



# Concepto Sala de Consulta C.E. 1899 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., julio tres (3) de dos mil ocho (2008)

Radicación No. 1899

Número Único: 11001-03-06-000-2008-00034-00

Referencia: Cobro de tarifas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la atención de las solicitudes de información por parte de otras entidades del Estado o de particulares que cumplen una función administrativa.

En consulta radicada con el número 1899, el Ministerio del Interior y de Justicia, a solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil, solicita el concepto de esta Sala en relación con los siguientes interrogantes:

1. *¿Es jurídicamente viable eximir del cobro de las tasas a las entidades del Estado cuando se configuren los hechos generadores previstos en los numerales 5º y 8º del literal a) del artículo 3º de la Ley 1163 de 2007?*

2. *¿Es igualmente ajustado a la ley, eximir del cobro de las tasas a una entidad pública, cuando la información de consulta de la base de datos es requerida para la ejecución de un contrato de concesión, celebrado entre esta última y un particular para el cumplimiento de los fines estatales y la prestación de servicios públicos; servicio cuyo costo lo asume el ciudadano independientemente que la Registraduría efectúe o no un cobro por la información suministrada?*

Como antecedentes de esta consulta, el Ministerio del Interior y de Justicia indica lo siguiente:

- De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política, las leyes que decretén exenciones de impuestos, tasas o contribuciones sólo pueden ser dictadas a iniciativa del Gobierno.

- El artículo 1º de la Ley 1163 de 2007, por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en concordancia con los numerales 5º y 8 del artículo 3º ibídem, establecen que son hechos generadores de una tasa a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil los servicios de (i) expedición física y cruces de información no sujeta reserva legal y (ii) servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación y venta de software de los desarrollos tecnológicos de la entidad.

- El artículo 5º de la mencionada Ley 1163 de 2007 únicamente consagra exenciones a las tarifas allí previstas para algunos casos especiales de expedición de documentos de identidad (expedición por primera vez, población desplazada y desmovilizada, etc.), dentro de los cuales no se encuentra ninguna relacionada con los servicios solicitados por las entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones.

- Según jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia C-291 de 2000, es al Congreso a quien le corresponde señalar qué personas o hechos quedan exonerados del pago de tributos.

- Por su parte, en Concepto 1469 de 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que deben diferenciarse los conceptos de exención, que implica un trato preferencial a ciertos sujetos, y de exclusión o no sujeción, el cual indica que no se configuran los elementos estructurales del impuesto.

Que, por lo tanto, surge la duda de si la Registraduría podría eximir del cobro de tarifas por los hechos gravados en los numerales 3 y 5 del literal a del artículo 3º de la Ley 1163 de 2007, cuando la información es requerida por una entidad pública o por un particular para el cumplimiento de una función administrativa.

## CONSIDERACIONES

1. Contenido de la Ley 1163 de 2007 y planteamiento del problema

Por medio de la Ley 1163 de 2007, el legislador reguló “las tasas por la prestación de los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

En ese orden, el artículo 1º de la ley establece los diferentes servicios a cargo de la Registraduría que dan origen al cobro de unas tasas a favor del Estado (se subraya aquéllos a que se refiere la consulta):

**ARTÍCULO 1º OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.** La presente ley regula las tasas por la prestación de los servicios de expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía; por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular; expedición física del duplicado o rectificación de la Tarjeta de Identidad por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular; expedición física de certificaciones excepcionales de información ciudadana no sujeta a reserva legal; expedición física de certificaciones excepcionales de nacionalidad, con base en la información que reposa en los archivos de la Entidad; expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la Entidad; copias y certificados de Registros Civiles, documentos de identificación solicitados en el exterior; servicios de procesamiento y consulta de datos de identificación. (se subraya)

El artículo 2º consagra los principios que rigen la ley (representación popular, legalidad, justicia, equidad, igualdad, progresividad y demás que informan los tributos) y el artículo 3º define los sujetos activo y pasivo, los hechos generadores y la base imponible de las respectivas tasas. Este último artículo en su parte pertinente establece:

**ARTÍCULO 3º. ELEMENTOS.** Los elementos de las tasas a que se refiere la siguiente ley serán los siguientes:

a). Hechos generadores. Constituyen hechos generadores los siguientes servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil: (...)

5. Expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad.

(...)

8. Servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación y venta de licencias de software de los desarrollos tecnológicos que se adelanten con la base de datos de propiedad de la entidad.

(...)

b). Sujeto Activo. El sujeto activo de las tasas será la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los términos de la Ley 96 del 21 de noviembre de 1985 y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan;

c). Sujeto Pasivo. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios a que se refiere la presente ley que constituyen hechos generadores;

d). Base de Imposición y Tarifa. Las tasas a que se refiere la presente ley serán establecidas con sujeción a los principios y condiciones a las que se refieren los artículos segundo y cuarto en relación con los hechos generadores previstos en el literal a) del presente artículo.” (se subraya)

Por su parte, el artículo 4º de la ley establece que el Registrador Nacional del Estado Civil es la autoridad administrativa autorizada para establecer las tarifas “por los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil,” en atención con el método y el sistema que en ese mismo artículo se desarrollan.

Cabe señalar que en lo que respecta a expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad, este artículo 4º establece en su parte final una regla especial según la cual, en ese evento, la tarifa está limitada por el costo marginal en que incurra la Registraduría y, por tanto, no podrá reflejar componentes distintos a “aquellos costos identificables y directamente asociados a la reproducción física o electrónica de la información” (parágrafo 3º artículo 4º)<sup>1</sup>.

Ahora, en relación con las exenciones al cobro de las tasas de los servicios a cargo de la Registraduría, el artículo 5º de la Ley 1163 de 2007 solamente señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 5º. EXENCIOS AL COBRO.** De conformidad con las disposiciones vigentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil exonerará del cobro para obtener el documento de identidad, en los siguientes casos:

a) Expedición de la Cédula de Ciudadanía y Tarjeta de Identidad por primera vez;

b) Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y su primera copia, y la destinada a expedir la cédula de ciudadanía de primera vez;

c) Población desplazada por la violencia; previa certificación de organismo competente;

d) Personal desmovilizado previa certificación del organismo competente;

e) Duplicado de la cédula para la población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén, por una sola vez;

- f) La renovación de cualquiera de los documentos de identificación;
- g) En situaciones especiales valoradas y reguladas por el Registrador Nacional del Estado Civil<sup>2</sup>.

Precisamente, dado que esta disposición sólo establece algunas exenciones en ciertos trámites de expedición de documentos de identidad y no así respecto de otros servicios a cargo de la Registraduría ni tampoco cuando se trata de solicitudes de información de entidades públicas, el Ministerio consultante pregunta si la Registraduría puede eximir del pago a estas últimas cuando se dan los hechos gravados en los numerales 5<sup>3</sup> y 8<sup>4</sup> del literal a- del artículo 3<sup>º</sup> la Ley 1163 de 2007. Entiende la Sala que se trata de aquéllos casos en que para el reconocimiento de un derecho o la prestación de un servicio a cargo del Estado o de un particular que cumple función administrativa (otorgamiento de pensiones, afiliación a salud, expedición de documentos -pasaportes, licencias de tránsito etc.-), las respectivas entidades públicas o los particulares encargados de dichas actividades solicitan a la Registraduría cruces de información o consulta de datos no sujetos a reserva<sup>5</sup>, como medida de preventiva y de control orientada a garantizar transparencia, eficiencia y seguridad en los servicios a su cargo (vigencia de cédulas, confirmación de sus titulares, casos de suplantación, etc.).

Con base en estas consideraciones preliminares pasa la Sala a revisar el problema planteado por la entidad consultante.

2. Principio de legalidad tributaria y análisis de las normas fiscales de manera sistemática con otras normas disposiciones para determinar su sentido y alcance.

Para responder los interrogantes planteados por la entidad consultante, la Sala considera necesario tener en cuenta lo siguiente:

1. La Constitución Política le otorga un amplio margen de configuración normativa al Congreso de la República para establecer los impuestos, tasas y contribuciones y señalar los elementos estructurales de la obligación tributaria: sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables y tarifas<sup>6</sup>.

2. En el caso específico de las tasas -que es el supuesto que ocupa esta consulta-, el artículo 338 de la Constitución Política autoriza a la ley, las ordenanzas y los acuerdos para decretar su cobro *“como recuperación de los costos de los servicios”* que se presten a los contribuyentes<sup>7</sup>. En ese orden, a diferencia de las demás expresiones de la facultad impositiva del Estado, las tasas retribuyen de manera directa un servicio que se recibe y, por tanto, tienen una relación directa con el costo que se genera para la entidad encargada de su prestación<sup>8</sup>. Por lo mismo, la jurisprudencia ha hecho énfasis en que una de las características de las tasas es su carácter “voluntario”, en tanto que está dentro del ámbito de libre elección del interesado solicitar o no los servicios que las generan<sup>9</sup>.

3. Así mismo, de acuerdo con el artículo 338 Superior, el Congreso puede permitir que la tarifa de las tasas sea fijada por las autoridades administrativas, para lo cual debe establecer el método y sistema que permita la determinación de dicha tarifa (art.338 C.P.)<sup>10</sup>. A ese respecto, la jurisprudencia ha hecho énfasis en que esta delegación en las autoridades administrativas es limitada, pues sólo se puede extender a la determinación de la tarifa de la tasa y no así, respecto de los demás elementos de la obligación tributaria (sujetos activos y pasivos, hechos generadores, etc.), los cuales se rigen por el principio de legalidad tributaria<sup>11</sup>.

4. Igualmente, conforme lo dispone la Constitución Política (arts.150 y 338), el legislador es el único facultado para establecer exenciones fiscales a las tasas, impuestos y contribuciones; dichas exenciones tienen carácter taxativo y son de interpretación restrictiva, en tanto que frente a una norma que consagra un gravamen, constituyen excepciones al deber de tributar<sup>12</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló lo siguiente en la Sentencia C-508 de 2006<sup>13</sup>, al referirse a las exenciones al pago de peajes<sup>14</sup>:

“Así ha explicado que al tenor de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 12 de la Carta Política, en concordancia con el 154 y 338 ibídem, el Congreso tiene una amplia competencia para establecer impuestos, para determinar quienes habrán de pagarlos y para decidir, según su libre apreciación, cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

(...)

La Corte ha explicado que el Congreso en el ámbito nacional puede empero establecer exenciones tributarias, las cuales se identifican por su carácter taxativo, limitativo, inequívoco, personal e intransferible, de suerte tal que únicamente obrarán a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley, sin que a éstos les sea dable transferirlas válidamente a otros sujetos pasivos bajo ningún respecto<sup>15</sup>. Igualmente ha destacado que las exenciones corresponden a hechos generadores que en principio estarían total o parcialmente gravados, pero que por razones de política económica, fiscal, social o ambiental, el órgano competente decide sustraerlos total o parcialmente de pago<sup>16</sup>.”

En consecuencia, en materia de exenciones también opera el principio de legalidad tributaria y, por tanto, aquellos sujetos pasivos que la ley no haya excluido o exonerado directamente o por remisión de una normatividad a otra y que incurran en un hecho gravado<sup>17</sup>, deberán pagar el tributo en la forma indicada en la ley, sin que las autoridades encargadas de su recaudo puedan crear excepciones en sede administrativa.

5. En este orden, para determinar si una persona en particular está obligada o no por un determinado tributo, deberá verificarse si sus actuaciones constituyen hechos gravados, si se forma parte o no de los sujetos pasivos (exclusión o no sujeción), o si a pesar de que genéricamente se es parte del grupo de obligados, el propio legislador ha previsto en la misma norma tributaria o en una disposición especial<sup>18</sup> un trato diferenciado en relación con los demás contribuyentes (exención). Al respecto se pronunció esta Sala en el Concepto 1469 de 2002<sup>19</sup> -

citado por la entidad consultante-, en el que señaló:

*“La doctrina y la jurisprudencia en materia tributaria distinguen los conceptos de exención y exclusión, diferencia que cobra especial importancia, frente al caso objeto de estudio, pues no es lo mismo conceder un trato preferencial a un sujeto pasivo del gravamen (exención), al hecho en el cual, no se configuran los elementos estructurales del mismo (exclusión o no sujeción), máxime si tenemos en cuenta que en el primer caso, existe una clara restricción de carácter constitucional para el legislador.*

(...)

El doctor Alejandro Ramírez Cardona, tratadista de Derecho Tributario, al referirse a estos temas, en su libro “Derecho Tributario”, señala:

*“Si en materia de exenciones de tributos el Congreso carece de iniciativa (...) Porque mientras la exención es una exoneración con carácter excepcional de todo o parte de un tributo, sin que el sujeto beneficiario deje de serlo potencialmente.”*

(...)

*“La exención, como excepción al pago de la prestación tributaria, es una forma discriminatoria justificable por motivos lógicos o técnicos, insuficiente capacidad contributiva o con fines de incentivo.*

(...)

*“No ser sujeto pasivo de la obligación tributaria es diferente a estar exento del gravamen. No ser sujeto pasivo es no estar comprendido en la hipótesis general de la ley, potencialmente, y, por ende, tampoco puede llegar a serlo efectivamente. Por más que desarrolle actividades consideradas materia imponible, no puede exigírselle el pago, pues no se genera el crédito fiscal. En cambio, cuando el sujeto es pasivo potencial de tributo, basta con que desarrolle tal actividad para que surja el vínculo del derecho público en forma concreta; para que, al nacer la obligación, se convierta en sujeto pasivo efectivo. Y es éste el que puede estar exento. Sin que potencialmente, cuando llega a serlo también en forma efectiva, se le exime de pagar todo o parte de la prestación. Es una excepción, se repite, a la circunstancia de que, en igualdad de situaciones, debería pagar el impuesto de que son sujetos pasivos potenciales y efectivos otros entes.” (negrillas propias del Concepto 1649 de 2002).*

6. Esta verificación de los elementos del tributo requiere además, como en cualquier caso, un análisis sistemático del ordenamiento jurídico<sup>20</sup>, que permita integrar y armonizar de manera coherente el conjunto de normas que desde diversas perspectivas regulan una misma materia. Como ha señalado la jurisprudencia, al ser la norma jurídica parte de un todo, su significado y alcance debe fijarse “en función del sistema jurídico al cual pertenece”<sup>21</sup>, de manera que se debe preferir aquella interpretación “que mejor permita la armonización de las distintas disposiciones”<sup>22</sup>. Por tanto, el operador jurídico debe buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico “conforme a una interpretación sistemática- finalística”<sup>23</sup>.

3. El análisis del caso concreto: existencia de normas específicas para el intercambio de información entre entidades públicas y particulares que cumplen una función administrativa.

De acuerdo con lo expuesto en el numeral anterior se impone revisar entonces si el intercambio y cruce de información por parte de la Registraduría con otras entidades públicas o particulares encargados de cumplir una función administrativa, constituye un hecho gravado con las tasas previstas en la Ley 1163 de 2007 o si existe alguna disposición especial o complementaria que permita entender que en esos casos no hay lugar a su cobro.

Como ya se mencionó, el artículo 3º de la Ley 1163 de 2007 definió de manera genérica los sujetos pasivos de las tasas allí previstas, haciendo alusión a “las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios a que se refiere la presente ley que constituyen hechos generadores”. Así mismo, dentro de los hechos gravados, se hace referencia de forma general a la “expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad” -caso en el cual sólo se puede cobrar su costo marginal- y a los “servicios de procesamiento,” y “consulta de datos de identificación”.

Una primera aproximación a estas disposiciones permitiría afirmar que la generalidad de las expresiones usadas por el legislador dejaría inmersas en el cobro de las tasas las hipótesis planteadas en la consulta, especialmente porque las entidades del Estado; sin embargo, también habría que decir que la expresión “personas naturales o jurídicas” parece más propia del derecho privado que del derecho público y que, en todo caso, el legislador no hizo referencia expresa y clara a las entidades públicas ni a los requerimientos de información que éstas deben hacer en cumplimiento de sus funciones, lo que de cara al principio de legalidad tributaria deja ya un margen de duda respecto a su condición o no de sujetos pasivos de las respectivas tasas.

Específicamente, la Sala encuentra que para el caso de cruces e intercambios de información con entidades públicas o particulares que requieren información de la Registraduría para el cumplimiento de una función pública o la prestación de un servicio a cargo del Estado, la Ley 1163 de 2005 debe interpretarse en armonía con otras disposiciones legales que obligan a las entidades públicas a solicitar y compartir información entre sí, sin que haya lugar a costo alguno adicional para el ciudadano; especialmente, el artículo 14 de la Ley 962 de 2005<sup>24</sup>, que modifica el artículo 16 del Decreto 2150 de 1995<sup>25</sup>, establece los siguientes:

existencia de alguna circunstancia necesaria para la solución de un procedimiento o petición de los particulares, que obre en otra entidad pública, procederán a solicitar a la entidad el envío de dicha información. En tal caso, la carga de la prueba no corresponderá al usuario.

Será permitido el intercambio de información entre distintas entidades oficiales, en aplicación del principio de colaboración.

El envío de la información por fax o cualquier otro medio de transmisión electrónica, proveniente de una entidad pública, prestará mérito suficiente y servirá de prueba en la actuación de que se trate siempre y cuando se encuentre debidamente certificado digitalmente por la entidad que lo expide y haya sido solicitado por el funcionario superior de aquél a quien se atribuya el trámite.

Cuando una entidad pública requiera información de otra entidad de la Administración Pública, esta dará prioridad a la atención de dichas peticiones, debiendo resolvérlas en un término no mayor de diez (10) días, para lo cual deben proceder a establecer sistemas telemáticos compatibles que permitan integrar y compartir información de uso frecuente por otras autoridades".

Como se observa, la Administración y los particulares que cumplen función administrativa<sup>26</sup> tienen entonces: (i) el deber de solicitar oficiosamente a las demás entidades del Estado de aquélla información que requieran para la atención de un trámite o petición a su cargo; (ii) para tales efectos "será permitido el intercambio de información" entre dichas entidades; y (iii), en consecuencia, deben establecer sistemas telemáticos compatibles entre sí que permitan "integrar" y "compartir" la información de uso frecuente. Por tanto, al ser el Estado uno sólo frente al ciudadano, sus diversas entidades no pueden remitirlo de una a otra para conseguir la información que ellas poseen en sus archivos.

Se trata así de la imposición de un deber legal (las entidades "solicitarán") que encuentra en las mismas entidades públicas una obligación correlativa de "compartir" la información que las otras requieren para el cumplimiento de sus funciones.

De esta forma, tales requerimientos "oficiosos" de información no podrían ser entendidos, en los términos de la Ley 1163 de 2007, como la solicitud de "un servicio" a la Registraduría, sino como el cumplimiento de una obligación en cabeza de la Administración y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En ese sentido observa además la Sala que no se daría tampoco el carácter "voluntario" de la tasa, en tanto que constituye un deber de la Administración la consecución oficiosa de aquélla información necesaria para atender una petición que reposa en otras entidades del Estado.

Lo mismo ocurre con los requerimientos de las autoridades judiciales o administrativas que en ejercicio de sus funciones legales tienen la facultad legal de solicitar información o de ordenar la práctica de pruebas (jueces, funcionarios de policía judicial, entidades de control, autoridades fiscales o de policía administrativa etc.), cuya atención tampoco podría enmarcarse en el ámbito de aplicación de la Ley 1163 de 2007, en el sentido de condicionar su cumplimiento al pago de las tasas allí previstas para los "servicios" de la Registraduría y no así para los casos en que ésta cumple un deber frente a otras entidades del Estado.

Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley 1142 de 2007, establece que cuando la policía judicial captura a una persona, debe tomar su registro dactilar y remitirlo de inmediato a la Registraduría, "a efectos de que expida en forma inmediata copia de la fotocélula" Y que si la persona no aparece registrada en los archivos de la Registraduría, ésta lo "registrará con el nombre que se identificó inicialmente y procederá a asignarle un cupo numérico". Lo mismo dispone el artículo 12 de la Ley 1153 cuando se presenta capturas en el contexto de "las pequeñas causas en materia penal". Es claro que en estos eventos, tanto la entidad requirente como la Registraduría misma están frente al cumplimiento de un deber legal que no podría enmarcarse en la ley 1163 de 2007, por no tratarse como tal de la "prestación de un servicio".

De otro lado, la Sala observa que la verificación y cruce de información entre las entidades públicas o los particulares encargados de una función administrativa, no podría trasladarse al peticionario como un requisito adicional y menos aún mediante el cobro de valores adicionales a los que se hayan fijado para el respectivo servicio (salvo que la ley lo autorice expresamente), por cuanto: (i) de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución Política se presume la buena fe de los particulares en sus actuaciones frente al Estado; (ii) conforme a la misma Ley 962 de 2005, el Estado únicamente puede exigir las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta (Art.1º); (iii) tampoco podrá solicitarse la presentación de documentos de competencia de otras autoridades (Art.1º ibídem) y en tales casos "la carga de la prueba no corresponderá al usuario." (art. 16 del Decreto 2150 de 1995, modificado por el artículo 14 de la Ley 962 de 2005); (iv) El Estado no puede cobrar tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, (art.16 Ley 962 de 2005); y (v) es derecho de los administrados en los trámites que adelantan ante la Administración "abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión" (Art. 3º ibídem).

Recuérdese que la Constitución Política establece que las diferentes entidades y órganos del Estado colaboran armónicamente en el cumplimiento de los fines del Estado (art.113) y que la función administrativa debe desarrollarse de acuerdo con principios de coordinación, eficiencia, economía y celeridad (art.209), lo que representa mandatos de obligatoria observancia dentro de los límites legales y funcionales de cada entidad<sup>28</sup>.

En ese sentido, se deben diferenciar los casos en que, de acuerdo con la ley, las entidades del Estado se relacionan en condiciones de igualdad a partir de vínculos de colaboración interinstitucional, como sucede en el caso analizado (art.113 C.P.), de aquéllos otros eventos en que se dan relaciones usuario-prestador, supervisor-vigilado etc., en los que una de las entidades cumple una función administrativa respecto de la otra. Al respecto dijo esta Sala en Concepto 1637 de 2005<sup>29</sup> en el que se analizaban las relaciones jurídicas que surgían alrededor de la sobretasa ambiental:

"La presencia de múltiples órganos conlleva a que se relacionen entre sí para el cumplimiento de sus funciones y de las generales del Estado, **Concepto Sala de Consulta C.E. 1899 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil**

relaciones jurídicas conocidas como interorgánicas, las cuales están regidas, entre otros, por los principios de colaboración y coordinación cuya definición legal se transcribió, y en las cuales las entidades actúan en una situación de igualdad. Para describir esta situación y como introducción al estudio de las preguntas formuladas, la Sala trae a colación el siguiente párrafo tomado de un autor de derecho español:

(...)

Al lado de estas relaciones de igualdad sometidas al principio de coordinación, puede suceder que entre las diferentes entidades de la administración haya relaciones de subordinación, como las que se presentan entre el Estado y los administrados, en las cuales un órgano administrativo es titular de una función pública que tiene como destinatario a un grupo de personas que realizan una misma actividad, dentro de las que se encuentra otra entidad pública que actúa en concurrencia con otras unidades sociales (...). En estos casos, la entidad titular de la función pública posee todos los atributos propios del poder público (sujeto activo de la relación), la que desarrolla la actividad social adquiere la calidad de sujeto pasivo de la potestad administrativa, y por lo mismo disfruta de los derechos y debe cumplir con las cargas y obligaciones que implica esta subordinación.

De lo expuesto se desprende que cuando la relación entre las entidades públicas puede ser definida como una relación de subordinación, el órgano que actúa como sujeto activo puede ejercer sus atribuciones mediante el expediente del acto administrativo, mientras que en la relación interorgánica, ninguno de los sujetos de esta relación tiene potestades sobre el otro y por lo mismo no puede expedir actos administrativos que impongan obligaciones a éste otro, pues se está en presencia de una situación de igualdad.”

Conforme a lo expuesto, concluye entonces la Sala que de conformidad con la Ley 962 de 2005 y con las diversas disposiciones legales que desarrollan el deber de colaboración entre entidades del Estado (art.113 C.P.), los cruces de información, consultas de bases de datos, expedición de certificaciones y, en general, los intercambios de información de la Registraduría con otras entidades públicas que lo requieren para el cumplimiento de una función pública a su cargo, se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 1163 de 2007 y por tanto, no dan lugar al cobro de las tasas que allí se establecen para los “servicios” que presta dicha entidad.

En ese orden, las hipótesis planteadas se encuentran por fuera de la definición dada en la Ley 1163 de 2007 sobre lo que, a partir del concepto de “servicios” de la Registraduría, constituyen hechos gravados y sujetos pasivos de la respectiva tasa.

Cabe precisar que, como se ha venido afirmando a lo largo de este concepto, las anteriores conclusiones se aplican también cuando la información es requerida para el cumplimiento de funciones administrativas por particulares, pues como señala el artículo 2º de la Ley 962 de 2005, su ámbito de aplicación se extiende a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública “y de los particulares que desempeñen función administrativa.”<sup>31</sup> A más de ello, los derechos que la Constitución reconoce a las personas en sus relaciones con la Administración (artículos 23, 29, 83 y 209, entre otros) resultan aplicables cuando el cumplimiento de la función administrativa ha sido delegada por el Estado a un particular, de modo en ese caso tampoco se puede trasladar al interesado, sin una ley que lo autorice, el trámite mismo o los costos de una tarifa originada en el intercambio de información que reposa en otra entidad del Estado.

De acuerdo con lo anterior, la Sala responde:

1. *¿Es jurídicamente viable eximir del cobro de las tasas a las entidades del Estado cuando se configuren los hechos generadores previstos en los numerales 5º y 8º del literal a) del artículo 3º de la Ley 1163 de 2007?*

2. *¿Es igualmente ajustado a la ley, eximir del cobro de las tasas a una entidad pública, cuando la información de consulta de la base de datos es requerida para la ejecución de un contrato de concesión, celebrado entre esta última y un particular para el cumplimiento de los fines estatales y la prestación de servicios públicos; servicio cuyo costo lo asume el ciudadano independientemente que la Registraduría efectúe o no un cobro por la información suministrada?*

Respuesta: Las solicitudes y requerimientos de información que se hagan a la Registraduría por otras entidades del Estado en cumplimiento de una función administrativa o en ejercicio de una facultad legal de solicitar información o por los particulares encargados de una función administrativa, no se encuentran gravadas con las tasas previstas en la Ley 1163 de 2007. Dichas solicitudes deben tramitarse en la forma indicada en la Ley 962 de 2005 y demás normas aplicables en cada caso.

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO  
Ausente en Comisión

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS  
Presidente Encargado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

JENNY GALINDO HUERTAS  
Secretaria de la Sala

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. “Artículo 4º (...) PARÁGRAFO 3º. En todo caso, para la determinación de las tarifas de cada uno de los servicios contemplados en el numeral 5 del literal a) del artículo 3º de la presente ley, sólo se incluirán los costos marginales en los que la Registraduría incurra para la prestación de los mismos. Se entiende por costos marginales, aquellos costos identificables y directamente asociados a la reproducción física o electrónica de la Concepto Sala de Consulta C.E. 1899 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

información que la Registraduría pone a disposición del público para su adquisición.” (se subraya) Esta disposición debe leerse además de manera concordante con el artículo 2º de la Ley 1163 de 2007, que establece como principio o mandato de optimización de la función a cargo de la Registraduría, el deber de modernizar sus servicios “para lograr la máxima eficiencia y economía”. En concordancia, el parágrafo 2º del artículo 4º ibídem señala que en atención a los principios establecidos en el artículo 2º de la ley, “las tarifas de las tasas deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología de punta le signifique, una vez esta sea implementada.”

2. A pesar de la generalidad de este literal, su ámbito está demarcado por el encabezado del mismo artículo que sólo se refiere a exenciones en la expedición de documentos de identidad, no así respecto de los demás servicios que presta la Registraduría. Por tanto no sería una solución al asunto planteado. Además, si bien existe una presunción de constitucionalidad de la ley, la facultad que allí se concede al Registrador podría resultar contraria al principio de legalidad tributaria y a la reserva de ley en materia de exenciones tributarias.

3 “5. Expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad.”

4 “8. Servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación y venta de licencias de software de los desarrollos tecnológicos que se adelanten con la base de datos de propiedad de la entidad.”

5. El artículo 101 del Decreto 1260 de 1970 dispone: “El estado civil debe constar en el registro del estado civil. El registro es público, y sus libros y tarjetas, así como las copias y certificaciones que con base en ello se expidan, son instrumentos públicos.” En todo caso, el artículo 115 también señala: “Las copias y los certificados de las actas, partidas y folios del registro de nacimiento se reducirán a la expresión del nombre, el sexo y el lugar y la fecha del nacimiento. Las copias y certificados que consignen el nombre de los progenitores y la calidad de la filiación, solamente podrán expedirse en los casos en que sea necesario demostrar el parentesco y con esa sola finalidad, previa indicación del propósito y bajo recibo, con identificación del interesado.

La expedición y la detentación injustificada de copias o certificados de folios de registro de nacimiento con expresión de los datos específicos mencionados en el artículo 52, y la divulgación de su contenido sin motivo legítimo, se considerarán atentados contra el derecho a la intimidad y serán sancionados como contravenciones en los términos de los artículos 53 a 56 del Decreto - Ley 1118 de 1970.”

6. En todo caso, la Constitución establece límites a la potestad impositiva del Congreso, como la protección de los impuestos departamentales y municipales (art.362 C.P), el respeto de los principios de equidad, eficiencia y progresividad (art.363 C.P.) y a la no retroactividad de los tributos (ibídem). Además, la Corte Constitucional ha dicho que la potestad impositiva del Congreso está sujeta al principio de interdicción de la arbitrariedad y al respeto de los derechos fundamentales de las personas (Sentencia C-508 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Gálvis)

7. Sentencia C-849 de 2005.

8. Precisamente, en la Sentencia C-1171 de 2005 en la que se declaró inexequible el artículo 65 del Código Electoral que permitía el cobro de los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Corte señaló que la finalidad de las tasas es “la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio.” En igual sentido puede verse la Sentencia C-1179 de 2001 en la que se dijo: “Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.”

9. “La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado.” (Sentencia C-243 de 2005, reiterada en Sentencia C-536 de 2006)

10. Precisamente, la Ley 1163 de 2007 regula el método y sistema para la fijación de las tasas que se generan por los servicios a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya inexistencia había llevado a la Corte Constitucional a declarar la inexequibilidad del artículo 65 del Código Electoral (Sentencia C-1171 de 2005).

11. Sentencia C-455 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández: “Repárese, ante todo, en que el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución únicamente es aplicable a las tasas y contribuciones, de lo cual se concluye que el Constituyente ha querido excluir a los impuestos de toda posible delegación de la potestad exclusivamente radicada en los aludidos órganos representativos.

“Pero, además, aun tratándose de tasas y contribuciones, la oportunidad legal de autoridades distintas está limitada única y exclusivamente a la fijación de las tarifas de aquéllas. Está eliminada de plano toda posibilidad de que dichas autoridades puedan establecer los demás elementos tributarios, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables.” (subrayado y paréntesis fuera del texto).

12. Sentencia C-403 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esa oportunidad se señaló: “Al respecto, esta Corporación ha indicado que no existe un derecho a no tributar, es decir a ser beneficiario inmediato de todas las exenciones tributarias establecidas por el legislador dentro de su margen de configuración normativa; por el contrario, la Constitución establece una obligación general de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (Art. 95-9 C.P.) que determina que no se pueda exigir por vía de la acción de inconstitucionalidad la extensión de la no fijación tributaria.” (señaló que el legislador no ha tenido en cuenta al regular una determinada materia)

**Concepto Sala de Consulta C.EP 1899 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil**

**EVA - Gestor Normativo**

13. MP. Álvaro Tafur Gálvis.

14. La demanda recaía sobre el siguiente aparte del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, modificado por la Ley 788 de 2002: "Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. (...) Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios: (...) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial". Como se observa, únicamente se encontraban excluidos ciertos vehículos oficiales pero no la generalidad de automotores del Estado, lo que por tanto son sujetos pasivos de la respectiva tasa.

15. Ver Sentencia C-1107 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

16. Ver Sentencia C-1107 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

17. Al respecto, la remisión normativa "completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación", de forma que no corresponde a un caso de simple aplicación analógica o extensiva (que puede ser discutible en materia impositiva por el principio de legalidad tributaria). (Sentencia C-569 de 2000).

18. Por ejemplo, frente a las normas generales del Estatuto Tributario, la Ley 31 de 1992 establece que el Banco de la República no está obligado a declarar renta y que se encuentra exento del impuesto de timbre (art.57).

19. M.P. Susana Montes de Echeverri.

20. "(...) es pertinente recordar que el Tribunal Constitucional y los jueces ordinarios tienen la obligación de interpretar las normas de manera que todos los contenidos incurso en ellas produzcan efectos jurídicos. Dicha finalidad se alcanza mediante la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, a través de la cual se pretende otorgar un contenido armónico a todas las disposiciones que componen un sistema jurídico integral." (se subraya) (Sentencia T-449 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

21. Sentencia C-032 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

22. Sentencia C-448 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

23. Sentencia C-011/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en Sentencia C-1646 de 2000. Un ejemplo de dicha integración en materia tributaria puede verse en la Sentencia C-569 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), en que se analizaba la constitucionalidad del artículo 153 de la Ley 488 de 1998, que gravaba los aumentos de capital de una sociedad con el impuesto de registro:

"3. De la interpretación sistemática de las normas jurídicas

El asunto que en esta oportunidad se presenta a consideración de la Corte es un buen ejemplo de aquellos casos en los que el proceso mediante el cual se pretende aplicar una norma de derecho, ha de hacerse mediante la integración sistemática de diversos preceptos que regulan un mismo evento. De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición -v.gr. el artículo acusado-, cuando la adecuada compresión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo (...) Ahora bien: resulta necesario precisar que la integración de normas jurídicas, por virtud de la remisión que hace una de ellas, sólo es concebible en la medida en que dicha operación completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación. No se trata, entonces, de una manera analógica de interpretar el derecho, o de extender el imperio de alguna disposición a asuntos no contemplados por el ordenamiento legal." (negrilla y subrayado fuera del texto)

24. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Esta ley se enmarca claramente en el propósito del legislador de racionalizar los trámites administrativos y los servicios a cargo del Estado, tal como señalan el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 489 de 1998. Esta última en su artículo 18 dispone: "Artículo 18º.- Supresión y simplificación de trámites. La supresión y simplificación de trámites será objetivo permanente de la Administración Pública en desarrollo de los principios de celeridad y economía previstos en la Constitución Política y en la presente Ley (...)

25. Este artículo ya establecía: "ARTÍCULO 16. SOLICITUD OFICIOSA POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Cuando las entidades de la Administración Pública requieran comprobar la existencia de alguna circunstancia necesaria para la solución de un procedimiento o petición ciudadana, que obre en otra entidad pública, procederán a solicitar oficialmente a la entidad el envío de dicha información. PARÁGRAFO. Las entidades de la Administración Pública a las que se les solicite información darán prioridad a la atención de dichas peticiones, las resolverán en un término no mayor a 10 días y deberán establecer sistemas telemáticos compatibles que permitan integrar y compartir la información." (se subraya).

administrativas.

27. Por ejemplo, en materia de prevención y control del lavado de activos la Ley 526 de 1999, modificada por la Ley 1126 de 2006, establece que la Unidad de Información y Análisis Financiero, "podrá solicitar a cualquier entidad pública, salvo la información reservada en poder de la Fiscalía General de la Nación, la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones."

28. En ese sentido, la Ley 489 de 1998 establece que en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. Que, en consecuencia, "prestarán colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares" (art.6º).

29. M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

30. Llamadas también "relaciones de poder" o de "supremacía", o de "sujeción particular" Ver: GARCIA DE ENTERRIA. Eduardo y FERNANDEZ MADRID, Ramón, "Curso de Derecho Administrativo" Ed. Cívitas, Madrid, Tomo II Págs. 19 a 21.

31. En Sentencia C-037 de 2003 la Corte Constitucional se refirió al concepto de función administrativa, que en el marco de la Constitución Política responde al ejercicio de autoridad y al cumplimiento de una función propia del Estado (art.113) y la diferenciación de los servicios públicos, los cuales corresponden a una actividad de interés general que satisface necesidades de la colectividad. Dijo la Corte: *"Si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de funciones públicas, con la prestación de servicios públicos, supuestos a los que alude de manera separada el artículo 150 numeral 23 de la Constitución que asigna al Legislador competencia para expedir las leyes llamadas a regir una y otra materia.*

*(...) Así las cosas, la noción de "función pública" atañe al conjunto de las funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.*

*Empero, debe la Corte señalar que la posibilidad de desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan con el Estado mediante la elección o nombramiento y la posesión en un cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la Constitución y la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones públicas administrativas (art. 123-3, 210-2, 2672) o funciones públicas judiciales (art. 118-3).*

*(...)*

*Las anteriores referencias permiten señalar que no resulta entonces asimilable en la Constitución el concepto de función pública con el de servicio público.*

*El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado."*

---

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 03:17:10