

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 05

Febrero 22 de 2024

SENTENCIA C-055/24 (22 DE FEBRERO)

M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

EXPEDIENTE D-15.402

LA CORTE DECLARÓ QUE EL ARTÍCULO 169 DE LA LEY 2294 DE 2023, REFERENTE A LA CREACIÓN Y DETERMINACIÓN DE LA TASA PARA LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 338 DE LA CONSTITUCIÓN. POR ENDE, RESOLVIÓ SU EXEQUIBILIDAD POR EL CARGO ELEVADO CON FUNDAMENTO EN DICHO ARTÍCULO SUPERIOR.

1. Norma demandada

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[...]

Título III

Mecanismos de ejecución del plan

[...]

ARTÍCULO 169. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

Artículo 206. Créase la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con criterios de progresividad y equidad, en ejercicio de su función misional, para proteger a los titulares del derecho de autor y derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

El sujeto activo de la tasa creada por la presente ley será la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Tendrán la condición de sujeto pasivo de la tasa, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con excepción de los trámites de conciliación y los trámites relacionados con asuntos jurisdiccionales.

Son hechos generadores de la tasa que se crea en la presente ley, los siguientes:

1. Expedición de registros, certificados, inscripciones, modificaciones y cancelaciones de registros.
2. Expedición de paz y salvos.
3. Inscripción de dignatarios y control de legalidad de reformas estatutarias y de presupuesto.
4. Otorgamiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento.

La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores establecidos en el presente artículo, conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 1o. La Dirección Nacional de Derecho de Autor fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en Unidades de Valor Tributario (UVT) vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, para lo cual se utilizará el siguiente método y sistema, teniendo en cuenta los costos administrativos, financieros, directos e indirectos y de operación:

1. Método:

a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general de la Dirección Nacional de Derecho de Autor cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos, incluido lo relacionado con almacenamiento y custodia del documento físico y digital;

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;

e) Cuantificación de los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios;

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

2. Sistema de costos:

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del presente párrafo, divididos cada uno por la frecuencia de utilización de que trata el literal f) del presente artículo. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 1 y 2 del presente artículo será de dos (2) unidades de valor tributario (UVT) vigente. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 3 y 4 del presente artículo será de diez (10) unidades de valor tributario (UVT) vigente.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

PARÁGRAFO 3o. El sujeto pasivo o usuario deberá acreditar el pago de la tarifa correspondiente al momento de solicitar el servicio a la Dirección Nacional de Derecho de Autor. El recaudo de la tasa de que trata la presente ley estará a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor y tendrá una destinación específica encaminada a proteger a los titulares del derecho de autor y de los derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

PARÁGRAFO 4o. Los recursos serán incorporados en el presupuesto de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto y se destinarán a financiar los objetivos y programas, para el cumplimiento de las políticas gubernamentales en materia de derecho de autor y derechos conexos.”

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida», que reformó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, por el cargo basado en la violación del artículo 338 de la Constitución Política y de acuerdo con las razones expuestas en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional abordó el estudio de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023¹, que reformó el artículo 206 de la Ley 23 de 1982 y que establece la creación y determinación de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA). En lo fundamental, en el cargo se sostuvo que la tasa que crea la norma demandada vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria que prevé el artículo 338 de la Constitución, pues su base gravable depende de una metodología de cálculo establecida por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador.

¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»,

La Sala estableció la aptitud de la demanda sobre la totalidad de la norma demandada. Para ello sostuvo que, si bien el cargo se fundaba en la trasgresión constitucional del principio de legalidad y certeza tributaria por cuanto la base gravable de la tasa supuestamente sería determinada por el Gobierno nacional y no directamente por el Legislador, cargo este que recaía específicamente sobre el inciso referente de manera particular a la base gravable, el resto del artículo, incluidos los cuatro (4) párrafos, se refería al método y sistema para la determinación de sus tarifas; a la potestad del Gobierno nacional para revisar periódicamente los criterios para la determinación de las mismas tarifas y al recaudo y destinación de la tasa creada. En tal virtud, si el inciso referente a la base gravable resultara inexequible, la norma entera se vería afectada por dicha decisión.

Posteriormente, la Corte reiteró brevemente la jurisprudencia relativa a las distintas clases de tributos que prevé la Constitución Política, así como a los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. En último orden, la Sala hizo una somera explicación de (i) los sujetos activos, (ii) los sujetos pasivos, (iii) la base gravable y (iv) los hechos generadores de los distintos tributos.

Luego, la Sala se refirió a la regulación constitucional sobre la fijación de los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. En este sentido, la Corte hizo una explicación del artículo 338 superior y se detuvo en que, de acuerdo con su inciso 2º, la determinación de la tarifa de las tasas y contribuciones que establezcan el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales puede delegarse en otras autoridades administrativas, «siempre y cuando el **sistema** y el **método** utilizados para definir los costos y beneficios de los correspondiente servicios, autorizaciones y obras, así como su repartición, sean directamente fijados por dichos cuerpos legislativos y administrativos mediante ley nacional, ordenanza departamental o acuerdo municipal, según corresponda».

Posteriormente, la Sala descendió al caso concreto y tras, estudiar cada uno de los incisos y párrafos de la norma acusada, concluyó sobre la exequibilidad de dicha disposición. Para ello, primero reconoció que el último inciso de la parte principal del artículo 206 de la Ley 23 de 1982 (modificado por la norma demandada) prevé la equiparación la base gravable de la tasa con el valor de los costos que mediante ella se pretenden recuperar. De esta manera, encontró que fue el legislador quien directamente señaló cuál es la base gravable de la tasa, dejando al Ministerio del Interior el señalamiento de la metodología de cálculo para concretar el valor de dichos costos.

Lo anterior por cuanto (i) la norma demandada no delega en el Gobierno nacional la definición de la base gravable de la tasa pues esta corresponde a los costos de la prestación de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor ; (ii) la norma también prevé que la delegación al Gobierno nacional para la determinación de tales costos de prestación del servicio se hace dentro de unos parámetros técnicos concretos, que denomina como sistema y método; (iii) los mencionados costos de la prestación de servicio por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor son una variable económica

fluctuante, que varía con el paso del tiempo y que, por ello, requieren de una actualización continua; y (iv) de todos modos, la norma demandada dispuso de parámetros concretos para la fijación de los costos de la prestación del servicio.

Finalmente, la Corporación reparó en que el párrafo 2º de la norma demandada podría interpretarse como una autorización legal para que el Gobierno nacional se apartara de los criterios técnicos para la determinación de las tarifas de la tasa. Sin embargo, sin perjuicio de la exequibilidad pura y simple de la norma, la Corte anotó que la lectura constitucionalmente adecuada de la norma consiste en que, mediante ella, se habilita al Gobierno nacional para que, con la información disponible de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, realice cambios en los criterios técnicos para determinar el valor de las tarifas, que repercutan positivamente en el menor costo de su prestación (por ejemplo, con ocasión de la disminución del número de empleados por virtud de la utilización de las tecnologías de la información; o la creciente demanda de los servicios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor que permitiría aprovechar los efectos de una economía de escala), pero siempre y cuando no se aparte de los procedimientos concretos de cálculo previstos en el párrafo 1º de la disposición.

4. Aclaración de voto y reservas de aclaración de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto. Y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** y las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** aclaró su voto para resaltar que, con fundamento en el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte debió estudiar de oficio la violación del principio de unidad de materia por tratarse de un vicio evidente.

Por la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones que la integran tiene un carácter “estricto”². Tal como se sostuvo en la Sentencia C-415 de 2020, las disposiciones de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo deben ser expresión de la función de planeación, tener por objeto impulsar el plan de desarrollo cuatrienal y corresponder a la competencia específica relacionada con su aprobación.

El artículo demandado es evidentemente contrario a la unidad de materia porque (i) introduce una modificación permanente al régimen legal de derechos de autor; (ii) no tiene una finalidad de planeación; y, por el contrario, (iii) se trata de una materia que debe

² En relación con este estándar, cfr., en particular, las sentencias C-305 de 2004, C-795 de 2004, C- 377 de 2008, C-714 de 2008, C-1062 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-453 de 2016, C-008 de 2018, C-068 de 2020, C-415 de 2020, C-440 de 2020 y C-030 de 2021.

tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático.

Así, dado que la disposición altera de forma permanente el tributo que tienen a su cargo los usuarios que requieren la expedición de “cualquier otro certificado, copia o extracto que necesiten” que no fuera “el primer extracto o certificado de registro de una obra” que señalaba el artículo 206 acusado, la Sala ha debido seguir dicho precedente que, entre otras cosas, fortalece “la severidad del control estricto [...] [t]ratándose de la modificación de la legislación ordinaria y permanente [...] cuando se alega la vulneración del principio de unidad de materia”.