

Bogotá D.C., 8 de agosto de 2023

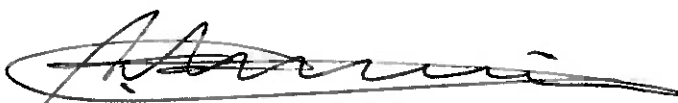
Doctor
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Presidente
Cámara de Representantes
Bogotá D.C.

ASUNTO: Proyecto de Ley *“Por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones”*.

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1° de la Ley 5ta de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley *“Por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El artículo 119 de Ley 418 de 1997, prorrogada en sucesivas oportunidades a través de las Leyes 547 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y modificada por la Ley 1421 de 2010 dispuso que en los departamentos y municipio deben funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con destino a las necesidades regionales de seguridad y convivencia de las entidades territoriales.

La Ley 1421 de 2010, en el su artículo octavo inciso segundo, estableció la potestad de los municipios y departamentos para imponer tasas o sobretasas especiales, destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Respecto del inciso segundo del artículo octavo de la Ley 1421 de 2010 fue presentada acción de constitucionalidad, el demandante solicitó a la corte decidir: **Primero**, si la disposición desconocía la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, porque las disposiciones acusadas no identifican el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes; y un **Segundo** cargo, que planteó conocer por parte de la Corte Constitucional, si se transgrede con la norma los principios de legalidad y certeza tributaria, debido a que crean una tasa sin establecer su hecho gravable, esto es, el elemento que define la identidad de los tributos territoriales y que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

En relación a los cargos planteados, la honorable Corte Constitucional se pronunció así: Respecto al primero, reconoció que la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. Es decir, que nos encontramos ante una ley que, autorizando un tributo, falta en su deber de definir el hecho generador. Situación que conlleva a desconocer el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales previsto en el artículo 338 de la Constitución. Que con claridad impone que las competencias en materia tributaria, deberán ser ejercidas conforme a la ley y la Constitución Política.

En relación con el según cargo, consideró la máxima autoridad constitucional, que la disposición acusada vulnera los principios de legalidad y certeza en materia tributaria, toda vez que no delimita el contenido mínimo de la obligación que es exigido por la Constitución Política en el artículo 338. Lo anterior en razón a que se autoriza a los entes territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos- cuenta de seguridad sin fijar el hecho generador de la imposición. Autorización que en los términos que se ha establecido vulnera el principio de



certeza y legalidad en materia tributaria, toda vez que las disposiciones consagradas mantienen una falta de claridad insuperable.

La Corte Constitucional declaró inconstitucional las normas que autorizaron la creación de la Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana consagradas en el artículo octavo de la Ley 1421 de 2010.

No obstante, lo anterior, El tribunal ha decidido mantener la vigencia de la ley, por el término de dos legislaturas, contadas a partir de la notificación de la sentencia. Consciente la Corte Constitucional de la gravísima lesión que para las finanzas de los entes territoriales implicaría retirar del mundo jurídico de manera inmediata el referido artículo octavo de la Ley 1421 de 2010, con el cual el legislador ha autorizado a los entes territoriales la posibilidad de adoptar la Tasa de Seguridad y Convivencia ciudadana.

Así se observa de la lectura de los considerandos de la Corte Constitucional, la cual al respecto señaló:

«(ix) La Sala decidió declarar la inexecutable de las normas acusadas con efectos diferidos por un término prudencial, suficiente para que el Congreso de la República modifique el artículo 8o de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. **Ello, en consideración a que el retiro de del ordenamiento jurídico de dichas disposiciones podría resultar más inconstitucional, en cuanto financian programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la vigencia del orden justo y, en especial, contribuyen a financiar los gastos requeridos para superar el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria.** La financiación de esos imperiosos objetivos no puede reemplazarse por otros recursos, por cuanto su planificación corresponde a los Planes de Desarrollo vigentes de las entidades territoriales. Siguiendo precedentes de la Corte Constitucional, se difirió los efectos de la inexecutable de las normas acusadas por un término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación en el Congreso.» (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-101 de 2022 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)

Lo expuesto permite señalar que la Corte Constitucional, pese a reconocer que la norma es inconstitucional se abstiene de adoptar una decisión con efectos inmediatos que la excluya del ordenamiento jurídico, atendiendo al impacto severo que tal decisión generaría en los entes territoriales para el financiamiento de los programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la vigencia del orden justo.



Con base en ello decide adoptar que la decisión de los efectos de la declaración de inexequibilidad, se difieran por el término de dos legislaturas con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Es importante anotar que el Congreso de la República en el artículo 12 de la ley 2272 de 2022, en aras de cumplir la mencionada Sentencia C-101 de 2022, decidió establecer como hechos generadores de la tasa a la seguridad en el caso de los departamentos, la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial. Sin embargo, solo limitó esta autorización legal a aquellos entes territoriales “que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8 de la ley 1421 de 2010”.

La conveniencia nacional y las circunstancias actuales de seguridad exigen extender la habilitación para adoptar la tasa de seguridad a todos los departamentos del país y no solo a los cuatro departamentos permitidos por la ley 2272 de 2022, de la misma manera a todos los municipios y distritos del país y no solo al puñado de municipios que hizo uso de la facultad contenida en el artículo 8 de la ley 1421 de 2010 mientras estuvo vigente. Esa decisión congressional se corrige a través del presente proyecto de ley.

1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE LA NACIÓN, LOS DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS

Las acciones relativas a la Seguridad y la Convivencia ciudadana han sido tradicionalmente reconocidas y asociadas al fuero exclusivo de la Nación. Pensamiento que es más diáfano, si se consulta sobre la fuente de financiación de los rubros con base en los cuales se costean las actividades asociadas a estos dos importantes sectores, en tanto por la forma como se ha establecido las competencias en la Constitución Política, el llamado a asegurar la financiación es la Nación.

Criterio que resulta en particular las competencias que se asignan al Presidente de la República, como así se presenta con el artículo 189 de la Carta el cual asigna las calidades de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. Señalándole como una de sus funciones la de:



[...]

"4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

[...]

La Carta Política respecto las competencias del Gobierno para la conservación del orden público, en el artículo 296 de la Constitución Nacional, prevé:

«Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.»

No obstante, las atribuciones de máxima autoridad de jefe de Estado, y consecuente con la filosofía que ha orientado la formación de la Carta Política, se han asignado competencias a las entidades territoriales en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Buscando así materializar los principios de colaboración, autonomía territorial, y descentralización.

Evidencia de ello, se observa al considerar que aún cuando las competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana, se encuentran a cargo de la Nación, algunas de esas atribuciones han sido encargadas a favor de los departamentos y municipios.

Departamentos

En particular de ello da cuenta: el numeral octavo del artículo 300 de la Carta Política, el cual establece que corresponde a las asambleas departamentales, «Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.»; y el artículo 303 constitucional el cual señala que el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

En línea con lo anterior el artículo octavo de la Ley 4° de 1991, consagra que, para efectos de la conservación del orden público, el Gobernador «[...] cumplirá y hará cumplir en cada uno de los municipios de su departamento los decretos y las órdenes del Gobierno Nacional pendientes a la conservación del orden público.»

La Ley 4° de 1913 al referirse a las funciones de las Asambleas Departamentales, señala entre otras, algunas concernientes a la seguridad, de los departamentos, como así se consigna en el numeral 13 del artículo 97, la cual indica: «El arreglo de las cárceles y la conducción, custodia y



seguridad de los reos, respetando las disposiciones que sobre el particular dicten el Congreso y el Poder Ejecutivo».

En relación con los Gobernadores, la Ley 4° de 1913 artículo 127, señaló que recaía en ellos: «15. Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes, ordenanza o acuerdos departamentales vigentes [...]» y «34. cuidar de la buena marcha de los establecimientos públicos que existan en el departamento, tales como colegios, escuelas, hospitales, asilos, cárceles, etc.»

Aunado a ello el artículo 12 de la Ley 62 de 1993, ha establecido que el Gobernador es primera autoridad de Policía en el departamento. Prescribiendo que «la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces. Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.»

Así entonces, el gobernador, como primera autoridad de policía en el departamento, es responsable de la preservación del orden público, correspondiéndole dictar *motu proprio* las medidas indispensables para el mantenimiento del orden público, o las que le requiera el Presidente de la República. Así mismo le corresponde utilizar y disponer de los medios de policía tendientes a garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

En relación a la aplicación de las competencias que radican a cargo de Asambleas y Gobernadores como primeras autoridades de policía, así como en lo relacionado a la competencia suprema en esta materia por parte del Presidente de la República. La Corte Constitucional en análisis de constitucionalidad (C-024 de 1994), y reiterando la distinción que en tal sentido hizo la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 21 de abril de 1982, respecto al poder de policía, función de policía y la actividad de policía¹, señalaba:

¹ «a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho, es además, preexistente.

b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.

c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad".» (Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad C-024 de 1994).



«La función de policía a nivel nacional es exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 189.4 superior estándole entonces vedado al Congreso ejercer este tipo de competencias. Igualmente, a nivel de las entidades territoriales, los cuerpos colegiados carecen de la función de policía, mientras que las autoridades ejecutivas unipersonales, sí gozan de ella. Así, los gobernadores - art. 303 - y los alcaldes- 315.2 -, ejercen la función de policía (subraya la Sala).

Y en cuanto a la actividad de policía, como en el caso anterior, los cuerpos colegiados de la nación, departamentos y municipios carecen de esta atribución material. Es apenas lógico, son las primeras autoridades políticas quienes la ejercen, pero por un fundamento constitucional parcialmente diferente, así: el Presidente de la República - art. 189.3 -, -, s gobernadores - arts. 303 y 296 - y los alcaldes - art. 31 folios 2 (sic) (se entiende que debe ser art. 315.2) y 296 -.

En síntesis, tanto la función de policía como la actividad de policía son monopolios del órgano unipersonal y primera autoridad política de las respectivas entidades territoriales, existiendo al efecto una unidad de mando en cabeza del Presidente de la República, cuyo poder sobre gobernadores y alcaldes, en sus calidades de agentes del Estado, así como de aquellos sobre éstos, tiene una clara consagración constitucional (SP art. 296)"

Como se observa en materia de conservación del orden público el actuar de la gobernadores y alcaldes, aun cuando tengan la calidad de ser la primera autoridad de policía en sus territorios, es residual respecto a las decisiones que tome el Presidente de la República, como quiera que gobernadores y alcaldes son, a efectos de conservar el orden público, agentes en servicios de las ordenes del Presidente de la República. Calidad que se sincroniza con los postulados constitucionales de colaboración armónica y autonomía territorial, mediante los cuales la Carta de 1991 ha previsto el funcionamiento del ordenamiento jurídico colombiano.

Municipios y Distritos

Las competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana de los alcaldes de los municipios son de igual forma profusas. Al respecto la Constitución Política en su artículo 315 numeral segundo, prescribe que son atribuciones del alcalde:

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:



«2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.»

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, se señala que, entre las funciones de los alcaldes en relación con la seguridad y convivencia, se encuentra:

ARTÍCULO 91.- Funciones.

«B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

[...]

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.»

Por su parte la Ley 4^o de 1991 en su artículo decimo, tiene al alcalde como jefe de la policía del municipio, y como el responsable del mantenimiento y preservación del orden público. Debiendo para ello acudir al cumplimiento de lo ordenado por el Presidente y el Gobernador. Veamos:



«ARTICULO 10. EL ALCALDE COMO JEFE DE POLICIA. El Alcalde es el Jefe de Policía en el Municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley.

Para el cumplimiento de lo anterior, el Alcalde deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el Presidente de la República, por el Gobernador, Intendente o Comisario, y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.»

En esa línea el artículo 12 de la Ley 62 de 1993, refiere por su parte que el alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio, estando en el deber de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional.

Por su parte el artículo 35 del Decreto 1421 de 1993, indica que le compete al Alcalde Mayor del Distrito Capital, como primera autoridad de policía de la ciudad, dictar los reglamentos, impartir las órdenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

El artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, establece como atribución del Alcalde Mayor del Distrito Capital, la relativa a:

«2ª Conservar el orden público en el Distrito y tomar las medidas necesarias para su restablecimiento cuando fuere turbado, todo de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República.»

Lo expuesto, permite reconocer que los alcaldes de los municipios y distritos, tienen atribuciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana, a tal punto que, en el ordenamiento jurídico colombiano, se le ha otorgado la calidad de primera autoridad de policía en el municipio.

Síntesis

Considerando lo expuesto, y teniendo en cuenta que la Nación, es la primera llamada a cumplir con el financiamiento de los rubros destinados al financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana, en tanto tal competencia, aunque desarrollada en colaboración con las entidades territoriales le pertenece de forma principal al Gobierno Nacional conforme lo ordenado por el Congreso de la República y la Constitución Política.



No obstante ser claro, que el financiamiento corresponde a la Nación, el legislador ha querido involucrar a las entidades territoriales, en el esfuerzo de la obtención de los ingresos dirigido para los sectores referidos.

Así en la Ley 63 de 1993, previo a ordenar que el Gobierno Nacional apropiará los recursos fiscales indispensables para asegurar el cumplimiento inmediato la ley citada, procede a establecer la potestad de las entidades territoriales para contribuir al financiamiento de la Policía Nacional, y para la celebración convenios con la Nación para mejorar la seguridad pública en general. (Artículos 31-32).

Previendo así nuevas fuentes de recursos para financiar las estrategias, programas y actividades departamentales y municipales, las cuales buscan mejorar el financiamiento de los rubros destinados a costear la seguridad y convivencia ciudadana. Disposición que conecta con la creación de los Fondos Cuenta en todos los Departamentos y Municipios, establecidos con la Ley 418 de 1997, prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y modificada por la Ley 1421 de 2010. Toda vez que la distribución de los ingresos era según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local.»

Lo anterior permite reconocer la necesidad de la existencia de la tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana a favor de los departamentos. Toda vez que con la misma se puede hacer efectivos los principios de colaboración, descentralización y autonomía territorial. Toda vez que permite a los departamentos, municipios y distritos, buscar ingresos, que serán revertidos en inversión en materia de seguridad y convivencia ciudadana, aportes que verán reflejados en mejores índices de seguridad y convivencia en sus territorios. De no ser así, la Nación se vería con la carga de financiar ella sola estos dos importantes sectores, hecho que repercutiese seriamente en el financiamiento de estos, toda vez que privaría de los ingresos que los departamentos y municipios obtengan para dicho objetivo.

1.1. IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

La Constitución Política en su preámbulo tiene consagrado que la Carta Política, tiene entre los fines de su sanción el asegurar a sus integrantes la convivencia, la libertad y la paz.

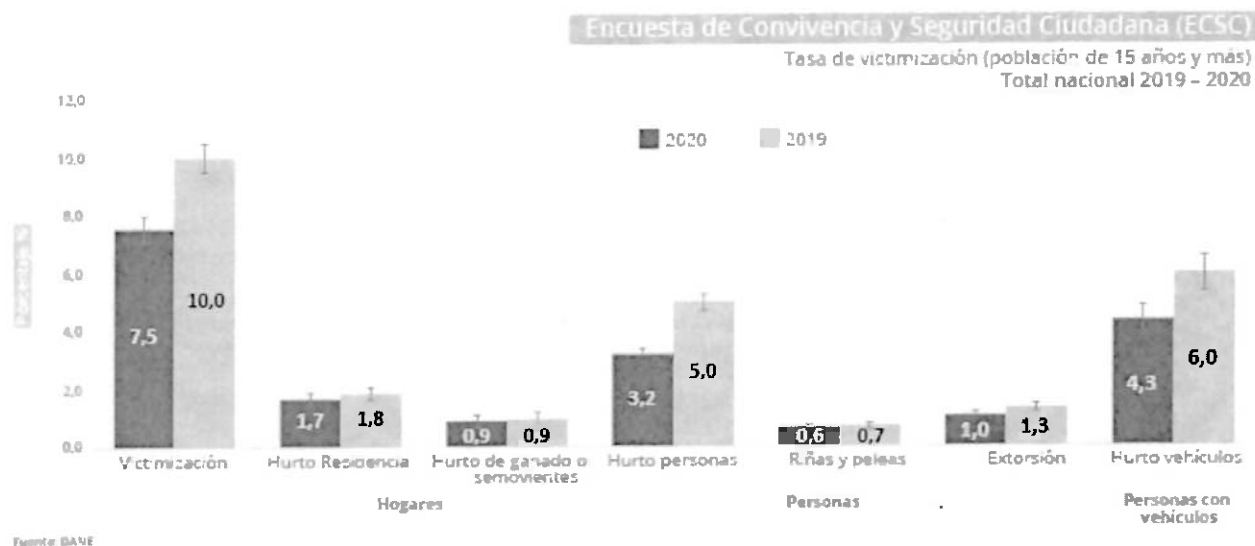
En esa línea el artículo segundo, relativo a los fines esenciales del Estado, tiene consagrado el deber del Estado de «mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo».

Importante además advertir que la seguridad y la convivencia ciudadana son bienes públicos, en el que el Estado está obligado a hacer el máximo esfuerzo de calidad y cobertura. Asimismo, el

desarrollo social y económico tiene como condición, la posibilidad de que los ciudadanos puedan desenvolver sus vidas en un ambiente previsible de seguridad y convivencia, en el cual estén garantizados sus derechos y puedan cumplir con sus deberes.

Las cifras de criminalidad y violencia y de alteración del orden público, son expresiones de situaciones anómalas en cuanto a la convivencia y la seguridad, esto es el reflejo de entornos en los que los ciudadanos se les dificulta la construcción adecuada de relaciones e interacciones entre sí y con el mismo entorno que favorezcan la sana y armónica convivencia.

Al respecto la última Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (2020) del DANE a la fecha, pese a ser la misma de un año atípico, en su comparación con la encuesta del año 2019, da cuenta de escenarios de inseguridad, que afectan la tranquilidad y convivencia pacífica de la ciudadanía. Realidad estadística que es aún más preocupante, si se identifica que la cifra de un año de 2020 de gran aislamiento, mantuvo en algunos ítems con los datos del año 2019.



El DANE, presentó las cifras de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2020) de la siguiente forma:

«Al indagar por el hurto a residencias, el 1,7% de los hogares para el total nacional reportaron haber sufrido este hecho. Mientras que el 0,9%, de los hogares en el total nacional informaron haber sufrido hurto de ganado, semovientes o aves de corral.

Frente al hurto a personas, 3,2% de las personas de 15 años y más en el total nacional informaron haber sufrido este delito al menos una vez durante 2020.



Del total de personas propietarias de algún vehículo en 2020, el 4,3% reportó haber sufrido un hurto a la totalidad o una parte o accesorio de su vehículo, para el total nacional.

Con respecto a la tasa de riñas y peleas, 0,6% de las personas de 15 años y más informaron haber estado involucradas en algún hecho de este tipo durante 2020 para el total nacional.

La tasa de personas de 15 años o más afectadas por el delito de extorsión o intento de extorsión para el total nacional, se ubicó en 1,0%. Por último, el 2,1% de las personas de 15 años y más informaron haber tenido algún incidente de seguridad digital durante 2020.» (DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana)

Por su parte en el Informe Trimestral de Seguridad Ciudadana: Análisis nacional y una mirada a las principales aglomeraciones urbanas de Colombia, creado por PARES a mayo de 2021. Permitió evidenciar incrementos importantes a la vez que preocupantes en la comisión de la mayor parte de los delitos analizados. Al respecto el Informe señaló en sus conclusiones:

- «En el primer trimestre del 2021 se registró un aumento en el número de homicidios frente a los totales de este mismo período en el año 2020.
- En el primer trimestre del 2020 se registró una mayor tasa de denuncias de amenazas que en el mismo periodo de este año.
- Existe un comportamiento de estabilidad, con respecto al primer trimestre del 2020, en lo que se refiere al hurto relacionado con motocicletas, automotores y residencias en los primeros tres meses del 2021. Por el contrario, los indicadores relacionados al hurto a personas podrían indicar una posible reconfiguración del ‘modus operandi’ a partir del cual se realiza este delito.
- En el primer trimestre del 2021 se registró una disminución en el número de denuncias por delitos sexuales respecto al mismo periodo del 2020. Esto podría indicar el crecimiento del subregistro con respecto a estos delitos.
- En cuanto a los delitos de violencia intrafamiliar, se evidencia una lógica parecida a la de los delitos sexuales: se registra una disminución en las denuncias, dando cuenta de un grave fenómeno de subregistro.
- El comportamiento del número de capturas para el primer trimestre del año 2021 se muestra estable con respecto a las cifras del año pasado en el mismo periodo.
- Respecto a los tres primeros meses del 2020, en el primer trimestre del 2021 se registra un incremento considerable (de alrededor del 10%) del número de asesinatos cometidos contra nacionales venezolanos. Esto daría cuenta de la generación de una situación de inseguridad para estas personas debido a su nacionalidad.

- En cuanto al número de capturas de personas de nacionalidad venezolana, existe continuidad con el comportamiento registrado para el año pasado. Esto quiere decir que, contrario a lo que se piensa, los nacionales venezolanos no representan un factor que incida considerablemente en la situación de seguridad ciudadana.»

El informe y las conclusiones que son expuestas por PARES, Fundación Paz & Reconciliación, envían serias alertas sobre la necesidad de mantener, y sobre todo reforzar, los esfuerzos que, en materia de seguridad y convivencia, se puedan adelantar para reducir y prevenir la comisión de delitos. Esfuerzos estos que comportan y requieren financiamiento para que, desde los departamentos, municipios y distritos, ello se pueda seguir impactando en mejorar la seguridad y convivencia ciudadana.

2. DEL TRIBUTO A ADOPTAR.

Uno de las razones que consideró la Corte Constitucional para tener por inconstitucionalidad el tributo creado en la Ley 1421 de 2010, fue determinar que la forma en la que se había adoptado el tributo vulneraba los principios de legalidad y certeza tributaria. Cuestionando que el legislador hiciese una referencia genérica a una tipología tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposición, indeterminación que a juicio de la corte somete a los contribuyentes a inseguridad jurídica.

Tal yerro de técnica legislativa, materializado en no haber precisado el tipo de tributo a aplicar y en no haber definido el hecho generador, es el objeto de esta propuesta de Ley, a efectos de dar el soporte legal exigido por la Corte Constitucional.

2.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA TASA A ADOPTAR

Por ello se procederá a presentar un breve análisis de la clasificación de los tributos, para con base en ello entrar a establecer la naturaleza jurídica del tributo que se propone:

a. Impuestos

La jurisprudencia de la Corte Constitucional siguiendo lo señalado en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, consagrada en la sentencia del 20 de mayo de 2016, conceptúo el impuesto de la siguiente forma:

«(...) una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad»



(Corte Constitucional, sentencias de constitucionalidad: C-040 de 1993, C-101 de 2022, C-278 de 2019)

Jurisprudencia Constitucional que ha tenido la oportunidad ha caracterizar los elementos básicos del impuesto como tributo, estos elementos son:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano; no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio que perciba el contribuyente.
- Una vez pagado, el Estado dispone de él de conformidad con criterios y prioridades distintos a los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, ello no tiene relación con la regulación de la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios. La capacidad de pago es relevante para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.

No se destinan a financiar un servicio público específico, sino a las arcas generales con el fin de atender todos los servicios que sean necesarios. (Corte Constitucional, sentencias de constitucionalidad: C-040 de 1993, C-101 de 2022, C-278 de 2019)

La Corte Constitucional, en la sentencia de constitucionalidad C-101 de 2022, sintetiza los elementos que caracterizan al impuesto, en los siguientes términos:

«27. En conclusión, los impuestos configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: (i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado;



(v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva.»

En línea con esa noción el Consejo de Estado, ha definido el impuesto de la siguiente manera:

«En ese orden puntualiza que “El impuesto es un tributo sin contraprestación directa que obedece al hecho de pertenecer a una comunidad”, el cual “se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo determinado”; “no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente; una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo con criterios y prioridades distintos de los del contribuyente, no se destina a un servicio público específico sino a las arcas generales para atender los servicios que se requieran.» (C.E. S.1. Fecha 06 de mayo de 2010, Rad. 8001-23-31-000-2001-02369-01)

Lo expuesto permite señalar, *grosso modo*, que la principal característica de los tributos, es que los mismos son cobrados de forma indiscriminada a todo ciudadano, siendo destinados conforme al orden de prioridades que determine el Estado libremente.

b. Tasas

En relación a las tasas, las mismas se pueden calificar como un tributo que cobra el Estado, en virtud de la prestación del servicio prestado al particular. Es decir, para que el tributo pueda ser calificado como tasa, necesariamente exige que el pago que se realiza por el contribuyente busque costear una *contraprestación* de la que se ha beneficiado o beneficiara.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional así lo ha reiterado, señalando al respecto en sentencia C-101 de 2022, que la tasa se define como:

«(...) aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la



prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.»

Así pues, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica es impuesta unilateralmente por el Estado como retribución equitativa de un gasto público que, no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.

30. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las tasas ostentan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 superior al disponer que “[l]a ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de ese bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se toman forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado⁶⁹; (vi) por regla general, el pago es proporcional pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales»

El Consejo de Estado conceptúa la tasa como:

«[...] La tasa es un pago que se hace por un servicio estatal que se recibe de manera individual y directa, de modo que hay una relación directa y biunívoca entre el pago y el servicio, que usualmente es de carácter administrativo, y cuyo monto responde al cálculo del costo en que se incurre para su prestación y el pago constituye una contraprestación al beneficio personal que se recibe y busca permitirle al Estado cubrir o recuperar tales costos.» (C.E. S.1. Fecha 06 de mayo de 2010, Rad. 8001-23-31-000-2001-02369-01)

Es claro que de conformidad con lo visto la tasa como tributo, implica la existencia de una relación directa entre el Estado y el contribuyente. En el que primero presta un servicio o actividad, y el segundo paga una tarifa, con base en la cual el Estado busca cubrir o recuperar el valor del servicio o actividad que presta.

c. Contribuciones

i. Contribuciones especiales

La contribución especial es entendida como aquel tributo, que materializa la retribución a la que está obligado el contribuyente, por el hecho de un servicio u obra que se presta, realiza o ejecuta por la entidad pública, y que redunda en el beneficio directo.

En esa línea se enmarca la jurisprudencia proferida por la honorable Corte Constitucional, la cual cuando tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto a este tributo, indicó:

«32. Para esta Corporación, las contribuciones especiales tienen como fundamento "(...) la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica

33. El rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos, causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar el aprovechamiento indebido de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto



pasivo.» (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia C-101 de 2022)

Es entonces diáfano que a la contribución especial la caracteriza entonces, el ser una compensación que tiene origen en el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta.

ii. Contribuciones parafiscales

Las contribuciones parafiscales han sido definidas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996, (compilatorio de la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995) como:

«ARTICULO 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. [...].»

La Corte Constitucional al hacer el análisis de la naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales, señaló al respecto:

«5. Las contribuciones parafiscales son, ha dicho esta Corporación desde sus primeras providencias, una especie del género tributos. Se trata de “una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente” y excluida de la prohibición general de rentas de destinación específica establecida en el artículo 359 de la Constitución.

Tales contribuciones (i) son obligatorias en tanto se imponen en ejercicio del poder coercitivo del Estado, esto es, de su soberanía fiscal; (ii) tienen por objeto gravar a un grupo, gremio o sector económico de manera que de ellas se predica la singularidad; (iii) su inversión se encuentra orientada de forma exclusiva al grupo, gremio o sector económico que resulta gravado lo que supone que son específicas; (iv) los recursos que de su recaudo se obtienen son públicos y, en consecuencia, la administración se encuentra sometida a los controles que corresponden a dicha naturaleza; y (v) la administración de dichos recursos puede ser conferida a personas jurídicas de derecho privado mediante la celebración de los contratos respectivos o gestionarse directamente por parte de un órgano que forme parte del presupuesto general, sin que ello implique que hagan parte del presupuesto general en consideración a la autonomía que a ellos se reconoce. Recientemente reiteró que dichas contribuciones “han sido descritas como un punto medio entre la tasa y el impuesto, y su característica esencial es que el cobro solo se impone a un grupo de ciudadanos o un

sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio”»
(Corte Constitucional, SC-644 de 2016)

Lo expuesto nos permite señalar que respecto las contribuciones parafiscales se predica la obligatoriedad, que afectan un determinado grupo, y los ingresos obtenidos se revierten directamente en una inversión focalizada a el grupo que se grava.

d. Tasa de seguridad y convivencia ciudadana

Luego del análisis anterior, es claro que el hecho económico que será sujeto de tributación es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos. Por lo que esto hace que se trate de un tributo no vinculado su hecho indicativo de riqueza de manera específica a un individuo, por lo que se tratara este como una tasa, el cual se recaudará bajo la modalidad de sobretasa, aunque sea necesario para la protección del bien público de la seguridad y convivencia que este tenga destinación específica.

La posibilidad de que se establezca este tasa bajo la modalidad de recaudo de sobretasa es una expresión que el legislador ya ha usado en otros impuestos como la sobretasa a la gasolina², la sobretasa ambiental³ o la sobretasa bomberil⁴, que, aunque son impuestos, los denomina sobretasa para expresar que su forma de cálculo y determinación del tributo será accesoria a otro impuesto (predial, industria y comercio, delineación urbana, vehículos automotores, estampilla), o consumos específicos el de la gasolina y/o ACPM.

Como se ha señalado el impuesto es una tipología tributaria que se destaca por no comportar una contraprestación directa para el contribuyente, sino que los ingresos obtenidos se invierten en general, a favor del sostenimiento de la estructura del Estado, y las intervenciones y servicios que el mismo debe desarrollar, beneficiando de forma indirecta al contribuyente y en general favoreciendo al colectivo social.

En el presente caso nos encontramos ante dos bienes públicos, claves para el desarrollo de la vida en comunidad y que dan cuenta de las sociedades democráticas. Tal es el caso de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, las cuales, en su calidad de bienes públicos, una vez asegurados benefician por igual al contribuyente y a la ciudadanía.

² Ley 488 de 1998

³ Ley 99 de 1993. Art. 44

⁴ Ley 1575 de 2012.art. 37



Tal condición de generalidad de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, y en particular su dificultad y complejidad *sui generis* en la sociedad colombiana, para lograr su aseguramiento por parte de Estado Colombiano. Han implicado que los esfuerzos de financiamiento tengan origen de forma principal en la tipología de tasas, en tanto tal tipología es aquella con base en la cual se puede financiar las intervenciones en sectores por parte del Estado que benefician a toda la comunidad.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse a la clase de tributos, con base en las cuales se financian sectores que interesan a toda la comunidad. Providencias en las que ha señalado vehementemente que sectores que reportan beneficio a todos, no puede ser financiados por tributos diseñados, para compensar beneficios directo a favor de los contribuyentes. Veamos

«4.66. Sin embargo, como resulta evidente, el alumbrado público no proporciona el mismo tipo de beneficios ni tiene el sentido de suministrar utilidades como las que se retribuyen mediante las contribuciones especiales. Si bien es cierto estos tributos permiten compensar un bien que, como el alumbrado público, es indivisible, las ventajas que proporcionan, en últimas, se reflejan en externalidades patrimoniales, de orden particular, **lo cual no ocurre con el servicio de alumbrado, que es un servicio prestado en interés general y de la colectividad, como acierta a señalar el demandante.**

[...]

El servicio de alumbrado público, por el contrario, como se explicó en los fundamentos de esta sentencia, no produce beneficios individuales ni se presta en interés particular, pese a que, ocasionalmente, pueda reportar ciertas ventajas para una persona que habite en aquello que el artículo demandado denomina “su área de influencia”.

Según se señaló, es posible que para quien sea propietario de un inmueble ubicado en la zona iluminada por el sistema de alumbrado comporte una ventaja la prestación del servicio, pues en las inmediaciones de la propiedad se incrementará la percepción y los índices de seguridad. **Pese a esto, el alumbrado comporta un bien cuyo sentido no es beneficiar a una persona específica, sino a todos aquellos que, incluso si no habitan en viviendas aledañas a los sitios iluminados, deban eventualmente utilizarlo.**

Lo anterior, como se reiteró, implica que el sistema de alumbrado público es un servicio que se brinda en interés general, no particular ni privado. Tampoco su



sentido es aumentar las utilidades particulares de específicas personas, si bien esto pueda fortuitamente ocurrir. **Su esencia es beneficiar una población y generar condiciones de seguridad, tranquilidad y bienestar para todo aquél que eventualmente haga uso de los espacios de tránsito público que reciben el alumbrado. Los bienes que proporciona esta prestación son dirigidos a todas las personas que los usen y, por lo tanto, tienen una proyección colectiva y general, antes que individual.»** (Sentencia de Constitucionalidad C-272 de 2016)

Es clara la jurisprudencia citada al referir a bienes que comportan un beneficio general a la sociedad, y que no repercutan directamente al contribuyente, no son dables de ser financiado por tributos que se han creados para compensar un beneficio directo a favor de contribuyente, o la prestación de un servicio.

Al respecto, considérese que la *ratio decidendi*, con base en la cual se decide no declarar de forma inmediata la inexecutable de la norma, fue considerar que, de hacerlo, se estaría generando efectos inconstitucionales, en tanto la inconstitucionalidad repercutiría en la protección bienes jurídicos protegidos constitucionalmente, observemos:

«53. Sin embargo, la Corte considera que no es factible adoptar un fallo de inexecutable simple, debido a la trascendencia constitucional que tiene la destinación de las tasas y sobretasas que crea esta norma. **En concreto, el resultado de una declaratoria de inexecutable simple no sólo es indeseable en términos prácticos sino que generaría efectos inconstitucionales por impedir que se garantice el fin esencial del Estado de asegurar la convivencia pacífica (artículo 2o de la Constitución), la vida e integridad de las personas y, en particular, se financien programas para preservar el orden público en el territorio, como una de las obligaciones constitucionales más importantes de los gobernadores y alcaldes (artículos 303 y 315 de la Carta). Con base en este escenario, es primordial adoptar un fallo con un alcance diferente.»**

Lo expuesto hace patente inferir que no encontramos ante sectores que repercuten directamente en beneficio de toda la sociedad colombiana, por lo que ello hace inviable que su financiamiento se presente con base en tributos que tiene por objeto compensar o retribuir el beneficio directo o la prestación directa de un servicio, sino que el mismo impone ser estructurado mediante una tasa.

La *ratio decidendi* de la jurisprudencia de la sentencia C-272 de 2016, también permite arribar a la conclusión de que tipologías tributarias como: contribución especial (Compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra

realizado por una entidad pública.); tasa (El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable); contribución parafiscal (El hecho generador son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma), no son tipologías tributarias válidas con base en las cuales financiar los sectores de seguridad y la convivencia ciudadana.

Con base en lo expuesto, se hace claro que la tipología dentro de la cual se enmarca el tributo que mediante esta propuesta se presenta es la de la tasa, en tanto, permite el financiamiento de sectores que retribuyen en el interés general de toda la comunidad.

• Comparativa Tipología de Tributos

La diferencia en la tipología tributaria ha sido esquematizada por parte de la honorable Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-155 de 2016, en la cual sintetiza los elementos de cada tributo. Recuadro que presenta modificaciones a efecto de incluir todas las tipologías tributarias analizadas, veamos:

Impuesto	<ul style="list-style-type: none"> (i) prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado; (ii) hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general; (iii) al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) en cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y (vi) no guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.
Tasa	(i) el hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio

	<p>individualizable; y</p> <p>(ii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio⁵; y</p> <p>(iii) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos.</p>
Contribución Especial	<p>(i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública⁶;</p> <p>(ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente;</p> <p>(iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.</p>
Contribución Parafiscal	<p>El hecho generador son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma⁷. En este mismo sentido, se pueden extraer tres rasgos definitorios⁸:</p> <p>(i) obligatoriedad (el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución); (ii) singularidad (recae sobre un específico grupo de la sociedad); y (iii) destinación sectorial (se ha de revertir en el sector del cual fue extraída).</p>

⁵ De conformidad con la jurisprudencia y la doctrina, luego de la creación de una tasa o una contribución especial por parte del legislador, los entes territoriales deberán fijar las tarifas correspondientes, tablas o catálogos de precios de dichas tasas o contribuciones especiales, sin que esto indique que la creación les sea dada pues es el legislador en ejercicio de su poder originario, el llamado a definirlos. Así mismo, en la fijación de las tarifas correspondientes la retribución debería idealmente tener como base el costo marginal de largo plazo de la prestación del servicio, dejando un margen de discrecionalidad al ente territorial para establecer una utilidad razonable (Public Finance in Theory and Practice, Cuarta edición, 1984, Richard Musgrave y otros, pp. 734 a 738).

⁶ Sentencia C-144 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes; sentencia C-495 de 1998, MP: Antonio Barrera; y sentencia C-155 de 2003, MP: Eduardo Montealegre. En este mismo sentido, la sentencia C-621 de 2007, MP: Rodrigo Escobar Gil, establece que *"existe un tercer significado del término contribución que designa algunas modalidades sui generis de tributos difícilmente clasificables en las categorías tradicionales y que involucran la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago"*.

⁷ Sentencia C-545 de 1994, MP: Fabio Morón Díaz.

⁸ Sentencias C-490 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterado en la sentencia C-308 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-528 de 2013 M.P. María Victoria Calle, en el cual establece que *"El carácter parafiscal de un tributo, precisó entonces, no está determinado por su inclusión dentro del presupuesto de rentas, sino por sus notas de obligatoriedad, singularidad y destinación específica"*.



El recuadro anterior permite concluir lo expuesto en relación a la naturaleza de los tributos que se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, fundamento que permite soportar de plano la naturaleza jurídica que se adoptará, respecto al tributo que remplazará al establecido en el artículo octavo de Ley 1421 de 2010. El cual se hará a través de una tasa, en tanto se trata de un tributo que el hecho generador del mismo no está vinculado de manera específica con un servicio o un beneficio individual, sino a la seguridad y convivencia como bien público.

3. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

Ahora bien, en el presente proyecto de ley se propone que el ajuste de tributo se realice mediante la adopción de una tasa, denominada «Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana». Para tal propósito, se exige al legislador, el precisar aquello que constituye el hecho generador del tributo, y con base en los cuales se dará la adopción de este por parte de los departamentos.

Lo anterior por cuanto la no definición del hecho generador –beneficio de un bien público de la seguridad y convivencia ciudadana–, supone una omisión insalvable, conforme así lo tiene consagrado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en amplia jurisprudencia de la que resaltamos:

«Es decir, es el Congreso a través de la Ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que éste establece.» (C.E. S.4. rad 1685 del 04 de septiembre de 2008 C.P. Ligia López Díaz)

Y en posterior sentencia, en la que reiteró:

«Así mismo, precisó, que en aquellos eventos en que la ley creadora del tributo no se hubiere ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen, y, por ende, del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular.

En ese sentido, se ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador: (i) la autorización del gravamen y (ii) la delimitación del hecho



generador. (C.E. S.4. rad 18949 del 28 de febrero de 2013 C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez)

La posición de la Corte Constitucional plantea iguales argumentos, todos tendientes a predicar la insalvable necesidad de que el legislador establezca el hecho general del tributo. Así en sentencia de constitucionalidad del año 2019, señalaba:

«[...] el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. [...]» (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-278 de 2019)

Con base en lo expuesto, y considerando que la razón de declarar la inconstitucionalidad del artículo octavo de la ley 1421 de 2010, surge en razón de la vulneración al principio de legalidad y certeza tributaria, originado en la no determinación del hecho generador. Se propone que el la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, tendrá como hecho generador:

El hecho generador de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos.

Cumpliendo así con la orden constitucional, consagrada en el resuelve segundo, de la sentencia de Constitucionalidad C-101 de 2022, en la que se ordenó al Congreso de la República, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expedir la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

3.1. POTESTAD IMPOSITIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES

En el presente proyecto de ley se propone que los entes territoriales, respecto el la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, sean los llamados a establecer los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas, así como lo demás elementos componentes del tributo, debiendo los mismos guardar principio de consecutividad con el hecho generador bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.



Sin embargo, a efectos de poder dar cuenta de la regulación del tributo por parte de los entes territoriales, es necesario hacer referencia al principio de legalidad que ha de tenerse presente para la imposición de cualquier tributo

El principio de legalidad, materializa la máxima «No Taxation Without Representation» que corresponde a la necesidad de garantizar seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y además representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado

En estos términos para que un tributo pueda ser exigido en una jurisdicción sub-nacional se requiere del acto de creación de la ley, además de la adopción mediante Ordenanza (Departamento) o Acuerdo (municipios-Distritos), dependiendo de a quién corresponde la renta.

Ahora bien, importante considerar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que los entes territoriales tienen reconocido, de conformidad con lo consagrado en el artículo 338, potestad impositiva para regular los tributos territoriales de conformidad con la Ley y la Constitución. Potestad que no puede ser vaciada por la regulación que del tributo haga el legislador.

La Constitucional sobre el tema ha sido ampliamente clara al respecto:

«23. Precisar los extremos entre los que puede transitar el legislador para asegurar la armonización del principio unitario y la autonomía de las entidades territoriales no es una tarea simple. Este Tribunal ha indicado que el legislador debe satisfacer un nivel mínimo de regulación que refleje la especial posición que la Nación tiene en el diseño de la política fiscal y en la concreción de la unidad económica. **Al mismo tiempo no puede exceder un nivel máximo de regulación que impida a las entidades territoriales el ejercicio de las atribuciones que en materia tributaria les fueron confiadas por la Constitución.**

[...]

[...] Según esta Corporación “[e]l papel del legislador en estos casos puede variar” a pesar de lo cual “será preceptivo que la ley establezca los elementos mínimos para que la actividad de los entes de representación territorial se lleve a cabo siguiendo parámetros objetivos, siendo dichos elementos, por lo menos, la i) autorización para la creación del tributo y la ii) determinación del hecho gravable”. De este modo, “será posible que los cuerpos de representación territorial complementen la regulación legal al establecer los sujetos, la tarifa y la base gravable del mismo”. En conclusión, la función



tributaria de las entidades territoriales puede iniciar en el momento en que el Congreso ha decidido autorizar un tributo y delimitar el hecho gravable.

25. En el otro costado se encuentra la prohibición de regulación excesiva cuyo desconocimiento comporta una infracción de la autonomía de las entidades territoriales. **La Sala Plena ha sostenido que el legislador debe “reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria, porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos”.**» (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad, C-132 de 2020)

Lo referido se hace más claro, si leemos lo que prescribe la Carta Constitucional, la cual precisa en el artículo 338 de forma expresa la participación de los entes territoriales en la regulación de los tributos:

«Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.»**

«[...]»

Tal posición de reconocer el derecho que tienen las entidades territoriales, de participar en la determinación del tributo, no es absoluto reconocida únicamente por el máximo tribunal constitucional, por cuanto tal posición es también compartida por el Consejo de Estado, alto tribunal que, atendiendo la jurisprudencia constitucional, reconoce el derecho y el deber que tienen las entidades territoriales, para determinar los elementos de los tributos que adoptan en sus territorios. Veamos:

«2.2. En relación con la autonomía tributaria de las entidades territoriales, la Sala ha mantenido una línea jurisprudencial construida a partir de la sentencia del 9 de julio de 2009, en la que modificó su criterio, **para señalar que los Concejos Municipales, a la luz de la Constitución Política de 1991, tienen plenas facultades para determinar los elementos de los tributos de conformidad con los parámetros señalados por el legislador.**

En dicha providencia, la Sala puso de presente que la facultad impositiva de los municipios en la Constitución de 1886 era derivada, y que esa potestad sufrió



algunos cambios en la Constitución de 1991, al disponer que la ley, las ordenanzas y los acuerdos podían determinar los elementos del tributo, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 constitucionales, que confirieron a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la posibilidad de establecer aspectos de la obligación tributaria.

La Sección precisó que la mencionada competencia no es ilimitada, en tanto la facultad creadora del tributo está atribuida al Congreso, pero a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquélla no los haya fijado directamente.

2.3. Ese cambio de posición se fundamentó en la interpretación que realizó la Corte Constitucional del artículo 338 de la Constitución Política:

“Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional **no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios**

(...)

“Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. **Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar.**

(...)

“Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo

cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, **no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución.** (Negrillas y subrayas fuera de texto –SIC–).

2.4. Con base en los anteriores argumentos, la Sala modificó su criterio jurisprudencial para reconocer la facultad que tienen los concejos municipales para establecer el tributo y los elementos de la obligación tributaria, de acuerdo con las pautas establecidas en la ley creadora del gravamen.» (C.E. S.4. 03 de abril de 2014. Radicado 18881 C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez)

Es claro entonces, que las máximas autoridades a nivel constitucional y de lo contencioso administrativo, han reconocido con fundamento en la Constitución Política, que los entes territoriales deben intervenir en la determinación de los elementos del tributo. So pena de vaciar la potestad de impositiva, y en esa línea anular la autonomía tributaria de la que gozan lo entes territoriales para la adopción de sus tributos.

Con base en lo anterior, en el presente proyecto de ley se propone que los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana sean establecidos por las asambleas departamental y los Concejos municipales y distritales,

Asimismo, se propone en el presente proyecto de ley que los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, que se establezcan deberán guardar el principio de consecutividad con el hecho generador y el monto de los recursos que sean invertidos por el departamento en ese bien público de la seguridad y la convivencia. Consecutividad que se deberá dar en el marco de los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

Regulación que permiten materializar los postulados de autonomía territorial y competencia impositiva que se han reconocido a los entes territoriales por la Constitución Política y la jurisprudencia la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

3.2. RECAUDO Y FACTURACIÓN

En el presente proyecto de ley, se está proponiendo además señalar la gestión para el recaudo y facturación de los ingresos relativos al Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Se debe partir señalando que la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-132 de 2020, señaló:

«En efecto, este Tribunal ha establecido que “el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para establecer los medios a través de los cuales se efectúa el recaudo, para garantizar su eficacia y eficiencia”. Esta atribución del Congreso le permite entonces, al momento de definir los lineamientos de la política fiscal, elegir entre diferentes mecanismos de recaudo bajo la condición de que ello se encuentre orientado a materializar los principios que rigen el sistema tributario.»
(Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-132 de 2020)

Ahora bien, la competencia que tiene el legislador para imponer cargas públicas orientadas al recaudo de los tributos, ha sido objeto de análisis de la Corte Constitucional, en virtud de los cargos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra la expresión contenida en el artículo, Ley 1819 de 2016 artículo 352, la cual señala: «El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste».

Así en la providencia referida se expuso con claridad que el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de equidad y justicia comporta no solamente la obligación de cumplir las obligaciones tributarias, sino que el mismo abarca la asunción de responsabilidades tendientes al buen funcionamiento del sistema fiscal (Art. 95.9 de la C.P), cargas que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, encuentran respaldo en los principios de solidaridad (Art. 1 de la C.P.) y de eficiencia tributaria (Art. 363 de la C.P.).

Aunado a lo expuesto, y reiterando su jurisprudencia, la Corte Constitucional precisaba si era «válido constitucionalmente restringir la libertad de los sujetos económicos, imponiéndoles cargas de orden administrativo tributario». Señalando que:

«[...] esto no impide que el Legislador, por razones de eficiencia en la recolección de los tributos, autorice a la Administración para llamar a los asociados que reúnan determinadas condiciones a colaborar en la función del recaudo, con lo cual simplemente se desarrolla la norma constitucional que establece el deber de



solidaridad de las personas y los ciudadanos en materia fiscal.» (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

Aunado a lo anterior se precisa indicar que la Corte Constitucional ha considerado que la posición privilegiada, en relación con la oportunidad y la inmediatez del recaudo, hace razonable y proporcionado que el Legislador imponga cargas tendientes al buen funcionamiento del sistema fiscal a determinados actores, lo cual además fortalece el cumplimiento de los principios de eficiencia y equidad tributarias.

Ahora bien en relación con la colaboración de los particulares en la actividad del recaudo, la Corte ha manifestado que se establecen en el marco del principio de eficiencia tributaria que conjuga la relación costo beneficio desde dos puntos de vista: el **económico**, que alude a un a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y **social**, que comporta que las imposiciones sean aplicadas y recaudas con el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.

«[...] el Legislador actúa frecuentemente a través de la colaboración de personas naturales o jurídicas y, en especial, de particulares. Esto ocurre cuando ciertos agentes desempeñan un papel clave en el flujo de recursos de los contribuyentes, intervienen en las operaciones económicas gravadas o, debido a la naturaleza su actividad económica, se hallan en aptitud de prestar una ayuda eficaz en el proceso de recaudo.» (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

De ahí que la libertad de configuración normativa del Legislador en el campo tributario comprenda la posibilidad de diseñar cargas fiscales y mecanismos para garantizar el ingreso efectivo de las contribuciones a las arcas estatales.

Aunado a esto, la Sala ha señalado en reiterada jurisprudencia que la iniciativa privada comporta deberes (función social, artículo 333 C.P.) soportados en el principio de solidaridad (artículo 1º), como el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado que implica no solamente pagar cumplidamente los tributos, sino también la asunción de responsabilidades tendientes al buen funcionamiento del sistema fiscal.⁹

En ese orden de ideas, la Sala encontró ajustada a la Constitución la imposición de cargas administrativo tributarias a ciertos particulares relacionadas con la retención y recaudo de exacciones, a partir de su posición clave en la respectiva generación o recolección del impuesto de alumbrado público, en vista de que suministran un servicio que guarda una evidente relación de proximidad con el de alumbrado público y, por esta razón, poseen experticia en el proceso de facturación y cobro de ese específico tipo de prestación, al respecto la Corte señaló

⁹ Ver sentencias relacionadas C-1144 de 2001, C-150 de 1997 y C-445 de 1995

«Adicionalmente, las empresas de energía eléctrica domiciliaria tienen una relación comercial permanente con los usuarios ...pues periódicamente cobran y reciben a través de una factura el costo del servicio que prestan. Todo lo anterior se traduce en un método de recaudo del impuesto de alumbrado público que propicia las condiciones para que, con poco esfuerzo administrativo del Estado y sin procedimientos extraños a las operaciones corrientes de las citadas comercializadoras, se facilite al contribuyente el pago de la obligación.» (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

Ahora bien, en esa oportunidad, respecto al recaudo del impuesto de alumbrado público en la factura domiciliaria, aclaró:

«El recaudo del impuesto de alumbrado público en la factura domiciliaria provee la posibilidad al sujeto pasivo de extinguir su deber a través de la misma transacción ordinaria que realiza para sufragar el servicio de energía eléctrica que disfruta en su domicilio. De esta manera, la administración evita imponer trámites dispendiosos y costos adicionales para la cancelación de la obligación, que a la postre podrían desestimular su recaudo, además de fomentar de tal forma el pago cumplido de la contribución.» (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

Como se puede observar la propuesta presentada en el presente proyecto de ley, relativo a tener que el recaudo de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, lo harán los Departamentos en el recaudo de sus tributos o a través de los prestadores de servicios públicos como responsables, mediante las facturas de servicios públicos; y a que las empresas prestadoras, distribuidoras y/o comercializadoras podrán actuar como agentes recaudadores de la tasa, dentro de la factura correspondiente y transferirán los recursos dentro de los primeros treinta (30) días calendario del mes siguiente al del recaudo.

Estas últimas son cargas tributarias que encuentran fundamento constitucional, en tanto materializan los principios constitucionales de solidaridad (Art. 1 de la C.P.), eficiencia tributaria (Art. 363 de la C.P.) y el deber constitucional del cumplimiento de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

4. ARTÍCULO DE TRANSICIÓN

Se propone en el presente proyecto de ley, artículo de transición a través del cual se establece que, las normas que encuentran compatibilidad con la autorización y el hecho generador definidos en la ley que se crea, conserven su vigencia, empero aquellas normas que no se adecuen, deberán ser modificadas, para ellos se establece un plazo máximo de un año para ello.

5. ANÁLISIS DEL RECAUDO QUE SE PRESENTABAN CON LA TASA/SOBRETASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO OCTAVO DE LA LEY 1421 DE 2010

Se procede a presentar la información FUT, relativa los ingresos obtenidos por departamentos y municipios por concepto de la aplicación Tasa/Sobretasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Información que permite identificar que la Tasa/Sobretasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana es un tributo que, en el contexto social del país con índices de criminalidad elevados, cobra cada vez más relevancia en cuanto asegura la inversión en la seguridad de los ciudadanos.

5.1. Recaudo Departamentos

Según cifras FUT en el periodo 2013 a 2021, son 7 los Departamentos en el país que registran cifras de recaudo por concepto de tasa/sobretasa destinada a financiar la seguridad, siendo el Atlántico el que registra un mayor valor de recaudo por ese concepto.

Departamento que mantiene constancia en los reportes en el FUT de los ingresos obtenidos por este tributo, aunque tal constancia en el ingreso se identifica también de los departamentos de Risaralda y el el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹⁰

Total Ingresos Tasas o sobretasas especiales creadas para financiar los fondos de seguridad (Cifras en millones de pesos)									
Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Atlántico		\$ 44.703,34	\$ 58.642,22	\$ 85.483,04	\$ 96.653,10	\$ 113.929,55	\$ 130.821,96	\$ 107.111,10	\$ 130.271,50
Guaviare		\$ 1.180,45							
La Guajira	\$ -	\$ 6,72							
Magdalena	\$ -								
Risaralda		\$ 225,42	\$ 301,09	\$ 624,38		\$ 923,15	\$ 1.944,95	\$ 3.861,23	\$ 3.366,51
Valle del Cauca									\$ 19.123,64
Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	\$ 336,72	\$ 360,06	\$ 1.348,74	\$ 2.512,45		\$ 2.370,98	\$ 973,37	\$ 1.155,14	\$ 1.713,77

(Fuente de la información: Formulario Único Territorial (FUT), Cifras en millones de pesos)

Finalmente, la información también da cuenta de que hay varios departamentos, respecto a los cuales no se tienen datos para las últimas vigencias. Situación que puede responder a que no se está reportando información por ese concepto en el FUT o a que directamente ya no se están haciendo recaudos por dicho concepto.

Lo expuesto permite concluir que son varios los departamentos que obtienen ingresos para el financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana de la tasa/sobretasa declara inexecutable,

¹⁰ Cabe anotar que para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se debe tomar el valor con precaución, dado que se encuentra como departamento y como municipio en FUT

por lo que lo mismo exige que se busque su adecuación de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional al Congreso de la República en la sentencia C-101 de 2022.

5.2 Recaudo Municipios

Según cifras FUT en el periodo 2017 a 2021, son 57 los municipios en el país que registran cifras de recaudo por concepto de tasa/sobretasa destinada a financiar la seguridad, siendo Palmira (3.597 millones de pesos en 2021) y Puerto Gaitán (2.508 millones de pesos en 2021), los municipios que registran un mayor valor de recaudo por ese concepto.

Lo anterior se puede observar en las siguientes fichas de análisis, en las que se expone el total de ingresos de tasas o sobretasas creadas para financiar los fondos de seguridad por parte de los municipios.

Total Ingresos Tasas o sobretasas especiales creadas para financiar los fondos de seguridad 2017-2021 (Cifras en millones de pesos)																												
Municipio	Agropecuaria	Alajandina	Anorá	Apulo	Barrancas	Bello	Bicé	Bosconia	Calenturas	Caloto	Caracas	Carmel	Cerro	Chiricó	Chicó	Concepción	Bufo	El Valle	El Valle de los Rios	El Valle de Guabaria	El Valle de los Rios	El Valle de los Rios	El Valle de los Rios	El Valle de los Rios	El Valle de los Rios	El Valle de los Rios		
Departamento al que pertenece	Cesar	Antioquia	Nariño	Risaralda	La Guajira	Cauca	Antioquia	Boyacá	Nariño de Santander	Valle del Cauca	Antioquia	Tolima	Córdoba	Santander	Nariño de Santander	Boyacá	Nariño	La Guajira	La Guajira	Condorcancha	Nariño	Tolima	Antioquia	Condorcancha	Condorcancha	Condorcancha	Condorcancha	
2017	\$ 34,73				\$ 225,28	\$ 49,73	\$ 93,23	\$ 128,07	\$ 126,68	33	\$ 30,01	\$ 0,00		\$ 0,88	\$ 132,75		\$ 2,08	\$ 454,13	\$ 65,99	\$ 234,53	\$ 137,33		\$ 0,00					
2018	\$ 215,58		\$ 99,54	\$ 66,69	\$ 253,72	\$ 84,34	\$ 17,74																					
2019	\$ 343,49		\$ 45,36		\$ 234,93	\$ 194,47																						
2020	\$ 303,21	\$ 196,30		\$ 183,03		\$ 326,23	\$ 61,89	\$ 101,83																				
2021																												

Total Ingresos Tasas o sobretasas especiales creadas para financiar los fondos de seguridad 2017-2021 (Cifras en millones de pesos)																												
Municipio	Granada	Guaranda	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab	Itab
Departamento al que pertenece	Condorcancha	Sucre	Cauca	Nariño	Antioquia	Nariño de Santander	Tolima	Cauca	Cauca	Cauca	Condorcancha	Valle del Cauca	Putumayo	Meta	Putumayo	Derechos	Cesar	Tolima	Santander	Antioquia	Nariño de Santander	Antioquia	Boyacá	Sucre	Boyacá	Boyacá	Boyacá	
2017	\$ 46,47	\$ 164,88			\$ 1,00	\$ 64,47	\$ 23,90	\$ 79,14	\$ 124,43	\$ 84,80	\$ 4.204,36	\$ 4.192,64	\$ 422,98	\$ 8,54	\$ 1.048,33	\$ 89,10	\$ 104,92	\$ 480,37	\$ 714,26	\$ 74,16	\$ 307,33	\$ 127,34	\$ 409,48	\$ 231,19	\$ 241,23	\$ 241,23	\$ 241,23	\$ 241,23
2018	\$ 3,14	\$ 98,51	\$ 2,16		\$ 218,40		\$ 218,40			\$ 3.761,40	\$ 669,19	\$ 11,92	\$ 43,60		\$ 93,13			\$ 836,63			\$ 87,08	\$ 347,41	\$ 273,08	\$ 273,08	\$ 273,08	\$ 273,08	\$ 273,08	\$ 273,08
2019	\$ 3,87	\$ 100,04			\$ 93,23					\$ 3.412,19	\$ 433,57	\$ 42,99			\$ 148,76													
2020										\$ 3.927,22																		
2021																												

Total Ingresos Tasas o sobretasas especiales creadas para financiar los fondos de seguridad 2017-2021 (Cifras en millones de pesos)									
Municipio	Segovia	Soteno	Supatá	Tello	Tibasso	Tijecá	Tibú	Topopl	Villa Caro
Departamento al que pertenece	Boyacá	Cauca	Condorcancha	Valle	Boyacá	Boyacá	Antioquia	Condorcancha	Nariño de Santander
2017	\$ 1,51					\$ 0,07			
2018						\$ 60,36	\$ 13,18		\$ 48,20
2019		\$ 79,94	\$ 28,28	\$ 1,34		\$ 200,30	\$ 116,49	\$ 164,03	
2020		\$ 30,88	\$ 27,75						
2021									

Fuente de la información: Formulario Único Territorial (FUT)

(Elaboración propia* Ampliar para visualizar)

Se identifica además que son múltiples los municipios en los cuales se presenta recaudo por concepto de la aplicación de la Tasa/Sobretasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la mayoría de los mismos reportando ingresos para la vigencia 2020. No obstante, se presenta una debilidad en la información, dado que no se cuenta con información para 2021 para la mayoría de los municipios, lo cual puede atender al no reporte oportuno de la información al sistema FUT.

Lo expuesto permite concluir que son varios los departamentos y municipios que obtienen ingresos para el financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana de la tasa/sobretasa declara inexecutable, siendo los departamentos quienes tienen recursos y obligaciones más



representativas como son los casos del Departamento de Atlántico, el Departamento del Valle, el de Risaralda, por lo que lo mismo exige que se busque su adecuación de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional al Congreso de la República en la sentencia C-101 de 2022.

6. PROPUESTA DE ARTICULADO

Con base en lo expuesto, presentamos la propuesta de articulado para la adopción de la Tasa de Seguridad Y Convivencia Ciudadana, en los siguientes términos:



PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2023 CÁMARA, “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA EL COBRO DE LA TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA A CARGO DE DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto establecer lineamientos para el cobro de la tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos.

ARTÍCULO 2. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Los departamentos, municipios y distritos, podrán a través de las asambleas y concejos, adoptar el tasa de seguridad y convivencia ciudadana.

El hecho generador del la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

Esta tasa se podrá establecer en los departamentos, como una sobretasa en la prestación de los servicios públicos, la tasa de registro, y/o en las estampillas departamentales, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del departamento.

En los municipios y Distritos se podrá establecer, como una sobretasa en impuesto predial, industria y comercio, estampillas o delineación urbana, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del Municipio o Distrito.

Los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, guardarán conexidad con el hecho generador definido en el presente artículo.

ARTÍCULO 3. DESTINACIÓN. La Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, se destinará a los fondos departamentales, distritales y municipales de seguridad y convivencia ciudadana.

PARÁGRAFO. El cincuenta por ciento (50%) de los dineros y/o recursos - correspondientes al recaudo de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana que perciben los Departamentos - se transferirá al Fondo Cuenta Distrital o Municipal, del Distrito o Municipio, donde haya sido recaudado la tasa . Lo anterior, siempre y cuando el Distrito o Municipio aporten a dicho fondo más del sesenta y cinco por ciento (65%) del total de los recursos recaudados - para tal fin - por el respectivo Departamento.

ARTÍCULO 4. RECAUDO Y FACTURACIÓN. El recaudo de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, lo hará el departamento, municipio o distrito en el recaudo de sus tributos o a través de los prestadores de servicios públicos como responsables, mediante las facturas de servicios públicos. Las empresas prestadoras, distribuidoras y/o comercializadoras podrán actuar como agentes recaudadores responsables de la tasa, dentro de la factura correspondiente y transferirán el recurso al Departamento, dentro de los primeros treinta (30) días calendario del mes siguiente al del recaudo. El Departamento, municipio o Distrito, adoptará al respectivo calendario tributario de declaración y pago de los tributos y transferencia del recaudo y reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes y responsables.

ARTÍCULO 5. TRANSICIÓN. Las ordenanzas y acuerdos, que se adecuen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos aspectos en los que deban ser modificadas, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍO GENERAL

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____


No. _____ Con su correspondiente

Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____

Ha sido presentado en este despacho el

El día _____ de _____ del año _____

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 08 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo _____

No. 112 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S Antonio
Zabaraín.

SECRETARIO GENERAL