenamiento jurídico tiene sentido solamente en función de esa disposición.

Por lo tanto, la Corte deberá declarar la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley 1796 de 2016, en tanto se trata de una norma accesoria al artículo 30 *ejusdem*.

La necesidad de diferir los efectos de la decisión

48. La Corte ha señalado que excepcionalmente se puede acudir a fórmulas alternativas para evitar que con la expulsión inmediata de una disposición del ordenamiento jurídico se generen escenarios contrarios a la Carta Política¹⁰⁶. Los efectos nocivos a los que ha hecho alusión esta Corporación se originan a

¹⁰³ La sentencia C-169 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa) recurre a la expresión “*profundas implicaciones*” para fundamentar la inexecutable por consecuencia.

¹⁰⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰⁵ Ver las sentencias C-251 de 2002, MM.PP. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández; C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-087 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁰⁶ Cfr. Sentencia C-030 de 2019. En esa ocasión, esta Corporación pospuso la declaración de inconstitucionalidad del artículo 121 de la Ley 488 de 1998, que no estableció ningún criterio para determinar la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, por el término de dos legislaturas a partir de la notificación de la sentencia, al considerar que ello afectaría la estabilidad presupuestal de los territorios.

partir de una “situación constitucionalmente peor que incide **con suma gravedad** en la vigencia de principios o derechos constitucionales especialmente protegidos en la Carta”¹⁰⁷ (Negrilla del texto).

49. La sentencia C-172 de 2017¹⁰⁸ explicó que en algunos escenarios resulta viable “(i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, concediendo un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del respeto a la Constitución,¹⁰⁹ o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en la que la propia Corte llena el vacío que deja la norma parcialmente inconstitucional al salir del sistema jurídico¹¹⁰”.

50. Esa misma decisión, reiterando lo dispuesto en la sentencia C-112 de 2000, explicó que al momento de optar por una u otra forma de solución se debe valorar lo siguiente:

“si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP, art. 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. La extensión del plazo conferido al legislador dependerá, a su vez, de esas variables”¹¹¹.

Dicho de otro modo, “el recurso a esas sentencias de constitucionalidad temporal se justifica únicamente en aquellos casos en los que la Corte ha constatado que la regulación impugnada es inconstitucional, pero no procede su declaración de inexequibilidad inmediata, por cuanto esa determinación afectaría de manera aún más grave los principios y valores constitucionales”¹¹².

51. En el asunto de la referencia, el Procurador General de la Nación le solicitó a la Corte que se difieran los efectos de la declaración de inconstitucionalidad

¹⁰⁷ Sentencia C-818 de 2011.

¹⁰⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁹ En la sentencia C-112 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se dijo: “(...) de un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores oportunidades (...)”. Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, Alejandro Martínez Caballero; y C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹⁰ “De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta Corporación ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (...)”. Sentencia C-112 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹¹ Sentencia C-112 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹² Sentencia C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

a partir del vencimiento de las dos legislaturas siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Al respecto, argumentó que *“la tasa tiene como propósito el sostenimiento de la función de vigilancia de la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la función que cumplen los curadores urbanos frente a los graves problemas que en materia de construcción de edificaciones presentan, así como también preservar la confianza legítima que le asiste a la Superintendencia de Notariado y Registro de contar con los recursos provenientes de la tasa de vigilancia de la función pública de curaduría urbana para poder cumplir con dicha función”*.

En respuesta a ese requerimiento, la demandante señaló que la posibilidad de diferir los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad es excepcional. Adicionalmente, indicó que (i) la gravedad de la infracción constitucional es alta; (ii) la posibilidad de diferir los efectos de la sentencia genera una afectación grave y directa sobre los curadores urbanos de todo el país; y (iii) el retiro inmediato de la norma cuestionado no tendría un impacto *relevante*, en tanto la Superintendencia de Notariado y Registro puede acudir a su presupuesto general para asegurar la sostenibilidad de la vigilancia y el control que adelanta.

52. Bajo tales supuestos, esta Corporación encuentra que, tal y como lo reclama el Ministerio Público, en esta ocasión se deben diferir los efectos de la declaración de inexequibilidad, por los motivos que a continuación se exponen:

De entrada, la Corte recuerda que *“[l]as superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal”*¹¹³. Asimismo, tiene presente que esas autoridades tienen un incuestionable fundamento constitucional, debido a que, además de las otras funciones que le asigne la ley, ejercen algunas tareas asignadas originalmente al Presidente de la República¹¹⁴.

La Ley 1796 de 2016, como se explicó, tiene como objeto *“[g]enerar medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones, el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos y establecer otras funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro”*¹¹⁵. A su vez, en la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a esa legislación se explicó lo siguiente en relación con la función pública que ejercen los curadores urbanos:

“este sistema [las curadurías urbanas] es un modelo que requiere de ajustes y adecuaciones, como quiera que su evolución regulatoria desde el Decreto número 1052 de 1998 hasta el actualmente vigente Decreto

¹¹³ Ley 489 de 1998, artículo 66.

¹¹⁴ Cfr. Sentencia C-233 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹⁵ Artículo 1.

número 1469 de 2010 no ha logrado establecer controles adecuados que eviten el ejercicio imparcial de la función pública, y la vulnerabilidad de las construcciones realizadas por los distintos agentes del sector real de la construcción”¹¹⁶.

Como resultado, se le otorgó a la Superintendencia de Notariado y Registro la vigilancia de la función pública que ejercen los curadores urbanos¹¹⁷ y la fijación de las directrices del concurso de méritos para su designación¹¹⁸, como medidas encaminadas a mejorar la calidad del servicio público que estos prestan y asegurar, con ello, la fiabilidad de las edificaciones que se construyen en el país. Los artículos 21 y 24 de la Ley 1796 de 2016 establecieron que esos dos servicios serían sostenidos a partir de la tarifa de vigilancia de que trata el artículo 30, *ejusdem*, y los recursos de la Superintendencia.

53. La Corte encuentra que las medidas adoptadas en la Ley 1796 de 2016 tienen dos fuentes de financiamiento. La primera, la tasa de vigilancia, tiene la finalidad exclusiva de asegurar la recuperación total o parcial de los costos que conlleva la prestación del servicio de vigilancia y la realización del concurso de méritos. Por otra parte, las referencias al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro y a los recursos que se encuentren disponibles, contenidas en los artículos 21 y 24 de la Ley 1796 de 2016, constituyen la otra fórmula de subvención.

Esta Corporación advierte que mientras la única finalidad de la tasa de vigilancia es asegurar el dinero necesario para llevar a cabo la función de vigilancia y el concurso de méritos; el presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro está lejos de tener una función unívoca¹¹⁹, al comprometer otras competencias.

Por ello, esta Sala colige que el retiro inmediato de la disposición cuestionada implicaría un vacío normativo que generaría intensos traumatismos en el

¹¹⁶ Gaceta del Congreso 541 de 2014.

¹¹⁷ Artículo 24: “*Vigilancia y control. El régimen disciplinario especial para los curadores urbanos se aplicará por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. Para adelantar las funciones de vigilancia y control de curadores urbanos previstas en la presente ley, créase en la Superintendencia de Notariado y Registro la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos. Los recursos para su funcionamiento y costos adicionales serán cubiertos con el recaudo de la tarifa de vigilancia y los que se encuentren disponibles en la Superintendencia de Notariado y Registro*”.

¹¹⁸ Artículo 20: “*Funciones de La Superintendencia de Notariado y Registro. <Rige a partir del 13 de julio de 2017> Además de las funciones previstas en la ley, serán atribuciones de la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con los curadores urbanos las siguientes: || 1. Fijar las directrices del concurso para la designación de curadores urbanos, en cuanto a, entre otros, la forma de acreditar los requisitos, la fecha y lugar de realización del concurso y el cronograma respectivo. || 2. Tramitar y hacer seguimiento a las peticiones, quejas y reclamos que formulen los usuarios en relación con el servicio de los curadores urbanos.*

3. En cualquier momento, de manera oficiosa o a petición de las entidades de control, adelantar los procesos disciplinarios a los curadores urbanos, a través de la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, según lo dispuesto en la presente ley. || 4. Imponer sanciones a los curadores urbanos, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación en asuntos disciplinarios. En primera instancia por la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos y en segunda instancia por el Superintendente de Notariado y Registro. || 5. Realizar visitas generales y/o especiales a los curadores urbanos, en materia de vigilancia preventiva. || 6. Ordenar medidas necesarias para subsanar o prevenir irregularidades o situaciones anormales. || 7. Solicitar información y realizar visitas de inspección”.

¹¹⁹ Decreto 2723 de 2014, artículo 11.

desarrollo de las tareas que la Ley 1796 de 2016 le encomendó¹²⁰ a la Superintendencia de Notariado y Registro en relación con el control y vigilancia de los curadores urbanos, afectaría el interés público en torno a la seguridad de las construcciones que se edifican en el país, y perjudicaría el curso normal del concurso a partir del cual se designarán los particulares que desempeñarán esa función pública¹²¹. Asimismo, esta Corporación estima que la posibilidad de comprometer parte del presupuesto general de esa Superintendencia podría afectar gravemente la prestación de otros servicios a su cargo¹²², en tanto ello implicaría desajustar la dinámica económica prevista originalmente por el Congreso de la República.

54. De este modo, se accederá a la petición elevada por la Procuraduría y se diferirán los efectos de la declaratoria de inexequibilidad¹²³. No obstante, tal aplazamiento solamente será por el término de una legislatura a partir de la notificación de esta decisión debido a que esta Corporación estima, por un lado, que el desconocimiento de la Constitución sí resulta particularmente lesivo en este caso, en armonía con la especial relevancia que guarda el principio de legalidad en materia tributaria en el Estado constitucional; y, por el otro, que ese plazo resulta prudencial para que se lleve a cabo la discusión y aprobación del eventual proyecto de ley teniendo en cuenta la naturaleza, complejidad y extensión de la norma impugnada.

En cualquier caso, si el 20 de junio de 2020, fecha en la que culmina el segundo periodo de la actual legislatura, y el Congreso de la República no ha expedido la legislación respectiva, se hará efectiva la declaración de inconstitucionalidad y los artículos cuestionados saldrán del ordenamiento jurídico.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE :

Primero: Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 30 y 31 de la Ley 1796 de 2016.

¹²⁰ Aunque la Ley 1796 de 2016 establece que el concurso de méritos será adelantado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la carga financiera del mismo recaería únicamente en la Superintendencia.

¹²¹ Con el propósito de indagar acerca del presupuesto que requiere el funcionamiento de la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos y las reservas en el presupuesto con las que pueda contar la Superintendencia de Notariado y Registro, el despacho consultó la página oficial de la entidad y tras examinar el vínculo denominado “*Transparencia y acceso a información pública*”, encontró que mes a mes la institución pública los estados financieros contables, para el 2019 está disponible el periodo de enero a agosto. Sin embargo, no fue posible determinar el monto presupuestal que requiere la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos, en tanto la entidad no discrimina los valores de cada dependencia sino que los engloba en un único concepto “*Gastos- De administración - Sueldos y salarios*”.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Teniendo en cuenta que no la Constitución no define de forma precisa el alcance del sistema y el método en cada uno de los escenarios en los que resulta aplicable y que, por ende, el Congreso de la República tiene una amplia potestad de configuración en la materia, en esta ocasión se optará por diferir los efectos de la decisión.

Segundo: DIFERIR los efectos de la declaración de **INEXEQUIBILIDAD** por el término de una legislatura a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, a fin de que el Congreso de la República, dentro de la potestad de configuración que le asiste, apruebe la norma que determine el sistema y el método para reglamentar el porcentaje de las expensas que perciben los curadores urbanos que se destinará para garantizar la sostenibilidad de la vigilancia que ejerce la Superintendencia de Notariado y Registro.

Si habiéndose cumplido el plazo mencionado (20 junio de 2020), el Congreso de la República no ha expedido la legislación respectiva, se hará efectiva la declaración de inconstitucionalidad y los artículos cuestionados saldrán del ordenamiento jurídico.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta
Ausente con permiso

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente con permiso

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General