



Sentencia 144 de 1993 Corte Constitucional

Sentencia No

SENTENCIA C-144/93

TASA-Tarifa/CONTRIBUCIÓN

La tarifa de la tasa tiene la función de recuperar los costos que el Estado presta al individuo. La contribución tiene como eje la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica. El Gobierno Nacional, para los efectos del artículo 338 de la C.P., es autoridad a la cual se puede atribuir por la ley la función de fijar la tarifa de las tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial. Tratándose de una actividad que de conformidad con la ley está a cargo de la rama ejecutiva del poder público, bien puede asignarse a su máxima autoridad el encargo específico de fijar la tarifa de dicho servicio que, además de ingresar a la órbita de su responsabilidad, supone precisar un elemento esencial del tributo.

REGISTRO MERCANTIL-Tarifa

Dado que el servicio se vincula principalmente con la obligación de la matrícula mercantil, su renovación y la inscripción de los documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, y que en relación con todos estos actos se llega a conocer el monto de los activos y del patrimonio del comerciante, así como el valor de sus establecimientos de comercio, el sistema y método identificado en la Ley busca que el costo se distribuya de acuerdo con escalas diferenciales dependientes de los indicados factores. La carga impositiva - en este caso dirigida a la recuperación del costo de un servicio - debe graduarse de conformidad con la capacidad del sujeto, medida objetivamente a partir de los mencionados parámetros. Entre un método y sistema uniforme y otro diferencial, se optó por éste último. No puede desconocerse que el órgano legislativo haya dejado de intervenir - y de manera decisiva - en la construcción normativa de la tarifa. La circunstancia de que un servicio o función, en los términos de la ley, se desempeñen por un particular, no impide que el Legislador sujete dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito.

CÁMARA DE COMERCIO-Naturaleza

Las cámaras de comercio a las cuales se ha encargado el ejercicio de la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley. Si bien nominalmente se consideran "instituciones de orden legal", creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil. La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las cámaras de comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. No se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.

Referencia:

Demandas D-157 y 158 acumuladas

Asunto:

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 119 y 124 de la Ley 6^a de 1992 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se

otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones"

Actores:

Luis Guillermo Nieto Roa y Luis Carlos Sáchica Aponte

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., Abril 20 de 1993

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

En nombre del pueblo y por mandato de la constitución ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra los artículos 119 y 124 de la Ley 6^a de 1992 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que se consagraba en el artículo 214 de la Constitución de 1886 y que se contempla en los artículos 40-6 y 241-4 de la actual, los ciudadanos LUIS CARLOS SÁCHICA APONTE y LUIS GUILLERMO NIETO ROA, mediante escritos separados demandaron la inexequibilidad del artículo 119 de la ley 6a de 1992. El ciudadano NIETO ROA también dirigió su acción contra el artículo 124 de la misma ley.

Según lo acredita la constancia expedida por la Secretaría General el 18 de agosto del pasado año, la Sala Plena de la Corporación, en sesión efectuada el 13 de agosto del mismo año resolvió acumular el expediente D-157 relativo a la acción intentada por el ciudadano NIETO ROA, la demanda interpuesta por el ciudadano SÁCHICA APONTE que fue radicada bajo el No. 158.

El Magistrado ponente, mediante auto de agosto 31 de 1992 proveyó sobre su admisión así como sobre lo conducente a su tramitación y decisión unificada.

En tal virtud y con el fin de allegar al proceso elementos relevantes para la decisión, se ofició al Congreso de la República para que con destino a las presentes diligencias aportara el expediente legislativo y los antecedentes del proyecto que culminó en la expedición de la ley a que pertenecen las disposiciones impugnadas.

Así mismo, y con el fin de asegurar en estos procesos el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 y C. N. y 7^o. inciso 2^o. del Decreto 2067 de 1991, se ordenó la fijación en lista de los negocios en la Secretaría de la Corporación.

Del mismo modo, se comunicó la iniciación de los procesos al Señor Presidente de la República, al Señor Presidente del Congreso, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y al Jefe de la División de Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio. La demanda dirigida contra el artículo 124 de la Ley 06 de 1992 además se hizo conocer de los directores de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali y Medellín así como el Director de Confecámaras.

Así también se dispuso el traslado de copia de la demanda al Despacho del Señor Procurador General de la Nación.

Agotados, como están, los trámites constitucionales y legales para esta clase de procesos, entra la Corporación a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

Las disposiciones impugnadas de la Ley 6º. de 1992, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40490 del martes 30 de junio de 1992, son del siguiente tenor:

"LEY 06 DE 1992"

(Junio 30)

"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 119. *Facultad para fijar tasas para los procedimientos de propiedad industrial.* El Gobierno Nacional fijará las tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad Industrial.

El monto global de las tasas guardará directa correspondencia con los gastos de operación y el costo de los programas de tecnificación de los servicios de información relativos a la propiedad industrial y al estado de la técnica.

En todo caso, el ajuste anual de las tasas fijadas en la forma establecida en este artículo, no podrá exceder el porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor, nivel ingresos medios, fijado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

PARÁGRAFO. Las tasas que se fijen en ejercicio de lo dispuesto en éste artículo, no tendrán efecto retroactivo.

ARTÍCULO 124. *Tarifas a favor de las Cámaras de Comercio.* El Gobierno Nacional fijará el monto de las tarifas que deban sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matrículas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones.

Para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno Nacional establecerá tarifas diferenciales en función del monto de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio, según sea el caso.

Las cuotas anuales que el reglamento de las Cámaras de Comercio señale para los comerciantes afiliados son de naturaleza voluntaria.

III. LAS DEMANDAS

Los actores coinciden en afirmar que los artículos 119 y 124 de la ley 6a. de 1992 transgreden el inciso segundo del artículo 338 Constitucional.

Lo esencial de la censura a tales normas, radica en la consideración según la cual, cuando el precepto constitucional que se estima conculado permite al Congreso de la República delegar en el gobierno la competencia para fijar las tarifas de los procedimientos a que dé lugar la tramitación de los asuntos de propiedad industrial y las diligencias de competencia de las Cámaras de Comercio, condiciona la constitucionalidad de la delegación a la previa fijación por el legislador del sistema y el método que aquel debe seguir para definir los costos así como la forma de hacer su reparto.

Los ciudadanos demandantes sostienen que el Congreso incumplió el deber que le impone el citado precepto constitucional, cuando, al permitirle delegar en la autoridad administrativa la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones, estaba sin embargo obligado a fijar el sistema y método que estas deben observar para efectos de determinar los costos y beneficios al igual que la forma de hacer su reparto.

El ciudadano SÁCHICA APONTE considera además que el artículo 119 de la ley 06 de 1992 excedió la regulación ordenada por la Constitución en materia de tasas, pues al "limitar su cuantificación a las magnitudes estrictamente necesarias para efectuar la recuperación de costos de los servicios mismos, señaló una base mayor para su fijación, al vincularla a los gastos de operación y al costo, no de los servicios consistentes en la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial, sino de los programas de tecnificación de los servicios de información.." (Fls. 6 y 7).

Agrega que una violación constitucional aún más flagrante resulta si se repara en que al facultar el Congreso al Gobierno Nacional a reajustar anualmente las referidas tarifas en el artículo 119, le hizo una asignación de competencias de carácter permanente, lo que implica que el primero renunció en este aspecto a su competencia tributaria, contrariando los artículos 150-10, 113 y 114 de la Constitución Nacional.

Por su parte el impugnante NIETO ROA considera que el artículo 124 viola el inciso segundo del artículo 338 de la carta por la razón ya expuesta y, además, porque la delegación de la facultad de fijar tarifas en las Cámaras de Comercio no recayó en la autoridad que presta el servicio sino en el gobierno nacional. En su opinión la palabra "les" que en dicho artículo emplea el Constituyente indica que forzosamente la facultad debe concederse a la autoridad que suministró el servicio o beneficio a los contribuyentes.

Así, pues, en su criterio, el Congreso únicamente puede delegar la facultad de fijar las tarifas de las tasas y contribuciones directamente en la autoridad que presta el servicio o produce el beneficio y no otra diferente.

Dicha consideración lo conduce a concluir de otra parte, que el servicio no es ofrecido por una autoridad sino por entes privados como ocurre en el presente caso, con los que son de cargo de las Cámaras de Comercio, de manera que le corresponde al Congreso señalar directamente las tarifas que ellos causen.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD PÚBLICA

De los varios actores a quienes se les comunicó la iniciación del proceso con miras a lograr su concepto sobre la acusación, tan solo concurrió el doctor JOSÉ ORLANDO MONTEALEGRE ESCOBAR, Superintendente de Industria y Comercio en representación de esa entidad, quien defiende la constitucionalidad de las normas impugnadas. (Fls. 40 a 45)

Dentro del término de fijación en lista, para los efectos de la intervención ciudadana, tampoco se presentaron actuaciones de otras personas o

individuos.

a. A propósito de los cargos formulados contra el artículo 119 de la Ley 6a de 1992, el Superintendente de Industria y Comercio considera que el requisito de fijar el sistema y el método para determinar los costos, que los dos demandantes echan de menos, se satisface en forma congruente con el significado que el diccionario de la Real Academia Española atribuye a tales términos. En efecto, en su sentir, esta norma:

"(...) le indica al gobierno nacional el modo de proceder y el conjunto de cosas relacionadas que debe ponderar para establecer los costos cuando dispone que el monto global de las tasas guardará directa correspondencia con los gastos de operación y el costo de los programas de tecnificación de los servicios de información relativos a la propiedad industrial y al estado de la técnica".

"(...) Así para establecer los costos, el gobierno nacional deberá determinar los gastos de operación, el costo de los programas de tecnificación de los servicios de información relativos a la propiedad industrial y al estado de la técnica, funciones y servicios que en virtud de normas legales vigentes está en la obligación de adelantar y prestar, y hacer coincidir así tales costos con el monto global de las tarifas.". (Fl 42)

En cuanto concierne al artículo 124, expresa:

"(...) No es el caso, en este momento, hacer un análisis sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio y la de los recursos de esas entidades. Sin embargo, debe puntualizarse que al actor no le asiste razón alguna cuando califica como entes privados a las cámaras de comercio. En Colombia, la naturaleza jurídica de estas entidades ha sido motivo de inacabadas discusiones...Empero..., lo cierto es que, al lado del ejercicio de funciones típicamente privadas, las Cámaras de Comercio son encargadas de llevar el registro mercantil, institución de indiscutible naturaleza pública... En tal virtud, y para dichos efectos, ni siquiera las cámaras de comercio discuten su carácter de "autoridades" administrativas, en los términos en que expresamente se definen los entes de cualquier naturaleza que tengan el encargo de ejercer funciones públicas, en el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo.

"Tampoco es cierto... que sea la autoridad que presta el servicio la que puede ser, exclusivamente, facultada para señalar las tasas. No, la condición que exige la norma, a este respecto, es que se faculte a una autoridad administrativa para señalar las tasas para recuperar los costos de los servicios que también presta una autoridad, pero no necesariamente la misma...". (Fls. 43A y 44)

V. INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario también hizo llegar a la Corte Constitucional el concepto que le merecen las normas tachadas de inconstitucionales. (Fls. 64 a 81)

Dicho concepto considera que la naturaleza del pago regulado por los textos demandados, las de las Cámaras de Comercio, el principio de legalidad de los tributos y el campo de aplicación de los artículos demandados son cuestiones conceptuales de trascendencia para resolver el conflicto que las demandas plantean.

Al tratar el tema relativo a la clasificación jurídica de los tributos pasa revista a los disímiles criterios a partir de los cuales la doctrina y la jurisprudencia han realizado innúmeros intentos de clasificación. Al efecto anota que la característica dominante es la confusión conceptual reinante, pese a lo cual considera que <tributos> es el género y que <impuestos, tasas, contribuciones y aún precios políticos> son las especies. Sobre este particular hace ver que la Constitución de 1991 mantuvo la confusión conceptual existente usando los términos como sinónimos, alternativamente.

Seguidamente analiza el principio de los tributos del que destaca como nota característica su universal observancia, al tiempo que reseña la historia cronológica de su consagración positiva en el Constitucionalismo Colombiano.

Igual cosa hace con las normas que en Colombia han creado "derechos" en favor de las Cámaras de Comercio e "ingresos" para la Superintendencia de Industria y Comercio, distinguiendo respecto de esta última entre los obtenidos por concepto de la propiedad industrial, los provenientes de la regulación y control de aparatos usados en el comercio -pesas y medidas- y de la vigilancia de las Cámaras de Comercio.

A propósito del artículo 338 de la Constitución comenta.

"... teniendo en cuenta que en cierto tipo de tributos -usada esta palabra como género- la determinación de la tarifa puede ser complicada, como V. gr. en el caso de la valorización, en que intervienen muchos factores (tamaño del predio, cercanía de la obra, plusvalía, etc.) la carta admitió que en "tasas y contribuciones" la tarifa la fijen las autoridades, siempre y cuando que la ley determine la base (tal obra, tal servicio, tal plusvalía) es decir, que determine expresamente como se definen los costos (lo que se pague por la obra, más los gastos indirectos de administración, que son tales v. gr.) y los beneficios (haciendo avalúos V. gr.) y como se hace el reparto (entre los predios que estén a tanta distancia, tanto, a tal otra, tanto etc.) es decir fije la tarifa.

"(...)

También es preciso que la ley puntualice los costos que genere o recuperar (sic) o los beneficios en que se quiere que el estado participe, que defina el sistema y el método, sin que basten para ello enunciados generales, frases vagas. Esa precisión es necesaria porque al establecerla, la Carta está reafirmando que compete a la ley (o a la ordenanza o al acuerdo) definir la base gravable y que lo que pueden hacer las autoridades es fijar la tarifa, es decir, la relación entre base y el tributo individualizado, cuya complejidad, en oportunidades, no puede consignarse fácilmente en una norma de origen parlamentario, la cual, tiene, sin embargo, que dar las bases para deducirla."

Dentro de los anteriores lineamientos el Instituto concluye:

- El artículo 124 incurre en fallas similares, pues no fija los gastos por recuperar, ni el criterio para individualizarlos. Más aún, al establecer vagamente, como principio de distribución único el valor de los activos o del patrimonio consagra una carga a los más pudientes - pues a pesar de que no lo dice, ha de entenderse que se trata de que los ricos paguen más- que si bien atiende los principios de progresividad y solidaridad, debe estar consagrado en la ley como elemento del tributo y no de su recaudo.
- No cree el Instituto que la llamada "indexación" adolezca de vicio alguno, pues se limita a reconocer el hecho de la devaluación monetaria y, en el caso en estudio, el encarecimiento de los costos que pretenden recuperarse.

VI. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

mediante oficio No. 116 de noviembre 11 de 1992, el Señor Procurador General de la Nación rindió la Vista Fiscal de rigor en la cual solicita a la Corte Constitucional declarar inexequibles los preceptos acusados. (Fls. 49 a 60)

El Procurador empieza por acotar las diferencias existentes entre la regulación que sobre la materia hacia el artículo 43 de la Carta de 1886 y la que trae el artículo 338 de la actual.

A propósito del alcance y significado de las expresiones "sistema" y "métodos" que originan la controversia, observa:

"No obstante que los conceptos "sistema" y "métodos" tienen una clara significación, al entenderse por el primero "el conjunto de principios, normas o reglas lógicamente enlazadas entre sí, acerca de una ciencia o materia" (Cabanellas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual) y por el segundo el "modo" de hacer o manera de decir según un orden conveniente para la claridad y comprensión de lo que se exponga o para la eficiencia y sencillez de lo que se realice" (Obra Citada), creemos que tanto el método como el sistema no hacen solo relación a la

aplicación minuciosa de una técnica, sino además, al diseño de unos lineamientos dentro de los cuales, deberán hacerse los cálculos específicos para el caso en concreto.

Debemos entender que el Constituyente, al deferir en el legislador la determinación del método y el sistema, no hizo cosa diferente que la de asegurar a los administrados que en el señalamiento de las tarifas no se utilizará el criterio de la administración sino el de una justicia distributiva, que basada en la equidad, impida la arbitrariedad en que aquella pueda incurrir. Así se deduce de la ponencia para el segundo debate que se diera en la Constituyente al tema de la imposición de tarifas para los servicios públicos...". (Fl. 57)

Hechas estas consideraciones generales señala que:

"resulta a todas luces indiscutible que la norma acusada no contiene señalamiento alguno de sistema y método para definir los costos, así como tampoco la manera como habrá de hacerse su reparto, de donde el artículo 119 de la Ley 06 de 1992 es inconstitucional por infringir el precepto 338 de la Carta Constitucional." (Fl. 58)

Respecto del artículo 124 observa que este, a diferencia de lo que ocurre con el 119, contempla un principio de método y sistema al enunciar que habrá tarifas diferenciales, sin embargo, piensa que por ello se adecúa al canon superior que se considera infringido, pues, pese a los largos debates y controversias sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio.

"no queda duda que estas son entidades privadas, de tal manera que no podía el Legislador asignar en el Gobierno la tarea que a él le corresponde, pues dado que el servicio no lo presta ninguna entidad estatal en este caso, mal podría el Gobierno señalar la tarifa a una contraprestación de un servicio que el no cumple." (Fl.59)

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA

1. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta, la Corporación es competente para decidir la presente acción, toda vez que ella se dirige contra normas que hacen parte de una ley de la República.

(Hasta aquí se transcribe la ponencia inicialmente presentada por el H. Magistrado Antonio Barrera Carbonell).

Fijación de tasas para los procedimientos de propiedad industrial

2. De conformidad con el artículo 119 de la Ley 6^a de 1992, se autoriza al Gobierno Nacional la fijación de tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial.

Ante la División de Propiedad Industrial de la Superintendencia de Industria y Comercio se surten diversos procedimientos relacionados con la propiedad industrial tales como el otorgamiento de privilegios de invención, concesión de modelos y rótulos comerciales, registro de marcas de productos y servicios, depósito de nombres comerciales, renovaciones, traspasos y cambios de nombres de los registros.

La regulación de los indicados procedimientos tiene una indudable importancia en el contexto supranacional "Pacto Andino" y nacional. Las distintas tareas desplegadas en torno a la organización de la propiedad industrial y al registro y circulación de sus derechos, configuran una función pública a cargo del Estado cuya prestación satisface un interés de carácter general.

Sin embargo, la actualización y ejercicio concretos de esa función pública interesa de manera principal a quienes elevan solicitudes e inician los

respectivos trámites. De ahí que el Estado, en ejercicio de la facultad impositiva, establezca a su cargo el pago obligatorio de ciertas sumas de dinero, que grava únicamente a las personas que ponen en acción el aparato público, pues ellas resultan ser las directas beneficiarias del servicio y las demandantes de una específica actuación pública.

Esta especie de tributo se conoce con el nombre de tasa (C.P. art. 338). La carga impositiva particular - no general - que entraña la tasa, se explica en términos de justicia fiscal por la voluntaria invocación de una actuación estatal y el consiguiente beneficio directo que obtiene la persona que la formula. La tarifa de la tasa, consiguientemente, tiene la función de recuperar los costos que el Estado presta al individuo.

3. En razón del principio de legalidad del tributo, al cual no escapa la tasa como especie suya, corresponde al acto creador - en este caso a la ley - señalar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y su tarifa (C.P. art. 338).

La Constitución, no obstante, permite 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 y los acuerdos" (C. P. art. 338).

4. De acuerdo con el Ministerio Público y las demandas de los actores, cuyos argumentos principales han sido sintetizados, la presunta inconstitucionalidad del artículo 119 de la Ley 6^a de 1992 estriba en haber ésta autorizado al Gobierno Nacional la función de fijar las tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial, omitiendo o estableciendo de manera imperfecta "el sistema y el método" para definir los costos y beneficios derivados del servicio y la forma de hacer su reparto.

El fundamento del cargo de inconstitucionalidad se remite a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política. Para su análisis la Corte debe observar, en primer término, que la tasa y la contribución no reciben en la norma constitucional un tratamiento unívoco. La tarifa de la tasa está dominada por la idea del costo que para el Estado significa el servicio demandado por el individuo. La contribución, a su turno, tiene como eje la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.

5. El Gobierno Nacional, para los efectos del artículo 338 de la C.P., es autoridad a la cual se puede atribuir por la ley la función de fijar la tarifa de las tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial. Tratándose de una actividad que de conformidad con la ley está a cargo de la rama ejecutiva del poder público, bien puede asignarse a su máxima autoridad el encargo específico de fijar la tarifa de dicho servicio que, además de ingresar a la órbita de su responsabilidad, supone precisar un elemento esencial del tributo.

6. Dada la naturaleza de tasa del tributo analizado, lo pertinente en esta materia es que la ley directamente señale el sistema y el método que sirvan para definir los costos del servicio que el Estado presta. Precisamente, la definición de los costos permitirá a la autoridad fijar la tarifa cuya función esencial se contrae a absorberlos.

Sobre este particular, el artículo acusado dispone que "el monto global de las tasas guardará directa correspondencia con los gastos de operación y el costo de los programas de tecnificación de los servicios de información relativos a la propiedad industrial y al estado de la técnica".

A juicio de la Corte la determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio, sólo puede juzgarse en cada caso concreto y tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo.

En punto de método, la ley acusada prefirió indicar los rubros que conforman el costo recuperable por vía de la tarifa: gastos de operación y programas de tecnificación. Es evidente que deliberadamente se han excluido otros componentes del costo, lo que en modo alguno le está prohibido al Legislador y no repugna con la idea de tasa. Desde luego, el reglamento puede precisar con detalle los conceptos que corresponden a los mencionados rubros. En lo atinente al sistema de fijación de la tarifa, la fórmula legal excluye el progresivo y el regresivo, seguramente por no ser afines a la naturaleza y características propias del servicio prestado.

El Legislador, en lo que concierne a este aspecto, optó por el sistema proporcional como se infiere del texto de la norma. En efecto, la relación directa que debe existir entre el monto global de las tasas y los costos recuperables, obliga a la autoridad a obtener valores unitarios que traduzcan dichos costos en relación con cada tipo de servicio prestado que, en consecuencia, tendrá una tarifa uniforme que se cancelará en cada ocasión que se solicite el servicio.

No observa esta Corte que el Legislador hubiere abandonado la determinación del sistema y método para calcular el costo del servicio en manos de la autoridad encargada de señalar la tarifa de la tasa. De otra parte, la prohibición de ajustar anualmente las tasas por encima del índice de precios al consumidor, busca que el nivel de la tarifa sea únicamente el indispensable para recuperar los costos del servicio, como corresponde al espíritu y a la letra de la carta. Nótese, finalmente, que el ajuste anual se refiere a uno sólo de los elementos (la tarifa) de un tributo establecido directamente por la ley y que el mismo se realiza dentro de su marco y de conformidad con sus criterios generales con el único propósito de mantener actualizadas sus bases. La advertencia no es inoficiosa pues uno de los demandantes equivocadamente sostiene que el Legislador ha resignado una competencia en favor de la autoridad administrativa que establece la tarifa.

Tarifas relativas al registro mercantil

7. El artículo 124 de la Ley 6^a de 1992 otorga al Gobierno Nacional la función de fijar el monto de las tarifas que deban sufragarse "en favor de las Cámaras de Comercio por concepto de las matriculas, sus renovaciones e inscripciones de los actos, libros y documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, así como el valor de los certificados que dichas entidades expidan en ejercicio de sus funciones". Agrega la disposición que "para el señalamiento de los derechos relacionados con la obligación de la matrícula mercantil y su renovación, el Gobierno establecerá tarifas diferenciales en función del monto de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados al establecimiento de comercio, según sea el caso". Respecto de las cuotas anuales que el reglamento de las cámaras de comercio señalen para los comerciantes afiliados, la norma dispone que son de naturaleza voluntaria.

8. Los demandantes advierten que tampoco en este evento el Legislador concibió ningún sistema y método para definir los costos y beneficios de la actividad sujeta a la imposición de tasas.

La Corte reitera que la Ley sujeta al régimen de tasa las actuaciones a que se refiere la norma. La tarifa, por lo tanto, debe orientarse a la recuperación del costo del servicio. Dado que el servicio se vincula principalmente con la obligación de la matrícula mercantil, su renovación y la inscripción de los documentos que la ley determine efectuar en el registro mercantil, y que en relación con todos estos actos se llega a conocer el monto de los activos y del patrimonio del comerciante, así como el valor de sus establecimientos de comercio, el sistema y método identificado en la Ley busca que el costo se distribuya de acuerdo con escalas diferenciales dependientes de los indicados factores. La carga impositiva - en este caso dirigida a la recuperación del costo de un servicio - debe graduarse de conformidad con la capacidad del sujeto, medida objetivamente a partir de los mencionados parámetros. Entre un método y sistema uniforme y otro diferencial, se optó por éste último. No puede desconocerse que el órgano legislativo haya dejado de intervenir - y de manera decisiva - en la construcción normativa de la tarifa.

9. El Ministerio Público y los demandantes cuestionan que sea el Gobierno, que no presta el servicio, el que fije la tarifa de la tasa.

A las cámaras de comercio la Ley confía la función de llevar el registro mercantil y certificar sobre los actos y documentos en él inscritos (C de Co art. 86). El origen legal del registro, la obligatoriedad de inscribir en él ciertos actos y documentos, el valor vinculante de las certificaciones que se expiden, la regulación legal y no convencional relativa a su organización y a las actuaciones derivadas del mismo, el relieve esencial que adquiere como pieza central del Código de Comercio y de la dinámica corporativa y contractual que allí se recoge, entre otras razones, justifican y explican el carácter de función pública que exhibe la organización y administración del registro mercantil.

Las cámaras de comercio a las cuales se ha encargado el ejercicio de la anotada función, no son entidades públicas, pues no se avienen con ninguna de las especies de esta naturaleza contempladas y reguladas en la Constitución y la Ley. Si bien nominalmente se consideran "instituciones de orden legal" (C. de Co. art. 78), creadas por el Gobierno, lo cierto es que ellas se integran por los comerciantes inscritos en su respectivo registro mercantil (C. de Co.). La técnica autorizatoria y la participación que ella reserva a la autoridad pública habida consideración de las funciones que cumplen las cámaras de comercio, no permite concluir por sí solas su naturaleza pública. Excluida la función de llevar el registro mercantil, las restantes funciones de las cámaras, su organización y dirección, las fuentes de sus ingresos, la naturaleza de sus trabajadores, la existencia de estatutos que las gobiernan, extremos sobre los cuales no es necesario para los efectos de esta providencia entrar

a profundizar, ponen de presente que sólo a riesgo de desvirtuar tales elementos no se puede dudar sobre su naturaleza corporativa, gremial y privada.

Las cámaras de comercio no obstante su carácter privado pueden ejercer la función pública de administrar el registro mercantil. Los artículos 123 y 365 de la C.P. permiten al Legislador disponer que un determinado servicio o función pública sea prestado por un particular de acuerdo con el régimen que para el efecto establezca.

La circunstancia de que un servicio o función, en los términos de la ley, se desempeñen por un particular, no impide que el Legislador sujete dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito. En este evento, la determinación de la tarifa puede revestir un cierto grado de complejidad técnica que no haga aconsejable su inmediata fijación por el Legislador, a lo cual puede igualmente sumarse la inconveniencia política (un particular que participe en la elaboración de la norma tributaria que grava a otro particular) y ética (conflicto de interés en cabeza de quien determina la tarifa y recibe el ingreso correspondiente a la misma) de librar su determinación al particular que presta el servicio. En estas condiciones, cabe admitir que la tarifa sea fijada por el Gobierno, pues si bien no presta directamente el servicio, no es ajeno al mismo como quiera que la Constitución le confía su control y vigilancia (C.P. arts. 189-22 y 365). La función pública de la administración del registro mercantil, se lleva a cabo bajo la estricta vigilancia y control del Gobierno, que de esta manera participa en la prestación de los servicios inherentes al mismo. No se observa, por este concepto, violación alguna al texto del artículo 338 de la C.P.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 119 y 124 de la Ley 6^a de 1992.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-144/93

SISTEMA TARIFARIO-Método/RESERVA LEGAL (Salvamento de voto)

Al exigir la norma el establecimiento por el legislador de un sistema y un método, como condición para viabilizar la asignación de competencia en la autoridad que tiene a su cargo la prestación del servicio, está imponiendo el marco y los procedimientos a partir de los cuales pueden dichas autoridades señalar las tarifas a cargo de los contribuyentes, las cuales están destinadas a recuperar los costos por los servicios que se les presten o por los beneficios que se les proporcionen. La intención del constituyente, al establecer una evidente reserva legal fue, en primer lugar, la de defender a los administrados de una eventual y no improbable imposición de tarifas por fuera de racionales criterios de equidad, y, de otro lado, reiterar el principio democrático, que en la Carta es una constante, de que no puede haber tributo sin representación. El método comprende el conjunto de reglas de procedimiento dirigidas a regular la actividad de la autoridad correspondiente, en el desarrollo de la operación administrativa que debe realizar para liquidar los costos y beneficios y efectuar su distribución.

AUTORIDAD PUBLICA-Noción/CÁMARA DE COMERCIO-Naturaleza (Salvamento de voto)

La investidura de funcionario o servidor público no otorga por ese solo hecho, el ejercicio del poder público en su forma de "autoridad", hasta el punto que puede afirmarse, sin exageración, que la mayoría de los servidores del Estado no ejercen "autoridad pública". Las Cámaras de Comercio, aun cuando han sido consideradas como entidades privadas, son organismos autorizados por la ley, que cumplen funciones públicas, lo cual se enmarca dentro de la concepción moderna de la descentralización por colaboración, que admite la participación de los particulares en el desarrollo de funciones públicas, con miras a lograr diferentes cometidos de interés público o social. Por consiguiente, las Cámaras de Comercio son igualmente autoridades públicas.

CÁMARA DE COMERCIO-Tarifa (Salvamento de voto)

Es evidente que por la complejidad técnica del servicio que prestan las Cámaras de Comercio, no era aconsejable que la tarifa fuese señalada directamente por el legislador; pero resulta contrario a una sana lógica y a los principios de la ciencia de la administración que se fundan en los criterios de la celeridad, eficiencia y eficacia, en la prestación de los servicios públicos, que sea inconveniente políticamente que el organismo que presta el servicio, por ser privado, señale la tarifa de la tasa que deben pagar los usuarios. Por el contrario, resulta políticamente conveniente que dicha tarifa fuese definida por la autoridad que presta el servicio, pues es ella la que está en mejores condiciones y posibilidades de conocer el costo del servicio y fijar la tarifa de su recuperación.

Referencia: Expediente T-157 y 158

Magistrado Ponente:

DR. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Los suscritos Magistrados, con todo el respeto que nos merece la decisión mayoritaria que acoge la sentencia de la cual nos apartamos, exponemos las razones de nuestro disentimiento, en los siguientes términos:

1. La ponencia original elaborada por el Magistrado Antonio Barrera Carbonell, proponía la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas como inconstitucionales, esto es, los artículos 119 y 124 de la ley 6a de 1992, por las siguientes razones:

LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIA EN LA FIJACIÓN DE LAS TARIFAS EN LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES

Resulta necesario determinar el alcance de las exigencias que el constituyente estableció para que el Congreso pudiese delegar en la autoridad administrativa la facultad de fijar las tarifas de las tasas y contribuciones.

Con tal fin, es menester el examen cuidadoso del segundo inciso del artículo 338 de la Carta, que a la letra dice:

"La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas 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."

Los cargos formulados contra las normas acusadas obligan al esclarecimiento del significado de los términos "sistema" y "método", de una parte, y "autoridad", de otra, pues no obstante de que es incuestionable la competencia constitucional del Congreso para delegar en las autoridades la facultad de fijar las tarifas de las tasas y contribuciones, no hay univocidad conceptual sobre el contenido y grado de los condicionamientos exigidos con la norma transcrita para que se legitime el traslado de competencia, así como sobre el sujeto sobre el cual puede recaer la delegación correspondiente.

NOCIÓN DE MÉTODO Y SISTEMA PARA LA DEFINICIÓN DE LAS TARIFAS

Por sistema puede entenderse un conjunto de elementos y dispositivos que funcionan como un todo en virtud de la interdependencia de sus partes.

Etimológicamente método significa "camino", de manera que se adopta un método cuando se sigue un derrotero para lograr un determinado objetivo propuesto de antemano. Por eso "el método se contrapone a la suerte y al azar -como lo señala José Ferrater Mora- pues el método es ante todo un orden manifestado en un conjunto de reglas" (Diccionario de Filosofía, Ed. Suramericana, Buenos Aires, 1968).

Por sus objetivos generales, puede decirse que las dos figuras se identifican, pues tanto la una como la otra tienen un alcance finalista; ambas persiguen viabilizar un resultado propuesto, pero son diferentes por sus contenidos, es decir, por sus elementos y atributos.

Es claro, que al exigir la norma el establecimiento por el legislador de un sistema y un método, como condición para viabilizar la asignación de competencia en la autoridad que tiene a su cargo la prestación del servicio, está imponiendo el marco y los procedimientos a partir de los cuales pueden dichas autoridades señalar las tarifas a cargo de los contribuyentes, las cuales están destinadas a recuperar los costos por los servicios que se les presten o por los beneficios que se les proporcionen. No cabe duda, que la intención del constituyente, al establecer una evidente reserva legal fue, en primer lugar, la de defender a los administrados de una eventual y no improbable imposición de tarifas por fuera de racionales criterios de equidad, y, de otro lado, reiterar de manera inequívoca el principio democrático, que en la Carta es una constante, de que no puede haber tributo sin representación.

A pesar de los limitados antecedentes históricos que se pueden examinar sobre la norma que nos ocupa, existe una corta referencia en la ponencia para segundo debate que se hizo en la Constituyente, cuando se discutió el tema sobre las tarifas en los servicios públicos, que corroboran las aseveraciones anteriores, y cuyo texto es como sigue:

"Al establecer la responsabilidad al Congreso para que determine el marco general de la competencia y las entidades que pueden fijar las tarifas, les está dando a éstas el mismo tratamiento conceptual que a los impuestos, es decir, que sea el Congreso el que, al más alto nivel normativo, determine el derrotero que el ciudadano comprenda y acepte:" (subrayado fuera del texto).

Ya en el terreno de la aplicación práctica de los conceptos, se debe indagar sobre los elementos que integran o pueden integrar la estructura del sistema y los procedimientos metodológicos que deben incorporarse en la ley, para los objetivos previstos por la norma constitucional.

En primer término, fluye naturalmente del contexto de la norma, que tales elementos y procedimientos no pueden ser casuísticos y exhaustivos, por que esas connotaciones se oponen a la estructura de los conceptos y al propósito normativo que impuso la Carta al legislador, como tarea exclusiva de establecer un sistema y la metodología, como guía y procedimiento de las definiciones que debe utilizar la autoridad que presta el servicio o proporciona el beneficio al contribuyente, con el fin de lograr el retorno de las inversiones correspondientes.

Si lo que el precepto constitucional exigiera de la ley, fuese una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben seguirse para establecer los costos, carecería de sentido la delegación de competencia que la norma superior autoriza. La delegación responde precisamente a la determinación técnica de los múltiples elementos que hacen parte de la estructura de costos y a su valoración, guiándose, por supuesto, por las directrices dispuestas en el sistema y bajo los derroteros que le señala el método establecido en la ley.

Entonces, qué podría considerarse como elementos del sistema que debe tenerse en cuenta para calcular las tarifas y qué procedimientos deben aplicarse para definir la tarifa de las tasas y contribuciones?

Resulta aventurado, cuando menos, intentar siquiera una respuesta aproximada a los interrogantes planteados, porque sólo ante el problema concreto de la tasa o la contribución que se pretenda imponer, es factible obtener una visión real de los factores que intervienen en su fijación y desagregarlos luego para su identificación y evaluación.

Podría pensarse, de manera global y por vía de ejemplo, que podrían considerarse como elementos de un sistema para recuperar los costos de los servicios o de los beneficios que reciben los contribuyentes, el señalamiento de los gastos recuperables, el criterio para individualizarlos, y el establecimiento de un principio de distribución como sería el valor de los activos o del patrimonio; en el caso particular de la valorización, la influencia mayor o menor de la obra pública en el aumento venal de la propiedad beneficiada, el área de ésta, el estrato o sector donde se ubica, etc., así como el régimen tarifario, entre otras cosas. En este orden de ideas, la ley debe utilizar un perfil menos apegado a un criterio puramente exactivo y más cercano, por el contrario, a los principios que informan, según el artículo 363 de la Carta, el sistema tributario.

En tal virtud, constituirían indudablemente elementos que deben considerarse para integrar el sistema, el señalamiento de criterios que desarrolle los principios de equidad y eficiencia, y progresividad, si fuere el caso.

En resumen, se entiende que para los efectos del inciso 2º del artículo 338, ibídem, el método comprende el conjunto de reglas de procedimiento dirigidas a regular la actividad de la autoridad correspondiente, en el desarrollo de la operación administrativa que debe realizar para liquidar los costos y beneficios y efectuar su distribución; así por ejemplo, podría formar parte de la regla de un método, en el caso de la valorización, el establecimiento de una fórmula matemática para liquidarla.

El contenido normativo del artículo 367 de la Carta, se presenta como un buen diseño de un modelo en los términos que pretende el inciso 2º del art. 338, porque allí se conjugan las directrices o guías de un sistema, con los derroteros que demarca un método, así no se enuncie en el mismo, ninguno de tales propósitos. Dice el texto en cuestión:

"La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos."

LA NOCIÓN DE AUTORIDADES

Según los términos del artículo 123 de Constitución Política, la expresión "servidor público", es un concepto genérico que engloba a todas las personas naturales que prestan sus servicios al Estado, bien sea en los organismos del orden nacional, regional o local, o en los descentralizados de estos mismos órdenes, quienes por definición ejercen funciones públicas. Pero si la condición de servidor público apareja el ejercicio de funciones públicas, se pueden ejercer estas sin que se tenga la condición de aquel. Por eso el inciso final del art. 123 de la Carta defiere a la ley la determinación del "régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio".

La investidura de funcionario o servidor público no otorga por ese solo hecho, el ejercicio del poder público en su forma de "autoridad", hasta el punto que puede afirmarse, sin exageración, que la mayoría de los servidores del Estado no ejercen "autoridad pública".

El concepto de autoridad que trae el inciso 2º del art. 338 de la C.P., no equivale a la noción jurídico-política con que técnicamente se lo utiliza, en el sentido de funcionario público con autoridad, civil, política o militar, sino a la entidad encargada de fijar la tarifa de las tasas y contribuciones.

Las Cámaras de Comercio, aun cuando han sido consideradas por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado como entidades privadas, son organismos autorizados por la ley, que cumplen funciones públicas, lo cual se enmarca dentro de la concepción moderna de la descentralización por colaboración, que admite la participación de los particulares en el desarrollo de funciones públicas, con miras a lograr diferentes cometidos de interés público o social. Por consiguiente, las Cámaras de Comercio son igualmente autoridades, en los términos señalados en la norma en comento.

La interpretación de "autoridades" que se ha dado a las Cámaras de Comercio, coincide con la noción que de autoridades presenta el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo, en el cual se otorga tal calificativo a los particulares que ejerzan funciones administrativas, interpretación que igualmente se adecúa al aparte final del inciso primero del artículo 210 de la C. P., según el cual, "los particulares podrán cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley."

EXAMEN DE LOS CARGOS

Falta de señalamiento del "sistema" y el "método" para definir las tarifas.

En verdad, lo único que hizo el artículo 119 acusado al disponer que "el monto global de las tasas guardará directamente correspondencia con

los gastos de operación y el costo de tecnificación de los servicios de información relativos a la propiedad industrial y al estado de la técnica", fue repetir innecesariamente el mandato constitucional (art. 338, inciso 2º C.P.), que sobre el punto exige que las tasas y contribuciones que se cobren al contribuyente deben tener una relación directa con los gastos en que se incurrió para producir el servicio o generar el beneficio.

La norma acusada, al indicar además el origen y naturaleza del costo, señalando que proviene de la ejecución de los programas o de la tecnificación de los servicios, no desarrolla la voluntad constitucional, porque esas referencias no conducen a la implantación por la ley de un sistema o el diseño de un método, dirigidos a ordenar y racionalizar el cálculo de las tarifas.

Cuando la Constitución condiciona la delegación para fijar tarifas a la previa definición de un sistema y un método, busca entre otras cosas, establecer un instrumento que impida la posible arbitrariedad en el ejercicio de la función asignada a la autoridad respectiva, con el consiguiente perjuicio para los contribuyentes. Así pues, al incumplir la ley la exigencia constitucional, se infringe la Carta Política, como ocurre con el texto del artículo acusado.

El límite al ajuste anual que establece la norma acusada, constituye una buena intención de responder a la exigencia constitucional, pero ella es insuficiente, por cuanto en sí misma no constituye un sistema ni un método, en los términos exigidos por la norma constitucional.

-Una situación muy diferente se presenta en relación con el también cuestionado art. 124 de la Ley 6º de 1992- tarifas a favor de las Cámaras de Comercio- porque este precepto incorpora un sistema y un método que el Gobierno debe adoptar para distribuir entre los usuarios de dichos organismos, el costo de los servicios que éstos prestan por concepto de matrículas, renovaciones, inscripciones de los actos, libros, documentos y certificados que la ley mercantil señala, al indicarles que, para esos efectos, tenga como criterio el monto de los activos o del patrimonio del comerciante, o de los activos vinculados a los establecimientos de comercio, según sea el caso, para que sobre la base de esos factores, establezca tarifas diferenciales.

Contrario a las carencias que se resaltaron al examinar la constitucionalidad del artículo 119, en la disposición analizada sí se salvaguarda el derecho de los usuarios, porque se establecen unas directrices, es decir, un sistema, y unos procedimientos, a los cuales debe ajustarse la voluntad de la autoridad para fijar las tarifas de retorno de los costos que invierten las Cámaras de Comercio en la prestación de sus servicios.

No obstante, resulta inconstitucional la asignación al Gobierno Nacional de la facultad de fijar tarifas que cobran las Cámaras de Comercio por sus servicios, pues contraría el precepto constitucional del inciso 2º del art. 338, ibidem, que atribuye tal competencia a la autoridad que presta el correspondiente servicio.

En efecto, cuando la norma en cita dice que 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 servicios que les presten (subrayamos), o participación en los beneficios, que les proporcionen" (subrayamos), esta norma señala al titular de la función, que no es otro que quien presta el servicio o proporciona el beneficio.

Por lo tanto, es inconstitucional toda la norma del art. 124 de la ley 6a de 1992, por cuanto la exequibilidad exclusivamente en relación con el titular de la facultad para fijar el monto de las tarifas, suprime la eficacia de la disposición, pues en tal evento no se sabría que autoridad sería competente para hacerlo, y la Corte, no puede suplir el vacío legislativo que se crea con tal situación.

2. Muy interesante son las especulaciones y el esfuerzo interpretativo que trae la sentencia sobre el inciso del artículo 338 de la Constitución Nacional, para afirmar la constitucionalidad del artículo 119 de la ley 6a de 1992, pero contiene un vicio metodológico, consistente en que no da respuesta al punto central de la acusación de los demandantes, cual es, que la norma demandada no contiene las definiciones ni los lineamientos básicos de un sistema y de un método, requeridos para que las autoridades puedan fijar las tarifas de las tasas correspondientes.

Como se dijo en la ponencia que no fue aprobada, la simple referencia a los gastos de operación y al costo de los programas de tecnificación de los servicios, a lo sumo constituyen factores que influyen en la determinación del sistema, mas no son el sistema mismo, exigido por el Constituyente.

3. La intención del Constituyente al responsabilizar a la autoridad -centralizada, o descentralizada, o descentralizada por colaboración, v. gr Cámaras de Comercio- que presta el servicio o que genera el beneficio, fue la de entronizar el manejo descentralizado y descentralizado de los servicios públicos, que se evidencia en la concepción político administrativa que contiene el artículo 1º de la Constitución Nacional, y que se desarrolla en ulteriores textos de la misma Carta.

La sentencia regresa al centralismo a ultranza contra el cual precisamente reaccionó el constituyente de 1991.

4. Compartimos el juicioso estudio que hace la sentencia sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, por ser idéntico al realizado en la ponencia original; igualmente, estamos de acuerdo con el criterio según el cual un servicio público aun prestado por un particular, puede ser sometido al "sistema tributario de tasa".

Ahora, con lo que no coincidimos conceptualmente, es con la siguiente afirmación que se hace en la sentencia:

"En este evento, la determinación de la tarifa puede revestir un cierto grado de complejidad técnica que no haga aconsejable su inmediata fijación por el Legislador, a lo cual puede igualmente sumarse la inconveniencia política (un particular en la elaboración de la norma tributaria que grava a otro particular) y ética (conflicto de interés en cabeza de quien determina la tarifa y recibe el ingreso correspondiente a la misma) de librarse de su determinación al particular que presta el servicio. En estas condiciones, cabe admitir que la tarifa sea fijada por el Gobierno, pues si bien no presta directamente el servicio, no es ajeno al mismo como quiera que la Constitución le confía su control y vigilancia (C.P. arts. 189-22 y 365)".

Es evidente que por la complejidad técnica del servicio que prestan las Cámaras de Comercio, no era aconsejable, como lo previó el Constituyente, que la tarifa fuese señalada directamente por el legislador; pero resulta contrario a una sana lógica y a los principios de la ciencia de la administración que se fundan en los criterios de la celeridad, eficiencia y eficacia, en la prestación de los servicios públicos, que sea inconveniente políticamente que el organismo que presta el servicio, por ser privado, señale la tarifa de la tasa que deben pagar los usuarios. Por el contrario, resulta políticamente conveniente, como expresamente lo consignó el Constituyente en el inciso del artículo 338, en cita que dicha tarifa fuese definida por la autoridad que presta el servicio, pues es ella la que está en mejores condiciones y posibilidades de conocer el costo del servicio y fijar la tarifa de su recuperación.

Además, propiamente no se le entregan a dicha autoridad facultades discrecionales y omnímodas para calcular y fijar la retribución correspondiente, pues su actividad en esta materia se encuentra condicionada al sistema y al método que trace el legislador, lo cual implica, al final de cuentas, que dicha autoridad simplemente ejecuta, al fijar la tasa, unas operaciones de simple cálculo matemático.

Observamos, de otra parte, que el argumento de inconveniencia política se utiliza, a falta de razones jurídicas valederas, para desconocer el mandato, claro y preciso de la norma constitucional en referencia, que no contiene ninguna laguna jurídica, que pueda ser llenada por el intérprete, mediante la aplicación de criterios y textos constitucionales que no se adecúan a la problemática implicada en el caso.

Finalmente, en cuanto la inconveniencia "ética", de que quien determina la tarifa la recaude, anotamos que el argumento supondría, en primer término, que el Constituyente institucionalizó una situación antiética en la norma constitucional en análisis y, en segundo lugar, que hay que presumir, contrariamente a lo que dispone el artículo 83 de la Constitución Nacional, la mala fe de los particulares que prestan los servicios públicos.

Fecha up supra

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-01-18 08:57:52