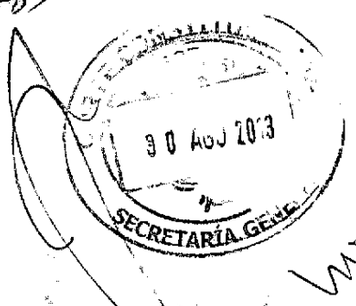
D-9883
OE



11:10 am

Señores
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REFERENCIA DEMANDA DE CONSTITUCIONALIDAD EL INCISO SEGUNDO, TERCERO Y EL PARÁGRAFO 2 DEL ARTÍCULO QUINTO (PARCIAL); ARTÍCULO SEXTO (PARCIAL) Y PARÁGRAFO SEGUNDO; LOS PARÁGRAFO PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO OCTAVO DE LA LEY 1653 DE 2013.

FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS, PAULA GALLO VELÁSQUEZ, MARÍA CATALINA GUERRERO CÁRDENAS, CARLOS PERDOMO GUERRERO, PAOLA ORDÓÑEZ ARIAS, JORGE JULIÁN BARACALDO MOSQUERA y **MARÍA ROCÍO VARGAS CARRASQUILLA**, mayores de edad, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, en calidad de ciudadanos, haciendo uso del derecho consagrado en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, nos dirigimos a ustedes de manera respetuosa con el fin de **DEMANDAR LA CONSTITUCIONALIDAD** el inciso segundo, tercero y el parágrafo 2 del artículo quinto (parcial), el artículo sexto (parcial) y su parágrafo segundo y los parágrafo primero y segundo del artículo octavo de la Ley 1653 del 15 de julio de 2013, publicada en el Diario Oficial No. 48.852 del 15 de julio de 2013.

En consecuencia solicitamos respetuosamente a la Corte que se declare la inexequibilidad de las siguientes:

1. NORMAS DEMANDADAS

En el presente escrito solicitamos a la Corte que declare inexequibles las disposiciones normativas que a continuación figuran con negrillas subrayadas.

"LEY 1653 DE 2013
(julio 15)
Diario Oficial No. 48.852 de 15 de julio de 2013
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Por la cual se regula un arancel judicial y se dictan otras disposiciones.
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 5o. EXCEPCIONES. (...)

En los procesos contencioso administrativos diferentes al contencioso laboral, cuando el demandante sea un particular, se causará y pagará el arancel judicial de acuerdo con las reglas generales previstas en la presente ley. ***Sin embargo, en caso de que prosperen total o parcialmente las pretensiones, el juez ordenará en la sentencia que ponga fin al proceso la devolución, total o parcial, del arancel judicial y dará aplicación al parágrafo 1o del artículo 8o de esta ley.***

Cuando el demandante ***sea una persona natural y en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda no hubiere estado legalmente obligada a declarar renta,*** *o cuente con amparo de pobreza, el pago del arancel judicial estará a cargo del demandado vencido en el proceso. En este caso, la base gravable serán las condenas económicas decretadas en la sentencia. El juez que conozca del proceso, al admitir la demanda, reconocerá tal condición, si a ello hubiere lugar. La circunstancia de no estar obligado a declarar renta es una negación indefinida que no requiere prueba.*

(...)

PARÁGRAFO 2o. En las sucesiones procesales en las que el causante hubiere estado exceptuado del pago del arancel judicial, será obligatorio su pago, salvo que el causahabiente, por la misma u otra condición, se encuentre eximido. El juez no podrá admitir al sucesor procesal sin que este hubiere pagado el arancel judicial, cuando a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO 6o. SUJETO PASIVO. El arancel judicial está a cargo del demandante inicial, del demandante en reconvención o de quien presenta una demanda acumulada en procesos con pretensiones dinerarias. De la misma manera, estará a cargo del llamante en garantía, del denunciante del pleito, del ad excludendum, del que inicie un incidente de liquidación de perjuicios cuando no se trate del mismo demandante que pagó el arancel al presentar la demanda y de todo aquel que ejerza una pretensión dineraria.

El demandante deberá cancelar el arancel judicial ***antes de presentar la demanda y deberá acompañar a ella el correspondiente comprobante de pago****, salvo en los casos establecidos en el artículo 5o de la presente ley.* ***En caso de no pagar, no acreditar su pago o hacer un pago parcial del arancel judicial, su demanda será inadmitida en los términos del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.***

El juez estará obligado a controlar que el arancel judicial se haya pagado de acuerdo con lo establecido en la ley o que la persona o el proceso se encuentren exonerados de pagar el arancel judicial, de lo cual dejará constancia ***en el auto admisorio de la demanda.***

El arancel se tendrá en cuenta al momento de liquidar las costas, de conformidad con lo previsto en los artículos 393 del Código de Procedimiento Civil y subsiguientes. ***Al momento de liquidar las costas solo se tendrá en cuenta el valor indexado del arancel judicial, excluyendo del mismo las sanciones previstas en el parágrafo 1o del artículo 5o de la presente ley.***

(...)

PARÁGRAFO 2o. Si ***en cualquier etapa del proceso*** *se establece que no se ha pagado total o parcialmente el arancel judicial, el juez realizará el requerimiento respectivo para que se cancele en el término de cinco (5) días, so pena de aplicar las consecuencias previstas para* ***el desistimiento tácito, la perención o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso****, según el estatuto procesal aplicable.*

(...)

ARTÍCULO 8o. (...)

PARÁGRAFO 1o. Las sumas pagadas por concepto de arancel judicial serán objeto de devolución al demandante, en el evento en que el juez de única, primera o segunda instancia no cumpla con los términos procesales fijados en la ley en relación con la duración máxima de los procesos de conformidad con lo establecido en las normas procesales.

El trámite de devolución del arancel judicial podrá realizarse, a solicitud del sujeto pasivo que realizó el pago, mediante el reembolso directo o mediante la entrega de certificados de devolución de arancel judicial que serán títulos valores a la orden, transferibles, destinados a pagar los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en los términos que establezca el Gobierno Nacional.

No habrá lugar al reembolso al demandante de lo pagado por concepto de arancel judicial cuando el demandado no hubiere estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior al momento de la presentación de la demanda. De igual forma, no estará obligado al pago del arancel judicial el demandado vencido en el proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 5o de la presente ley cuando el demandado no hubiere estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior al momento de presentación de la demanda.

La emisión y entrega de los certificados de devolución de arancel judicial la efectuará la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), adoptará los procedimientos que considere necesarios, a fin de autorizar y controlar el pago de los Impuestos Nacionales con los Certificados de Devolución de Arancel Judicial.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la demanda no fuere tramitada por rechazo de la misma en los términos establecidos en la ley procesal, el juez en el auto correspondiente ordenará desglosar el comprobante de pago, con el fin de que el demandante pueda hacerlo valer al momento de presentar nuevamente la demanda" (Subrayado fuera de texto).

Consideramos que la Corte puede conocer de esta demanda, en razón a la:

2. COMPETENCIA

El artículo 241 de la Constitución establece la competencia de la Corte Constitucional, así:

"*ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

(...)

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

Esta demanda versa sobre una ley por vicios de contenido material. En ese sentido, en virtud del numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para resolver la presente demanda.

Teniendo en cuenta lo expuesto, consideramos que la norma citada en el primer capítulo de la presente demanda viola las siguientes:

3. NORMAS VULNERADAS

Como se podrá apreciar posteriormente, las disposiciones citadas previamente vulneran los artículos 2°, 13, 29 y 229 de la Constitución Política.

El artículo 2° de la Constitución Política contiene los fines del Estado:

"*ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y* ***garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución****; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,*

administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

(...)".

El artículo 13 de la Carta Magna consagra el derecho fundamental a la igualdad, así:

"*ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

Por su parte, el artículo 29 constitucional prevé el derecho fundamental al debido proceso, de la siguiente manera:

"*ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

Finalmente, el artículo 229 constitucional garantiza el acceso a la administración de justicia, del siguiente modo:

"ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado".

Las normas anteriores son vulneradas, tal como se demostrará en el siguiente:

4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Para poder expresar los motivos por los cuales se considera que las normas legales mencionadas en el primer capítulo de la presente demanda vulneran los artículos 2°, 13, 29 y 229 de la Carta Política, es necesario realizar un test de proporcionalidad.

Frente a la aplicación del test de proporcionalidad y razonabilidad, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente en la sentencia C-1159 de 2001, donde se estudió la constitucionalidad de la conciliación como requisito de procedibilidad de las acciones:

> "[La] *metodología desarrollada por la Corte, conocida como test de razonabilidad, permite examinar si una medida limitativa de los derechos fundamentales cumple o no una finalidad acorde con la Constitución Política y si los medios utilizados por el legislador para alcanzarla son o no idóneos.*
>
> (...)
>
> *En este evento, como quiera que se trata de la limitación a un derecho fundamental –el acceso a la justicia- en principio correspondería aplicar un test de razonabilidad estricto. Sin embargo, la Corte advierte que en materia de derechos fundamentales de orden procesal, existe norma expresa sobre la facultad del legislador para regular los procedimientos y mecanismos que garanticen la protección judicial de los derechos (...) y para regular el acceso a la justicia (artículo 229). Por consiguiente, la Constitución reconoce al legislador un margen razonable para ejercer su potestad de configuración en estas materias*""[1] (Destacado fuera de texto).

Para llevar a cabo el test[2] se deben seguir los siguientes cuatro pasos: en primer lugar, se debe verificar que el fin de la medida sea legítimo e importante; en segundo lugar, la medida debe ser adecuada, es decir, apta para alcanzar un fin constitucionalmente válido; en tercer lugar, se debe estudiar la necesidad de la medida, es decir, si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin; y, por último, es menester realizar un examen de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, es decir, se debe hacer una ponderación costo–beneficio de las

---

[1] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1195 de 2001. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

[2] A partir de 2011, la Corte Constitucional prevé que existen cuatro (4) pasos en el test integrado de proporcionalidad. Al respecto, ver las sentencias CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-598 de 2011. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-372 de 2011. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543 de 2011. MP: Humberto Antonio Sierra Porto

ventajas que trae las medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales[3].

En desarrollo del test, la Corte Constitucional podrá apreciar lo siguiente:

- El fin buscado es importante y legítimo. En el presente caso, las medidas adoptadas buscan dos fines: por una parte, obtener recursos para el mejoramiento del funcionamiento de la Rama Judicial; por la otra, desincentivar la presentación de demandas temerarias que desgasten el aparato judicial. Con estos fines, en últimas se está enfrentando indirectamente la congestión judicial[4].

- La medida no es adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente. La principal medida tomada para garantizar los recursos destinados al mejoramiento de la Rama Judicial es cobrar el arancel judicial al inicio del proceso, es decir, antes de presentar la demanda y que este debe ser pagado por todas las personas, salvo las excepciones consagradas en la ley.

  Podría considerarse que esta forma de cobrar el arancel judicial desincentiva la presentación de demandas temerarias, porque se crea el riesgo de perder el monto pagado.

  Si bien aparentemente la medida tomada es adecuada para garantizar los recursos destinados, como la norma pretende dos fines (desincentivar el uso temerario de las acciones y aumentar de los recursos de la Rama Judicial), la nueva regulación del arancel termina siendo **inadecuada.** A pesar de que se busca garantizar el aumento de recursos de la Rama Judicial, la nueva ley prevé la devolución del arancel pagado (más la indexación) si el demandante es victorioso (artículo 8 de la Ley 1653 de 2012). Con esto, se pone en evidencia que el medio conlleva la alta posibilidad de que no se generen ingresos adicionales, con lo que la medida no es apta para cumplir el fin que consiste en la generación de recursos para la Rama Judicial.

  Adicionalmente, el artículo 5° de la Ley 1653 de 2013 determina que cuando no se haya estado legalmente obligado a declarar renta el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda se está exento de pagar el arancel. De lo anterior se desprende que tendrán que cancelar el arancel judicial quienes hayan tenido la obligación legal de declarar renta en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda.

  La ley demandada supone entonces que estas personas tienen la capacidad económica real y la liquidez para pagar el arancel. Con este supuesto, el medio no es adecuado por cuanto no es cierto que todas las personas naturales que declararon renta el año anterior a la presentación de la demanda estén en la capacidad

[3] Ver las sentencias C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-670 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-114 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, y T-577 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[4] Lo anterior aparece claro en los antecedentes normativos de la Ley 1653 de 2013, en particular es importante apreciar la Gaceta del Congreso No. 532 de 2011.

económica de cancelar el arancel antes de iniciar el proceso. Así, no se conseguiría la finalidad de aumentar los recursos de la Rama.

Es importante aclarar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-368 de 2011 manifestó que "*resulta válido presumir que la persona que presenta acreencias a su favor, por una cifra equivalente o mayor a los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes (aproximadamente $103'000.000), está en capacidad real de contribuir con el aparato judicial en aras de su fortalecimiento*"[5]. No obstante, esta consideración sólo tenía sentido en la medida en que el arancel se aplicaba en procesos ejecutivos donde se fallaba a favor del demandante, esto es, donde el actor contaba con una obligación **clara, expresa y exigible** a su favor reconocida por autoridad judicial.

En efecto, la afirmación de la Corte pierde sentido cuando el arancel se causa al inicio del proceso declarativo, pues el hecho de que las personas hayan declarado renta el año anterior a la presentación de la demanda no significa que tengan la posibilidad real de pagar el arancel (liquidez).

Con la nueva ley no todas las personas naturales que hayan declarado renta el año anterior a la presentación de la demanda se encuentren en la misma posición de hecho o derecho; algunas personas tendrán la capacidad real de pagar el arancel, mientras que otras no. Con el cobro del arancel al final del proceso se aseguraba que las personas tuvieran la capacidad económica de pagarlo en la medida en que tenían a su favor una acreencia. Contrario a lo anterior, si el arancel se causa al principio del proceso no hay fundamentos suficientes para pensar que porque se declaró renta se cuenta con los recursos líquidos o de endeudamiento necesarios para poder cancelar esta contribución.

Un ejemplo que puede demostrar lo planteado anteriormente es cuando a una persona que declaró renta el año inmediatamente anterior, se le cause un daño en un escenario extracontractual. Así, si las pretensiones ascienden a DOS MIL MILLONES DE PESOS ($2.000.000.000) el costo del arancel sería de TREINTA MILLONES DE PESOS ($30.000.000). El hecho de haber pagado renta el año anterior, no implica que la víctima de un daño por concepto de responsabilidad extracontractual tenga la capacidad económica para pagar un monto alto de dinero para poder ejercer su derecho de acceder a la justicia.

Es más, debe tenerse en cuenta que no todas las personas que hayan tenido que declarar renta el año anterior, tienen la obligación de pagar dicho impuesto, pues de acuerdo con el Estatuto Tributario, únicamente deben pagar aquellas personas cuyos activos superen sus pasivos y que alcancen el umbral señalado por las normas para su causación. Así, existe una desigualdad en el supuesto contemplado por la excepción del artículo 5 de la Ley 1653 de 2013, en el entendido de que existen personas que a pesar de haber declarado renta, no tuvieron que pagar el señalado impuesto porque su renta líquida fue menor al hecho generador que prescribe la legislación tributaria.

---

[5] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-368 de 2011. MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Adicionalmente, aquellas personas que pagaron el impuesto a la renta no necesariamente cuentan con los recursos de manera líquida y disponible. Lo anterior confirma que no todos aquellos que hayan presentado declaración de renta están en la capacidad económica de pagar el arancel judicial.

Se puede ver entonces que en varias de las personas que declaran renta tendrían que acceder al sistema financiero para obtener el dinero, con lo cual, se llegaría al exabrupto de que una persona tendría que endeudarse para poder acceder a la justica.

- Adicionalmente, la medida no es necesaria, pues existen medidas menos gravosas que pueden logar el fin buscado por la Ley 1563. Por el contrario, las anteriores son medidas que lesionan de forma grave y desproporcionada los derechos al acceso a la justicia y a la igualdad (tal como se demostrará más adelante).

  De hecho, dejar que el arancel se cause al final del proceso es una medida que afecta en menor proporción el derecho de acceso a la administración de justicia. En este supuesto, es posible que se mejore el sistema de recaudo del arancel para lograr los fines propuestos por la reforma. Un ejemplo de lo anterior es buscar, como bien lo hace la nueva ley, que sean las entidades bancarias las encargadas de recaudar las sumas de dinero por concepto de arancel judicial.

  Además, si el arancel se sigue causando al final de procesos ejecutivos y sobre las condenas que sean favorables, se vela en mayor medida por el respeto al derecho a la igualdad y al acceso a la administración de justicia. Esto puesto que se parte de la base de que las personas, al tener condenas a su favor, sin importar el estado de su patrimonio, cuentan con los recursos financieros para cancelar el valor del arancel.

  Ahora bien, aun si se cobra el arancel al inicio del proceso, puede afectarse en menor medida los derechos en juego. Por ejemplo, pueden ampliarse las excepciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 1653 de 2013 a las personas que, a pesar de haber declarado renta el año anterior, no tengan la capacidad económica para pagar el arancel judicial al momento de hacer efectivo su derecho de acción. Lo anterior puede hacerse por medio de la implementación de un mecanismo para que las personas demuestren, al menos sumariamente, la imposibilidad de pagar el arancel al inicio del proceso y que de este modo sea posible que se cause al final, se les exima de pagarlo o se le cargue a la parte demandada.

- En último lugar, se pasa a analizar la proporcionalidad de la medida, es decir, **estudiar si los beneficios de la medida son iguales o mayores a los perjuicios que esta produce en otros derechos fundamentales.**

  Se considera que la medida de cobrar el arancel judicial al inicio del proceso **NO** es una medida proporcional en sentido estricto. Lo anterior es así puesto que, como se ha venido desarrollando, se vulneran derechos constitucionales tales como el derecho a la igualdad y el acceso a la administración de justicia, vulneración que no

se encuentra soportada en un equilibrio obtenido por la ponderación de los fines que la medida pretende lograr[6].

En efecto, en su momento la Corte Constitucional manifestó que no había afectación al acceso a la justicia cuando el arancel se causaba con posterioridad al proceso[7].

De este modo se tiene que, el pago del arancel al inicio del proceso vulnera el derecho de acceso a la justicia y el derecho a recibir una sentencia que resuelva la controversia, puesto que se imponen restricciones y barreras que dificultan de forma grave el acceso a la administración de la justicia de quienes no tengan el dinero para pagar el arancel judicial[8].

Además, tal como se mencionó anteriormente, el cobro de esta contribución al inicio del proceso también viola el derecho a la igualdad en tanto supone que todas las personas que pagaron renta el año anterior a la presentación de la demanda poseen la liquidez suficiente para pagar el arancel judicial. Al hacerse una discriminación de aquellos que no están obligados a declarar renta el año anterior, quienes sí tuvieron que declarar quedan en situación desventajosa y violatoria de sus derechos fundamentales por cuando no cuentan con herramientas jurídicas para demostrar que no poseen la liquidez o el dinero necesario para cancelar el arancel judicial (sin que se configure un amparo de pobreza). Frente a lo anterior, estas personas deberán acudir a medidas tales como buscar sistemas de financiación para poder ejercer un derecho fundamental como lo es el acceso a la justicia. Así las personas tendrían

---

[6] Con respecto al momento en que la Ley 1653 de 2013 pretende el cobro del arancel, la Gaceta del Congreso No. 532 en la cual se expusieron los motivos que promovieron la reforma a la antigua ley de arancel justifica esta medida alegando lo siguiente: *"Tampoco en la sentencia C-368 de 2011 que declaró la exequibilidad de la Ley 1394 de 2010, cuya derogatoria se pretende, se hace expresa mención de la inconstitucionalidad del arancel judicial cobrado de manera anticipada, pues en dicha providencia lo que se advierte es la reiteración de la constitucionalidad y beneficios del arancel judicial y se hace alarde de que este se cobra al finalizar el proceso y dependiente del recaudo, sin que ello quiera decir, que el legislador, en uso de su configuración legislativa no pueda crear o diseñar otro mecanismo, forma o estructura para el arancel judicial. Dicho de otra manera, si bien la Corte Constitucional llama la atención sombre la bondad del cobro de la contribución al finalizar el proceso, también es cierto que de manera alguna ha manifestado esa Corporación, la inconstitucionalidad de su cobro al presentarse la demanda, pues ese no era el diseño que estaba cotejando con la luz de la Constitución Nacional."* CÁMARA DE REPRESENTANTES. Gaceta del Congreso No. 532 del 28 de Julio de 2012.

[7] La Corte Constitucional en Sentencia C-368 de 2011 mencionó que el derecho al acceso a la justicia no se veía vulnerado por la Ley 1394 de 2010 por cuanto el arancel era una contribución parafiscal que se cobraba al **final del proceso**. Al respecto menciona que:
"*No obstante lo anterior, cabe también resaltar que, en estricto sentido, el arancel judicial* ***no viola el derecho de acceso a la administración de justicia****, pues, de acuerdo con su reglamentación,* ***el particular no sufre ninguna restricción en el ejercicio del derecho de acción****, como tampoco en el desarrollo de la actuación procesal y en la definición de la controversia jurídica. Teniendo en cuenta la base gravable, está previsto que el cobro del* ***arancel se materialice o se cause con posterioridad al proceso****, esto es, como consecuencia de la condena impuesta por el juez en la sentencia, siempre que ésta sea favorable al demandante, se encuentre debidamente ejecutoriada y haya sido satisfecho el interés de pago (arts. 6°, 8° y 9°). Bajo ese entendido, resulta indiscutible que,* ***aun las personas sujetas al pago del arancel, acceden formal y materialmente al aparato judicial****, obteniendo la respectiva decisión de fondo con resultados favorables a sus intereses,* ***independientemente al hecho de que se haya producido o no el pago del gravamen***" [7] (Destacado fuera del texto) .

[8] Aunque el concepto de gratuidad ha sido ampliamente debatido por la Corte Constitucional y ésta ha dicho que, al no ser un derecho absoluto puede limitarse, esta limitación no puede menoscabar el derecho al acceso a la justicia. Esto en la medida en que no puede crear barreras económicas que resulten imposibles de remover, tal como lo está haciendo la medida del arancel al causarse al inicio del proceso.

que recurrir a medidas extremas tales como realizar préstamos o embargar sus bienes para poder hacer uso del aparato judicial.

Lo que termina haciendo el cobro del arancel judicial tal como está previsto en la Ley 1563 de 2013 es impedir el acceso a la administración de justicia a quienes por circunstancias particulares no cuenten con los recursos necesarios para acceder ante los jueces y quienes tampoco hacen aparte del grupo de personas exentas del pago del arancel o que no pueden acceder al amparo de pobreza[9].

Así, se tiene que la afectación al derecho a la igualdad y al acceso a la justicia es mayor que los beneficios que se persiguen con el arancel. Con la implantación de estas medidas de cobro del arancel judicial se violan derechos de rango constitucional en pro de la realización de fines de política pública.

Teniendo en cuenta las consideraciones manifestadas, a continuación se expresa cómo se configura la

4.1. Vulneración de los artículos 2, 13, 29 y 229 de la Constitución

A continuación, se acreditará cómo el hecho de que las medidas implementadas por la Ley 1653 de 2013 **NO** hayan superado el test de proporcionalidad afecta los artículos 2, 13, 29 y 229 de la Constitución:

4.1.1. Frente al artículo 13 del la Constitución

El artículo 13 constitucional consagra como derecho fundamental el de la igualdad.

Según esta corporación:

> "*Por otra parte, el principio de igualdad puede ser descompuesto en dos principios parciales, que no son más que la clarificación analítica de la fórmula clásica enunciada y facilitan su aplicación:*
>
> *a. "Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual."*
> *b. "Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual."*
>
> (...)

[9] Tal como la jurisprudencia lo ha reiterado en varias ocasiones "*El amparo de pobreza es un instituto procesal que busca garantizar la igualdad real de las partes durante el desarrollo del proceso, permitiendo a aquella que por excepción se encuentre en una situación económica considerablemente difícil, ser válidamente exonerada de la carga procesal de asumir ciertos costos, que inevitablemente se presentan durante el transcurso del proceso.* ***Se trata de que, aun en presencia de situaciones extremas, el interviniente no se vea forzado a escoger entre atender su congrua subsistencia y la de a quienes por ley debe alimentos, o sufragar los gastos y erogaciones que se deriven del proceso en el que tiene legítimo interés***". De este modo se tiene que el amparo de pobreza es una situación excepcional prevista sólo para los casos en los que se pueda llegar a menoscabar la subsistencia propia o de quienes se les debe alimentos, si se llevara a obligar a pagar gastos relativos al proceso. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-114/07 MP: Nilson Pinilla Pinilla

En segundo lugar, el núcleo del principio de igualdad queda establecido en términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual. El problema queda concentrado, entonces, en la justificación del trato desigual. El análisis de esta justificación ha sido decantado por esta Corte mediante la aplicación de un "test de razonabilidad"(...)".[10]

De acuerdo con lo anteriormente citado y tal como se expuso durante el desarrollo del test integrado de proporcionalidad, frente a la violación del derecho a la igualdad puede verse que la nueva ley de arancel judicial viola la igualdad material de las personas. Esto fundamentalmente por cuanto presume que todos quienes declararon renta el año anterior a la presentación de la demanda se encuentran en la misma situación económica y tienen la capacidad de pagar el arancel judicial, supuesto que tal como se demostró, no es cierto.

4.1.2. Frente al artículo 229 constitucional

El artículo 229 constitucional consagra el acceso a la justicia. Este derecho se ve flagrantemente vulnerado con las normas demandadas puesto que, se están creando barreras que sobrepasan la proporcionalidad del fin buscado frente a la violación de derecho de acceso a la justicia.

Con la violación al derecho a la administración de justicia se viola correlativamente el derecho a una tutela judicial efectiva[11]. Esto por cuanto es deber del Estado proporcionar formas efectivas que materialicen el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos. Debe tenerse en cuenta que el derecho de acceso a la administración de justicia no es un mero derecho formal de los ciudadanos, es además un derecho material, es decir, el derecho de acceso a la justicia implica que existan medios reales y eficaces que permitan y promuevan su ejercicio.

Además si se viola el derecho al acceso a la justicia, se estaría violando el derecho a que el problema que se ha presentado entre los sujetos sea resuelto y además que la decisión se cumpla de forma efectiva.

4.1.3. Frente al artículo 29 constitucional

El artículo 29 consagra el derecho al debido proceso. Éste se viola pues al impedir el acceso a la administración de justicia, se violan los derechos de acción y defensa y además el derecho a obtener una tutela judicial efectiva.

A pesar de que los derechos de debido proceso y acceso a la administración de justicia son diferentes, la Corte Constitucional ha dicho que el acceso a la administración de justicia es

---

[10] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-022 de 1996. M.P.: Carlos Gaviria Díaz

[11] *"El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no solo la posibilidad que se reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia ante las autoridades judiciales del Estado, sino, también, la obligación correlativa de éstas, de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo. Así, ha dicho la Corte que "[n]o existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena 'garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia', está adoptando, como imperativo constitucional del citado derecho su efectividad, el cual comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas."* CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia T-247 de 2007** MP: Rodrigo Escobar Gil.

un elemento esencial y constitutivo del debido proceso, en cuanto si el primero se ve vulnerado el segundo también necesariamente[12].

De esta manera, puesto que los artículos demandados violan el derecho de acceso a la justicia, también se encuentra vulnerado el derecho al debido proceso.

4.1.4. Frente al artículo 2 de la Constitución

El artículo 2 de la Constitución contiene los fines esenciales del Estado, entre lo cuales se encuentra el de ***"garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución".***

Además de la mera garantía del respeto por los derechos fundamentales, al ser Colombia un Estado Social de Derecho, las instituciones que lo integran tienen el deber de asegurar el goce efectivo de los derechos constitucionales a los ciudadanos. De este modo las actuaciones judiciales[13] deben velar por el efectivo cumplimiento de los derechos de las personas, tanto en el proceso judicial como en la efectividad de lograr que las personas puedan acceder a los jueces a resolver sus controversias.

La finalidad de garantizar la efectividad de derechos consagrada en el presente artículo, se ve vulnerada, puesto que la norma demandada viola los derechos al acceso a la administración de la justicia, el debido proceso y la igualdad. De esta forma se estaría violando uno de los fines fundamentales de la Constitución puesto que si se vulneran estos derechos, el Estado no estaría garantizando su efectividad.

Ahora bien, una vez apreciada la violación de los artículos constitucionales, es necesario aclarar cómo puntualmente las disposiciones demandadas son las que afectan dichas normas.

4.2. Consecuencias de la violación de derechos sobre los artículos demandados de la Ley 1563 de 2013

De acuerdo con lo expuesto, la Ley 1653 vulnera los artículos 2, 13, 29 y 229 de la Constitución. En este capítulo se estudiarán las disposiciones puntuales de dicha ley que vulneran la Carta Política.

---

[12] *"Esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el derecho de acceso a la administración de justicia y ha señalado (i) que se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata, (ii) que es un elemento constitutivo del derecho al debido proceso, y, (iii) cuyo correlato es el deber de las autoridades públicas, que, en calidad de garantes de los derechos de los ciudadanos, tienen la obligación de promover las condiciones para que el acceso a dicho servicio público sea real y efectivo."* CORTE CONSTITUCIONAL.Auto 227 de 2006. MP:Humberto Antonio Sierra Porto.

[13] *"Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados(...)Las consideraciones precedentes implican, en últimas, una tarea que requiere, como consecuencia de haber sido nuestro país consagrado en la Carta Política como un Estado social de derecho, un mayor dinamismo judicial, pues sin lugar a dudas es el juez el primer llamado a hacer valer el imperio de la Constitución y de la ley en beneficio de quienes, con razones justificadas, reclaman su protección. Así, entonces, la justicia ha pasado de ser un servicio público más, a convertirse en una verdadera función pública, como bien la define el artículo 228 del Estatuto Fundamental."* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 1996 M.P: Vladimiro Naranjo Mesa.

4.2.1. El artículo 5º

El artículo 5º de la Ley 1653 determina lo siguiente:

> "*ARTÍCULO 5o. EXCEPCIONES.* (...)
>
> *En los procesos contencioso administrativos diferentes al contencioso laboral, cuando el demandante sea un particular, se causará y pagará el arancel judicial de acuerdo con las reglas generales previstas en la presente ley.* ***Sin embargo, en caso de que prosperen total o parcialmente las pretensiones, el juez ordenará en la sentencia que ponga fin al proceso la devolución, total o parcial, del arancel judicial y dará aplicación al parágrafo 1o del artículo 8o de esta ley.***
>
> *Cuando el demandante* ***sea una persona natural y en el año inmediatamente anterior a la presentación de la demanda no hubiere estado legalmente obligada a declarar renta,*** *o cuente con amparo de pobreza, el pago del arancel judicial estará a cargo del demandado vencido en el proceso. En este caso, la base gravable serán las condenas económicas decretadas en la sentencia. El juez que conozca del proceso, al admitir la demanda, reconocerá tal condición, si a ello hubiere lugar. La circunstancia de no estar obligado a declarar renta es una negación indefinida que no requiere prueba.*
>
> (...)
>
> *PARÁGRAFO 2o. En las sucesiones procesales en las que el causante hubiere estado exceptuado del pago del arancel judicial, será obligatorio su pago, salvo que el causahabiente, por la misma u otra condición, se encuentre eximido.* ***El juez no podrá admitir al sucesor procesal sin que este hubiere pagado el arancel judicial, cuando a ello hubiere lugar***" (Destacado fuera de texto).

Los apartes resaltados del artículo anterior vulneran los derechos de acceso a la justicia, debido proceso e igualdad.

El primer inciso de la norma vulnera los derechos anteriormente mencionados en tanto contiene la devolución de arancel al final del proceso, lo cual supone que este ha sido cobrado con anterioridad. La constitucionalidad de esta expresión depende de que la medida de cobrar el arancel judicial al inicio del proceso sea declarada inexequible. Si esto sucede, esa expresión quedaría desprovista de fundamento. Lo anterior bajo el entendido de que, si el arancel no se causa al inicio del proceso, entonces no tiene por que hacerse la devolución en el caso de prosperar las pretensiones.

El segundo inciso supone una violación al derecho de acceso a la administración de justicia y a la igualdad de las personas. El artículo plantea la excepción a la regla general de que todas las personas que van a acceder a la justicia deben pagar el arancel judicial. Tal como se analizó en el test de proporcionalidad realizado, la anterior excepción deja por fuera un amplio grupo de personas que, a pesar de haber estado obligados a declarar renta el año

anterior a la presentación de la demanda no cuentan con el dinero suficiente para cancelar el arancel judicial.

Según lo anterior, de declararse constitucional la medida de que el arancel se cause al inicio del proceso, entonces tendría que ampliarse el margen de la excepción, no solo para aquellas personas que no hayan estado obligadas a declarar renta, sino también para quienes a pesar de haber declarado renta puedan demostrar que no cuentan con los recursos necesarios para ejercer su derecho de acción.

Por último, los apartes señalados en el parágrafo segundo, suponen la obligatoriedad de sufragar el arancel por el causahabiente de una sucesión procesal cuando el causante no hubiere estado exceptuado del pago del arancel. Si se declara inconstitucional el cobro del arancel al inicio del proceso, la parte señalada del parágrafo se quedaría sin sustento legal.

4.2.2. Apartes del artículo 6°

El artículo 6° de la Ley 1653 determina lo siguiente:

> "*ARTÍCULO 6o. SUJETO PASIVO. El arancel judicial está a cargo del demandante inicial, del demandante en reconvención o de quien presenta una demanda acumulada en procesos con pretensiones dinerarias. De la misma manera, estará a cargo del llamante en garantía, del denunciante del pleito, del ad excludendum, del que inicie un incidente de liquidación de perjuicios cuando no se trate del mismo demandante que pagó el arancel al presentar la demanda y de todo aquel que ejerza una pretensión dineraria.*
>
> *El demandante deberá cancelar el arancel judicial antes de presentar la demanda y deberá acompañar a ella el correspondiente comprobante de pago, salvo en los casos establecidos en el artículo 5o de la presente ley. En caso de no pagar, no acreditar su pago o hacer un pago parcial del arancel judicial, su demanda será inadmitida en los términos del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.*
>
> *El juez estará obligado a controlar que el arancel judicial se haya pagado de acuerdo con lo establecido en la ley o que la persona o el proceso se encuentren exonerados de pagar el arancel judicial, de lo cual dejará constancia en el auto admisorio de la demanda.*
>
> *El arancel se tendrá en cuenta al momento de liquidar las costas, de conformidad con lo previsto en los artículos 393 del Código de Procedimiento Civil y subsiguientes. Al momento de liquidar las costas solo se tendrá en cuenta el valor indexado del arancel judicial, excluyendo del mismo las sanciones previstas en el parágrafo 1o del artículo 5o de la presente ley.*
>
> (...)

PARÁGRAFO 2o. Si ***en cualquier etapa del proceso*** *se establece que no se ha pagado total o parcialmente el arancel judicial, el juez realizará el requerimiento respectivo para que se cancele en el término de cinco (5) días,* ***so pena de aplicar las consecuencias previstas para el desistimiento tácito, la perención o cualquier otra forma de terminación anormal del proceso****, según el estatuto procesal aplicable*".

La inconstitucionalidad de los apartes señalados en el presente artículo se relacionan directamente con una violación al derecho de acceso a la justica y de debido proceso. Tal como se explicó, el cobro del arancel judicial al inicio del proceso supone una barrea excesiva que termina por impedir el ejercicio legítimo del derecho constitucional de acceso a la administración de justicia.

En todos los apartes señalados en este artículo se reglamentan el cobro del arancel al inicio del proceso. De este modo, de declararse que el arancel judicial causado al inicio del proceso es inconstitucional, los apartes señalados deben ser declarados inexequibles al perder su sustento legal.

4.2.3. Apartes del artículo 8

El artículo 8º de la Ley 1653 determina lo siguiente:

"*ARTÍCULO 8o.* (...)

PARÁGRAFO 1o. Las sumas pagadas por concepto de arancel judicial serán objeto de devolución al demandante, en el evento en que el juez de única, primera o segunda instancia no cumpla con los términos procesales fijados en la ley en relación con la duración máxima de los procesos de conformidad con lo establecido en las normas procesales.

El trámite de devolución del arancel judicial podrá realizarse, a solicitud del sujeto pasivo que realizó el pago, mediante el reembolso directo o mediante la entrega de certificados de devolución de arancel judicial que serán títulos valores a la orden, transferibles, destinados a pagar los tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en los términos que establezca el Gobierno Nacional.

No habrá lugar al reembolso al demandante de lo pagado por concepto de arancel judicial cuando el demandado no hubiere estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior al momento de la presentación de la demanda. De igual forma, no estará obligado al pago del arancel judicial el demandado vencido en el proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 5o de la presente ley cuando el demandado no hubiere estado obligado a declarar renta en el año inmediatamente anterior al momento de presentación de la demanda.

La emisión y entrega de los certificados de devolución de arancel judicial la efectuará la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del

Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), adoptará los procedimientos que considere necesarios, a fin de autorizar y controlar el pago de los Impuestos Nacionales con los Certificados de Devolución de Arancel Judicial.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la demanda no fuere tramitada por rechazo de la misma en los términos establecidos en la ley procesal, el juez en el auto correspondiente ordenará desglosar el comprobante de pago, con el fin de que el demandante pueda hacerlo valer al momento de presentar nuevamente la demanda" (Subrayado fuera de texto).

Este artículo supone el reembolso del arancel, el cual pierde su sustento jurídico una vez declarada la inconsuticionalidad del cobro del arancel judicial al inicio del proceso. De igual forma, el artículo viola el derecho a la igualdad en tanto retoma como criterio diferenciador el haber declarado renta en año anterior a la presentación de la demanda, criterio que, como se expuso en la presente demanda, supone una violación a la igualdad material de las personas.

Además, debe tenerse en cuenta el análisis realizado en el test de proporcionalidad con respecto a la ineficacia de este mecanismo para procurar los fines que pretende alcanzar la norma.

En conclusión, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional deberá declarar inexequibles los apartes demandados de la Ley 1563 de 2013.

De la Honorable Corte,

FELIPE DE VIVERO ARCINIEGAS
C.C. 79.347.459 de Bogotá

PAULA GALLO VELASQUEZ
C.C. 30.338.401 de Manizales

MARÍA CATALINA GUERRERO CÁRDENAS
C.C. 52.699.108 de Bogotá

CARLOS PERDOMO GUERRERO
C.C. 1.010.187.201 de Bogotá

PAOLA ORDÓÑEZ ARIAS
C.C. 1.020.735.998 de Bogotá

JORGE JULIÁN BARACALDO MOSQUERA
C.C. 80.010.570 de Bogotá

MARÍA ROCÍO VARGAS CARRASQUILLA
C.C. 1.144.041.699 de Cali