

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
N°112/2023 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”**

Honorable Representante
Carlos Alberto Cuenca Chaux
Presidente
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes
Bogotá

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 112 de 2023
Cámara.

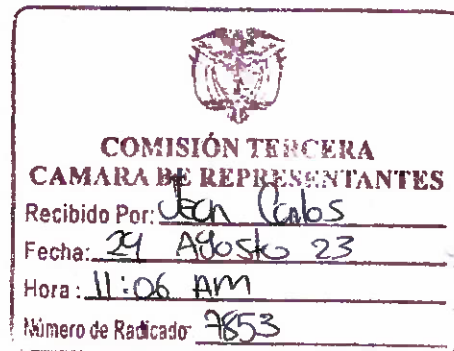
En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 112/2023 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**”.




Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



Álvaro Henry Monedero Rivera
H. Representante
Coordinador Ponente




**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: Jhon Cabos
Fecha: 24 Agosto 23
Hora: 11:06 AM
Número de Radicado: 7853

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento y Antecedentes normativos del proyecto de ley.
5. Conveniencia del Proyecto de ley.
6. Pliego de modificaciones
7. Declaración de impedimentos
8. Proposición.
9. Texto que se propone para primer debate en la comisión tercera constitucional de la cámara de representantes para primer debate del proyecto de ley n°112/2023 cámara.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 112 de 2023 de Cámara titulado “**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**”, fue radicado el día 8 de agosto de 2023, por el Honorable Senador Antonio Zabarain ante la Secretaría General de la Corporación.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio del día 17 de agosto de 2023, donde fueron designados como ponentes coordinadores los H.R. Armando Antonio Zabarain D’Arce y Álvaro Henry Monedero.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este Proyecto de Ley tiene como objeto principal, con base en los primeros artículos y en la exposición de motivos, establecer lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos.

La iniciativa en mención se compone de 6 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- **Artículo 1:** Objeto del proyecto de ley.
- **Artículo 2:** Se establece la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.
- **Artículo 3:** Destinación de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.
- **Artículo 4:** Recaudo y facturación de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.
- **Artículo 5:** Periodo de transición de ordenanzas y acuerdos
- **Artículo 6:** Vigencia de la ley.

4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes. También en la Constitución Política de 1991, el artículo 338 crea la obligatoriedad de que la ley, ordenanzas y acuerdos que creen este tipo de tasas, establezca de forma precisa “directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”

Además de lo anterior, la Tasa de Seguridad y Convivencia ciudadana tiene su origen en la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, más conocida como “Ley de orden público”, la cual en su artículo 119, dispuso la creación de los Fondos de Seguridad, con carácter de “fondos cuenta”, en los departamentos y municipios del país para financiar las actividades de seguridad y orden público. El artículo 122 ibídem creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con el objetivo de que este se encargara de la administración de los gastos destinados a garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas las acciones tendientes a fortalecer y preservar el orden público en el territorio nacional. Así mismo, la organización y funcionamiento de estos fondos fue objeto de reglamentación a través del Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, y posteriormente modificado por el Decreto 577 de 2011. Estas disposiciones han sido prorrogadas varias veces (a través de las leyes 548/1999, 782/1999, 1106/2006 y 1421/2010), siendo la ley 1421 de 2010 en su artículo 8° la que facultó a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los Fondos Cuentas Territoriales de Seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Sin embargo, este inciso fue declarado inexecutable de manera diferida (en un periodo de 2 legislaturas a vencerse el 20 de junio de 2024) por la Corte Constitucional en la sentencia C-101-22 de 17 de marzo de 2022 (Magistrada Ponente Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado), pues su contenido no era claro en cuanto a la fijación del hecho generador de las tasas y sobretasas.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La sentencia anteriormente citada recalca la imperiosa necesidad de establecer los lineamientos de la tasa establecida por la ley 1421 de 2010 en su artículo 8° de tal manera que se fije de manera concreta aspectos trascendentales como su hecho generador, con el fin de eliminar incertidumbre en su pago y recaudo por parte de los sujetos activos y pasivos, que también deben ser determinados. Esto, en razón a que la Corte mencionó en dicha providencia 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” (Sentencia C-101 de 2022)

Tal como lo resume el estudio de Ángela María Chamorro Córdoba titulado “La ‘Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana’: un reflejo de la necesidad de delimitar el poder tributario de los entes territoriales, así como de parametrizar las categorías tributarias” (2020), “La norma creadora de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana les dio la opción a los departamentos y municipios de adoptar tasas o sobretasas especiales. Estas últimas no están catalogadas como una categoría tributaria, pero es común su utilización con propósitos recaudatorios. La sobretasa, al igual que la tasa, es un gravamen cuyos recursos recaudados tienen una destinación específica. Pero, a diferencia de la tasa, la sobretasa no está atada a la prestación de un servicio” (p. 28). Esta es una de las razones por las cuales el autor, en el proyecto de ley bajo estudio, toma como punto de partida la definición de tasa para fijar los lineamientos específicos bajo los cuales se ha de efectuar su recaudo.

A la fecha, algunas entidades como las Asambleas Departamentales del Magdalena y del Valle del Cauca han expedido las respectivas ordenanzas para dar aplicabilidad al mencionado artículo 8º de la ley 1421 de 2010. A continuación se citan, con base en el estudio de Chamorro Córdoba, la forma en que dichas entidades han regulado el tema:

- En cuanto al desarrollo normativo de la mencionada tasa en el Departamento del Magdalena, vale la pena resaltar que la Ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012 señaló como sujeto activo del gravamen al Departamento del Magdalena, a través del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y como sujeto pasivo a los beneficiarios directos o indirectos del servicio público de seguridad y convivencia ciudadana, quienes, en su condición de usuarios regulados, están obligados a pagar el tributo a través de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Adicionalmente, mencionó como sujetos pasivos del gravamen a los autogeneradores, cogeneradores y trigeneradores de energía eléctrica, las concesiones de vías, comunicaciones terrestres o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales. La Ordenanza también dispuso que el gravamen se causa cuando las personas comercializadoras y prestadoras del servicio público de energía eléctrica facturan dicho servicio a sus usuarios y cuando se consume autogenerada, cogenerada o trigenerada su propia energía eléctrica. Para definir el monto a cobrar a los usuarios, se establecieron tarifas mensuales diferenciales para el sector residencial, las cuales varían dependiendo del estrato social. (p. 30-31)
- Con respecto a la regulación de esta tasa desarrollada en el Departamento del Valle del Cauca, la Ordenanza señaló como sujeto activo de esta al Departamento del Valle del Cauca, a través del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y como sujetos pasivos a los beneficiarios directos o indirectos del servicio público de Seguridad y Convivencia Ciudadana, quienes tendrían la obligación de pagar el tributo en su condición de usuarios del servicio público de energía eléctrica. Seguidamente, se estableció que el hecho generador de la tasa sería la prestación del servicio público de Seguridad y Convivencia Ciudadana por

parte del Departamento del Valle del Cauca y demás organismos encargados de dicha función dentro del territorio, pero que la misma se causaría cuando las personas naturales o jurídicas que actúan como comercializadoras o prestadoras del servicio público domiciliario de energía efectuaran la facturación a sus usuarios. También dispuso que el monto del tributo sería cuantificado conforme a la cantidad de energía eléctrica consumida por los usuarios de este servicio, el estrato social y destinación de los predios. (p. 33)

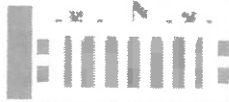
En ambos casos sucedió que las ordenanzas fueron objeto de estudio de legalidad por parte de los tribunales administrativos de cada uno de los circuitos judiciales respectivos, en los cuales se concluyó que “el Tribunal Administrativo del Magdalena se limitó a señalar que no existía prohibición legal o constitucional alguna para que la tasa fuera calculada y recaudada a través del servicio energía eléctrica, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, las Corporaciones públicas están facultadas para fijar los elementos de la obligación tributaria y el método de recaudo; mientras que el Tribunal Administrativo del Valle señaló que, aunque el acto administrativo a través del cual fue adoptada la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana no transgredía los principios de legalidad y reserva de ley, sí contravenía lo dispuesto en los artículos 146 y 148 de la Ley 142/1994 y en los Decretos 2223/1996 y 828/2007, en la medida que estas normas prohíben incluir en la factura de servicios públicos domiciliarios cobros adicionales a los de la prestación del respectivo servicio” (p. 43-44). Estas decisiones dan cuenta de la incertidumbre generada por la indefinición de las características de la tasa, lo cual pretende ser corregido por el presente proyecto de ley.

Es importante anotar que la reciente ley 2272 de 2022 en su artículo 12 pretende dar cumplimiento a la sentencia C-101 de 2022, sin embargo, la forma en que está redactado el artículo 12 limita el establecimiento de esta Tasa de Seguridad y convivencia ciudadana a los departamentos en los cuales ya está regulada y se está efectuando el cobro, causando un problema de inequidad e injusticia tributaria, por cuanto otros departamentos que quisieran obtener recursos para los fondos de seguridad a través del establecimiento de una Tasa de Seguridad, no podrían hacerlo.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de analizado el articulado junto con la exposición de motivos presentada en el proyecto de ley sometido a consideración, se considera necesario realizar ajustes al artículo 2 como se presenta a continuación:

Artículo	Modificación
<p>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.</p>	<p>ARTÍCULO 2. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. Los departamentos, municipios y distritos, podrán a través de las asambleas y concejos, adoptar el <u>la</u> tasa de seguridad y convivencia ciudadana.</p>



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. 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.

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~~ **el estipulado por el artículo 12 de la ley 2272 de 2022, es decir, en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial.** 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.

7. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

8. IMPACTO FISCAL

Para evaluar el impacto fiscal del presente proyecto de ley se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda, el cual a la fecha de la radicación de la presente ponencia no ha sido presentado.

Sin embargo, es necesario mencionar que la jurisprudencia sobre la necesidad del análisis del impacto fiscal sobre las iniciativas legislativas han señalado que, en la Sentencia C-075 de 2022 Corte Constitucional de Colombia (Magistrado ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO)

(...)


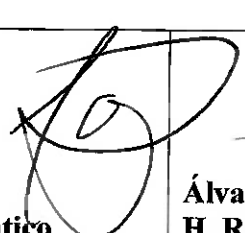
”El deber de análisis de impacto fiscal solo se hace exigible si la iniciativa legislativa efectivamente ordena un gasto o establece un beneficio tributario, no si se limita a autorizarlos”

(...)

“cuando durante el trámite legislativo se ha efectuado una mínima consideración sobre el impacto fiscal de la iniciativa en los términos ya señalados”

9. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 112/2023 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**”, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate.

 Armando Zabarain D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Álvaro Henry Monedero Rivera H. Representante Coordinador Ponente
--	---

10. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N° 112/2023 CÁMARA

PROYECTO DE LEY N° 112 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 la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.

El hecho generador de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el estipulado por el artículo 12 de la ley 2272 de 2022, es decir, en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto



predial. 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.

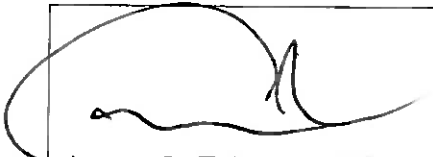
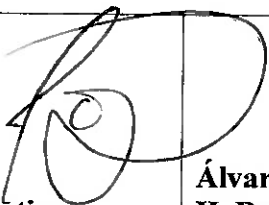
PARÁGRAFO. El cincuenta por ciento (50%) de los dineros y/o recursos - correspondientes al recaudo de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana que perciben los Departamentos - se transferirá al Fondo Cuenta Distrital o Municipal, del Distrito o Municipio, donde haya sido recaudado la tasa . Lo anterior, 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.

De los Honorables Congressistas,

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Álvaro Henry Monedero Rivera H. Representante Coordinador Ponente
--	---