

TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA UNA NECESIDAD ACTUAL EN
COLOMBIA



NATAN DAVID GARCÍA GARCÍA



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO
2025

TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA UNA NECESIDAD ACTUAL EN
COLOMBIA

NATAN DAVID GARCÍA GARCÍA

Artículo académico presentado como requisito para obtener el título de Especialista en Derecho
tributario

Asesor

Mg. RODRIGO CORTES BORRERO

Magister en Derecho contractual público y privado

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO TRIBUTARIO

VILLAVICENCIO

2025

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O. P.

Rector General

P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGU, O. P.

Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O. P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBON

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Rodrigo CORTES BORRERO

Decano de la Facultad de Derecho

Agradecimientos

Dedico este proyecto a Dios y la Virgen María quienes son mis guías espirituales para hacer de mi labor como abogado un instrumento para su voluntad.

*“El alma sin ciencia no es buena,
Y aquel que se apresura con los pies, peca.” Proverbios 19: 2.*

Agradezco a mi amada madre por permitirme soñar despierto y ser un ejemplo de tenacidad.

A mi amada Sari, compañera de vida que Dios dispuso para guiarme conforme a su voluntad.

Agradezco a mi alma máter por permitirme ser *facientes veritatem* comprometido con la construcción de una sociedad que responda a los retos del nuevo mundo.

Contenido

Resumen.....	6
Abstract	6
Introducción	6
Objetivos	7
Objetivo General	7
Objetivos Específicos	7
Pregunta Problema	8
Capítulo 1. Aproximaciones constitucionales, legales y dogmáticas de la tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana	8
El Estado y sus entidades territoriales, frente a la tasa de seguridad y convivencia ciudadana...	8
Aproximaciones conceptuales a los principios del Derecho tributario	10
El principio de legalidad.....	10
El principio de certeza jurídica	11
El principio de reserva de Ley	12
Marco normativo particular sobre la tasa de seguridad.....	13
Comportamiento de la tasa de seguridad antes de la expedición de la Ley 2272 de 2022	13
Comportamiento de la tasa de seguridad después de la expedición de la Ley 2272 de 2022	15
Capítulo 2. Los elementos del tributo y la aplicación territorial de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana	16
Los elementos de la tasa.....	16
El sujeto activo	17
El sujeto pasivo.....	18
El hecho generador	19
La base gravable	19
La tarifa.....	19
Conclusiones	20
Referencias.....	21

Resumen

Colombia en la actualidad atraviesa tiempos sobrios en cuanto a seguridad se refiere, lo cual implica que las demás problemáticas y necesidades sociales sean ajenas a las consecuencias que implica la inseguridad, por lo cual las entidades territoriales intentan incrementar el recaudo a través de distintos mecanismos jurídicos tributarios con el propósito de hacer frente a la desfinanciación estatal de nivel central para los Fondos de Seguridad Territoriales y al mismo tiempo combatir los factores que generan desestabilización y alteración del orden público territorial.

Es allí donde la creación de la Tasa Especial de Seguridad y Convivencia ciudadana se vuelve una necesidad actual para que las entidades territoriales garanticen el bien supremo constitucional que es el mantenimiento del orden público.

Palabras claves: Impuestos, Tasa de Seguridad y convivencia, Tributos, Derecho tributario

Abstract

Colombia is currently experiencing difficult times in terms of security, which means that other social problems and needs are overshadowed by the consequences of insecurity. which is why local authorities are attempting to increase revenue through various legal tax mechanisms in order to address the central government's underfunding of Territorial Security Funds and, at the same time, combat the factors that generate destabilization and disruption of territorial public order.

This is where the creation of the Special Tax for Security and Citizen Coexistence becomes a current necessity for local authorities to guarantee the supreme constitutional good, which is the maintenance of public order.

Keywords: Taxes, Social Security and Coexistence Rate, Tributes, Tax Law

Introducción

El presente texto tiene como propósito contribuir al estudio de los entes territoriales sobre la posibilidad de creación de la Tasa Especial de Seguridad y Convivencia Ciudadana para ayudar

a contrarrestar las múltiples modalidades de criminalidad que existen e impactan de manera directa y negativa sobre la Nación, aplicando los instrumentos jurídicos que el legislador dispuso en la Ley 1421 de 2010 (Congreso de la República de Colombia, 2010) y que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado para otorgar un espíritu de legalidad aparente a la creación de la tasa en mención, aunque su desarrollo legislativo sea escaso.

En suma a lo anterior, en la lectura del presente artículo, se realizan aproximaciones dogmáticas frente a las posibilidades de modificar el sujeto pasivo y demás elementos sustanciales del tributo, dado a que el legislador en concordancia con lo reglado en el artículo 338 constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), dispuso la posibilidad de las asambleas y concejos en tiempos de paz puedan desarrollar los tributos necesarios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Objetivos

Objetivo General

Analizar el marco jurídico, los retos de la implementación y el impacto de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana en Colombia, evaluando su constitucionalidad, su legalidad, y contribución al fortalecimiento de la seguridad y el orden público, para proponer mejoras o modificaciones en su diseño normativo y operativo en derecho tributario en el territorio.

Objetivos Específicos

- Analizar el marco jurídico, constitucional y dogmático de la tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana en Colombia.
- Evaluar la efectividad de la tasa como herramienta de financiación para proyectos relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana como necesidad actual.
- Analizar las principales posibles problemáticas en la implementación y administración de la tasa, incluyendo aspectos como sus elementos del tributo, el mecanismo de recaudo e impacto en contribuyentes.

Pregunta Problema

Determinar si ¿la tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana constituye una necesidad una necesidad actual en Colombia, en especial en Colombia?

Capítulo 1. Aproximaciones constitucionales, legales y dogmáticas de la tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana

En el presente capítulo se harán aproximaciones dogmáticas, normativas y los principios que inspiran la aplicación de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana como gravamen de naturaleza territorial que se proyecta como un instrumento de financiación para el fortalecimiento de la seguridad, la convivencia y la protección del orden público como bien supremo en la República de Colombia.

El Estado y sus entidades territoriales, frente a la tasa de seguridad y convivencia ciudadana

Para comenzar, es preciso definir qué es el Estado como ficción jurídica necesaria en el ordenamiento jurídico contemporáneo, este consiste en un sistema político y jurídico en el cual un grupo de personas se establece en un territorio soberano con el propósito de ejercer sus derechos a través de las ramas del poder público tendientes a satisfacer las necesidades de quienes hacen parte de ese nuevo pacto social. Por su parte, la Constitución Política de Colombia en el artículo 1, establece que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Del sustrato constitucional citado denota que, la carga impositiva en materia presupuestal y financiera para la Nación con el fin de garantizar y de una u otra manera garantizar que aquel Estado social de derecho se configure en el ejercicio y desarrollo pleno de los derechos fundamentales de los administrados, en específico al derecho a la dignidad humana y a la vida

que para efectos de la materia en estudio se configura y se protege por parte de aquel Estado en brindar un servicio de seguridad como fin esencial de éste .

En este sentido, las acciones relativas a la Seguridad y la Convivencia ciudadana han sido tradicionalmente reconocidas y asociadas al fuero exclusivo de la Nación, como lo señala el artículo 216 de la Constitución Política el cual contempla: *“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.”* (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Dicho fuero exclusivo de prestación de servicio de seguridad, se puede delegar de manera particular y concreta a particulares que actúen en función de una actividad económica que cuyo objetivo no implique la conservación del orden interno, tal como lo señala Corte Constitucional en la sentencia C – 128 de 2018:

(...)la ley no puede delegar o transferir a los particulares, la función pública que consiste en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas o el aseguramiento de la paz, es decir, la conservación del orden público interno, pues como ha quedado dicho, se trata de un objetivo propio de la fuerza pública, entendiendo como tal, a las fuerzas militares y a la Policía Nacional. (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

Lo anterior, genera una obligación impositiva inherente a las entidades territoriales, en especial a los alcaldes de garantizar el mantenimiento del orden público haciendo uso de sus facultades constitucionales tal como lo señala el numeral segundo del artículo 315 constitucional, el cual fija que:

(...) 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. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Queda claro que, en virtud de aquel contrato social que en cual cualquier persona que obstante o no la calidad de colombiano, le ampara una cobertura general sobre la protección integral de sus derechos tangibles e intangibles, es allí cuando el aparato Estatal entra en función para garantizar el pleno goce y disfrute de aquellas prerrogativas propias y de una u otra manera se encuentra bajo la tutela de éste.

Aproximaciones conceptuales a los principios del Derecho tributario

El principio de legalidad

Este postulado establece que todo impuesto debe estar previamente definido de manera clara por el legislador, que como representante del constituyente primario es quien debe luego de un profundo análisis normativo determinar los impuestos, tasas y contribuciones que se apliquen en el Estado.

Al referirse al principio de legalidad, el reconocido tratadista Jaime Abella Zarate, en su libro *“Procedimientos Constitucional y Contencioso Administrativo en Materia Tributaria”*, se pronunció así:

Por todo ello es de suponer que los agentes de la Administración cumplen espontáneamente las normas jurídicas a las cuales están sujetos, normas que obran como superiores jerárquicos, puesto que el principio de legalidad consagrado en el artículo 4° de la Constitución, es la regla suprema de la Administración y sus Agentes”. Si el concepto de legalidad consiste en la conformidad con la norma superior, la regularidad jurídica impone su acatamiento. (Abella Zarate, 2007).

Sobre el mismo tema, el tratadista Jaime Vidal Perdomo³, consideró:

*El principio de la legalidad supone la subordinación de todos los actos de las autoridades administrativas a la ley. En ese acomodamiento de los actos de gobierno a la voluntad de la ley encuentra el ciudadano la mejor defensa de sus derechos. **Si el gobernante abusa de su poder y causa agravio a un particular, la justicia administrativa deja sin valor alguno el acto violatorio de la ley y reestablece al ciudadano en su derecho.** (...)”* (Vidal Perdomo, 2005), (negrilla fuera de texto original).

De lo anterior, se puede considerar que los actos proferidos por las autoridades están acordes a las disposiciones legales en que se fundamentan, gozan de plena validez en nuestro ordenamiento jurídico, contrario censo, cuando los mismos desconocen la normatividad vigente se ven afectados por un vicio de ilegalidad, por lo que las autoridades administrativas siempre deben sujetar cada una de sus actuaciones a las facultades propias que le confiera la Constitución o la Ley, con ello, también se genera una estabilidad jurídica y se previene el daño antijurídico que por la omisión o no del Estado pueda ocasionársele a un particular.

El principio de certeza jurídica

Se trata de un principio relevante en nuestro ordenamiento jurídico, de rango constitucional derivado de los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 338 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), que tiene el carácter de ser transversal. Este principio supone una garantía de certeza que depende del orden establecido en el Estado para hacer que las normas se cumplan y de la posibilidad de prever las consecuencias de una actuación.

En materia tributaria, la seguridad jurídica se refleja para los contribuyentes, en la posibilidad de conocer con antelación y claridad los gravámenes a los que se está obligado, las exenciones aplicables y el periodo de vigencia de las mismas, y para el Estado, en la certeza del valor de los recursos que recaudará por los tributos, lo que le permite diseñar el presupuesto para la consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho.

Este principio se fundamenta en los de legalidad y confianza legítima, pues la exigencia del artículo 338 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), relacionada con la creación y establecimiento de los elementos de los tributos por parte del legislador, tiene sentido en tanto que garantiza que los contribuyentes conocerán con suficiente claridad qué tributos los afectan, cuáles de sus actividades los generan y su impacto económico.

En palabras de la Corte Constitucional sobre el principio en cuestión, en la sentencia C-622 de 2015 se estableció:

(...) en efecto, este principio persigue tres objetivos fundamentales: (i) asegurar la predeterminación de las cargas tributarias, de modo que los contribuyentes cuenten con todos los elementos de juicio para conocer las causas y el monto de sus obligaciones en esta materia; (ii) garantizar la seguridad jurídica; (iii) evitar los abusos de las autoridades públicas, quienes podrían aprovechar la indeterminación en el régimen tributario para fijar unilateral y caprichosamente el alcance de los deberes en esta materia (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

En virtud de este principio, es menester del Estado colombiano garantizar un ordenamiento jurídico claro y estable para el contribuyente con el propósito de que este pueda gozar de una estabilidad relativa para desarrollar de manera tranquila su actividad comercial o no, la cual generar unas ganancias sobre las cuales el Estado las gravará a través de impuestos para que puedan ser distribuidos a el resto de los asociados mediante la oferta institucional de bienes y servicios que presta el Estado, en particular el cual es objeto del presente estudio. Con lo anterior, también se protege la actividad y propiedad privada como pilar fundamental del Estado social de Derecho.

El principio de reserva de Ley

Conforme al artículo 338 de la Constitución Política, en tiempo de paz, sólo el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, al ser representantes del pueblo y haber sido elegidos por votación popular, tienen la facultad de imponer tributos, y además indica que a través de las leyes, ordenanzas y acuerdos municipales que expidan dichos órganos, se deben fijar directamente los elementos de los impuestos tanto nacionales como territoriales, esto es, los sujetos pasivos y activos, los hechos generadores, las bases gravables y tarifas. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Con base en el mencionado artículo 338 superior, se introdujo al ordenamiento constitucional los llamados principios de legalidad y su cláusula de reserva de Ley, que establece las facultades del poder legislativo en el ámbito tributario, y de cual se derivan los elementos centrales de la legalidad tributaria, los cuales en términos de la sentencia C- 030 de 2019, la Corte Constitucional manifestó que:

a saber: (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de todos y cada uno de los elementos del mismo; (iii) la ausencia de soberanía fiscal en cabeza de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, con base en su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley. (Corte Constitucional de Colombia, 2019), *(negrilla por fuera del texto original)*.

El principio de certeza y reserva de ley tributaria se concretan en el establecimiento previo y preciso tanto de las obligaciones fiscales como de los elementos que determinan el por qué ser obligados a las mismas, y los criterios que permiten el cumplimiento de los deberes económicos que como contribuyente se tienen con el Estado, así lo indica la Corte Constitucional en la sentencia C- 594 de 2010:

Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión, (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

Es preciso concluir que, bajo el principio político de “*no taxation without representation*”, recae primigeniamente sobre el constituyente primario aquella facultad de determinar quiénes están llamados a representar los intereses políticos, económicos, sociales, entre otros de la Nación,

pues el resultado de aquella elección puede resultar crucial a la hora de dirigir la política económica del país mediante la discusión y aprobación de Leyes que impacten directa o indirectamente sobre el contribuyente, que a juicio del presente estudio, son todas aquellas personas que se benefician de manera particular o abstracta de un impuesto tasa o contribución, para lo cual sería cualquier persona que esté de manera permanente o transitoria en el territorio.

Marco normativo particular sobre la tasa de seguridad

En el presente acápite se procederá a revisar los antecedentes legales y jurisprudenciales que han dado origen y desarrollo a la Tasa Especial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, lo cual permitirá estructurar y fundamentar de manera clara los alcances y limitaciones de este instrumento tributario.

La tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana ha experimentado una evolución jurídica significativa en Colombia, marcada por la intervención del legislador y la jurisprudencia constitucional. Este análisis se centrará en tres momentos clave: antes de la Ley 2272 de 2022 (Ley de política de paz, 2022), después de su expedición, y el impacto determinante de la Sentencia C-363 de 2023 (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Comportamiento de la tasa de seguridad antes de la expedición de la Ley 2272 de 2022

El marco inicial para la imposición de tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana se encontraba en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 (Ley de instrumentos, justicia y paz, 2010), el cual en el inciso segundo establece: “(...) *Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. (...)*”. (Congreso de la República de Colombia, 2010)

Esta disposición facultaba a los departamentos y municipios para crear dichos tributos con el fin de fomentar la seguridad ciudadana. Sin embargo, esta autorización presentaba una deficiencia sustancial, ya que el legislador no definió de manera explícita los elementos esenciales del tributo, específicamente el hecho generador y el sujeto pasivo, delegando su reglamentación al Ministerio del Interior y de Justicia.

Es importante destacar que esta delegación fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la Sentencia C-891 de 2012 (Corte Constitucional de Colombia, 2012), al considerar que el legislador no podía conferir a un organismo administrativo la facultad de reglamentar elementos esenciales del tributo, como el sujeto pasivo y la base impositiva, ya que estos deben ser definidos directamente por los órganos de elección popular (Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales) en virtud del artículo 338 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Sobre este particular la Corte Constitucional precisó:

En este sentido, de acuerdo a la norma demandada las tasas o sobretasas especiales deberán ser impuestas por los departamentos y municipios y además se destinarán a fondos-cuenta territoriales de seguridad, por lo cual se trata de recursos que las mismas entidades deberán aplicar al cumplimiento de funciones relacionadas con la seguridad ciudadana. Por lo anterior, son las entidades territoriales y no el Ministerio del Interior quienes tienen la facultad de regular los elementos de este tributo. En consecuencia, la norma demandada vulnera la autonomía de las entidades territoriales y con ello el artículo 287 de la Constitución Política, pudiendo generar además una situación de inseguridad jurídica tributaria que afecte el principio de certeza si el Ministerio del Interior define unos elementos de estos tributos distintos a los señalados por las entidades territoriales.” (Corte Constitucional de Colombia, 2022)

Ahora bien, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-101 de 2022, analizó precisamente el mencionado artículo 8° de la Ley 1421 de, especialmente en el inciso que permite a departamentos y municipios imponer tasas y sobretasas para fondos de seguridad pública.

Pues bien, la demanda argumentaba que esta delegación de facultades viola los principios de legalidad y certeza tributaria, al no definir el hecho generador y dejar un margen amplio a las entidades locales, que, según el demandante, debería ser competencia exclusiva del Congreso.

En resumen, La Corte Constitucional analizó si el Congreso puede delegar en autoridades locales la creación de tributos y concluye que, en el caso de impuestos territoriales, el Congreso puede habilitar a las entidades territoriales para definir ciertos elementos de los tributos. Sin embargo, debe definir un hecho generador claro para evitar inseguridad jurídica.

Al evaluar los principios de unidad y autonomía, la Corte decide aplicar una sentencia de inexequibilidad diferida, permitiendo temporalmente el recaudo de estos tributos hasta que el Congreso ajuste la norma para cumplir con los principios de legalidad y certeza. Esta modulación busca mantener la estabilidad fiscal de las entidades territoriales sin afectar sus recursos destinados a seguridad pública:

La Sala decidió declarar la inexequibilidad de las normas acusadas con efectos diferidos por un término prudencial, suficiente para que el Congreso de la República modifique el artículo 8° 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 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. (Corte Constitucional de Colombia, 2022)

Así es dable llegar a la conclusión de que, en este período, la aplicación de la tasa se encontraba en un limbo jurídico, con una autorización legal que carecía de la especificidad necesaria en sus elementos esenciales, lo que generaba inseguridad jurídica y limitaba la capacidad de los entes territoriales para recaudar estos recursos de manera efectiva y constitucional, lo cual generaba que estos fueran susceptibles a la aplicación de medios de control para debatir sobre la legalidad de los actos administrativos emitidos por las asambleas que daban vida a la tasa de seguridad en Departamentos como Santander, Valle del Cauca y Sucre; por lo que, se generó una inestabilidad jurídica tanto para los Departamentos que la tenían y aquellos que querían crear el gravamen, así como una incertidumbre tributaria para los contribuyentes sujetos al cobro de la misma como sujetos pasivos.

Comportamiento de la tasa de seguridad después de la expedición de la Ley 2272 de 2022

En respuesta al pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 2022, el legislador expidió la Ley 2272 de 2022, cuyo artículo 12 se refirió nuevamente a la autorización de este tributo para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana (Congreso de la República de Colombia, 2022); indicó el legislador:

artículo 12. Cumplimiento de la sentencia c-101 de 2022 proferida por la corte constitucional. <Artículo condicionalmente exequible> En cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional sobre los incisos 2 del artículo 8o y 3o del párrafo del artículo 8o de la Ley 1421 de 2010, se determina que los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8o de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.”

Con esta nueva Ley, el Congreso cumplió con la orden de definir los hechos generadores del tributo. Sin embargo, se generó una nueva controversia. La norma parecía permitir el cobro del tributo únicamente a aquellos entes territoriales que, a la fecha de su entrada en vigencia, ya lo estuvieran recaudando con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 (Ley de instrumentos, justicia y paz, 2010), y cuyo hecho generador coincidiera con los recién definidos (suscripción a un servicio público domiciliario para departamentos o bienes raíces para municipios). Esto implicaba que los departamentos y municipios que no hubieran adoptado la tasa previamente, o que hubieran definido un hecho generador distinto, podrían quedar excluidos de la posibilidad de cobrarla. Esta situación planteaba un posible trato discriminatorio y una barrera para la financiación de la seguridad en diversos territorios. (Corte Constitucional de Colombia, 2022)

Finalmente, concluyó esa Corporación que los hechos generadores definidos por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 (Ley de política de paz, 2022), no eran incompatibles con el tributo creado por el legislador y no desconocía el artículo 338 de la Constitución Política, por lo que da vía libre a la aplicación territorial de la creación de la Tasa de Seguridad en Colombia, porque aun que no se cuente con una definición integral y específica por parte del legislador de los demás elementos esenciales del tributo, acudiendo a la inferencia razonable, se pueden establecer el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa aplicable a dicha tasa.

Capítulo 2. Los elementos del tributo y la aplicación territorial de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana

Los elementos de la tasa

Es menester, iniciar este acápite diferenciando de manera particular y concreta el impuesto, tasa y contribución; el primero, tienen su naturaleza en que son obligaciones tributarias sin ninguna contraprestación a cargo de los contribuyentes con relación a su actividad económica, hechos o actos jurídicos que ejecuten, por ejemplo el impuesto sobre la renta (directo) o el impuesto al valor agregado IVA (indirecto); el segundo, se caracteriza por tener una contraprestación directa entre el hecho generador y servicio público a cargo del Estado, por ejemplo: la tasa aeroportuaria y el pago de peajes; y por último, la contribución se diferencia de las demás, en que el sujeto pasivo obtiene un incremento en su patrimonio por el actuar del Estado, ejemplo obras por valorización.

Por otra parte, los elementos esenciales del tributo que de manera ecúánime el legislador definió en el artículo 338 de la Constitución, son: sujeto activo, pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, para lo cual la Corte constitucional en sentencia C – 987 de 1999 estableció de manera clara los elementos esenciales para la creación de un tributo, tasa o contribución, los cuales son:

- (i) **Sujeto activo:** *que puede ser: (a) la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un tributo, (b) el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que se concreta el tributo o (c) el beneficiario que puede disponer de los recursos.*
- (ii) **Sujeto pasivo:** *la Corte ha distinguido los sujetos pasivos de iure y los de facto. Los primeros son a quienes formalmente les corresponde pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes deben soportar las consecuencias económicas del tributo. En los tributos directos, como el impuesto a la renta, estos coinciden. En los impuestos indirectos, en cambio, el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.*
- (iii) **Hecho generador:** *corresponde al suceso que origina la obligación tributaria y que indica la capacidad contributiva.*
- (iv) **Tarifa:** *es el porcentaje que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente.*
- (v) **Base gravable:** *es la medición o magnitud del hecho gravado a la cual se le aplica la correspondiente tarifa para, de esta manera, liquidar el monto de la obligación tributaria. En otros términos, es «la cuantificación del hecho gravable sobre el que se aplica la tarifa» o los ingresos que un contribuyente obtiene por el desarrollo de una actividad económica. (Corte Constitucional de Colombia, 1999)*

Los anteriores elementos definidos elocuentemente por la Corte Constitucional, son esenciales y de estricto cumplimiento en materia tributaria para que un impuesto tasa o contribución pueda nacer correctamente a la vida jurídica y genere derechos y obligaciones a los contribuyentes, porque, de lo contrario, puede incurrirse en y hierro de incertidumbre jurídica tributaria.

El sujeto activo

Para efectos de la Tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana el elemento esencial del sujeto activo, lo constituye la entidad territorial que cree la tasa tal como lo enmarca el numeral cuarto del artículo 300 constitucional para el caso de los Departamentos y para los municipios o

Distritos lo propio está contemplado en numeral cuarto del artículo 313 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

El sujeto pasivo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 (Ley de política de paz, 2022) y la interpretación dada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-363 de 2023, el sujeto pasivo de la Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana depende del hecho generador definido para cada nivel territorial. En el caso de los departamentos, al ser el hecho generador la “*suscripción a un servicio público domiciliario*”, el sujeto pasivo corresponde al suscriptor o usuario de dicho servicio. (Corte Constitucional de Colombia, 2023)

Por cuanto, es preciso hacer la claridad que se debe remitir a la Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos domiciliarios, 1994), en su artículo 14.21 define qué es un servicio público domiciliario, los cuales pueden ser “*los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se define en este capítulo.*”, este a su vez enmarca los conceptos de suscriptor, en el artículo 14.31 *ibidem*, y lo define así: “*persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.*”

Que para efectos de aplicación de la Tasa Especial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de acuerdo a la cobertura masiva que se tiene actualmente en el país, lo más factible para poder realizar la creación e implementación de la tasa, sería establecer a los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, pero ¿por qué se habla de usuario y no suscriptor si la misma Ley 2272 de 2022 (Ley de política de paz, 2022) es taxativa en cuanto a que el hecho generador emana de la suscripción de un servicio público? Para esto es preciso realizar un proceso de inferencia razonable y analogía, a priori estaría bien el sujeto pasivo, pero se está realizando una conceptualización errónea dado a que quien terminando siendo el verdadero sujeto pasivo es el usuario del servicio público de energía eléctrica, como bien lo define el artículo 14.33 de la Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos domiciliarios, 1994), es “*persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.*”

El hecho generador

Sobre este punto, la Corte Constitucional, precisó en la Sentencia C-363 de 2023, al examinar la constitucionalidad de dicha disposición, precisó que con la expedición de la Ley 2272 de 2022 (Corte Constitucional de Colombia, 2023) el legislador dio cumplimiento a la orden impartida en la Sentencia C-101 de 2022, consistente en definir de manera expresa el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. (Corte Constitucional de Colombia, 2022) De esta manera, la jurisprudencia confirma que actualmente existe un hecho generador definido en la ley.

La base gravable

Este elemento del tributo se establece después de que los anteriores han sido conformados, ya que la base gravable es sobre qué mecanismo se defina por parte de la entidad territorial para determinar el valor de la tasa especial al sujeto pasivo que, para el caso bajo análisis es el consumo de mensual de energía eléctrica, el cual se expresa kilovatios-hora (kWh), es decir, sobre el total del consumo mensual se le cobra al contribuyente aplicándole la tarifa determinada.

La tarifa

Establecidos los anteriores elementos esenciales del tributo, corresponde a las entidades territoriales determinar de acuerdo a modulaciones y proyecciones de recaudo si la aplicación de estas se va a realizar aplicándole un porcentaje kilovatios-hora (kWh) mensual consumido al suscriptor o usuario, o por el contrario unidad de valor tributario.

De lo expuesto en el presente capítulo, puede aproximarse a que si bien las entidades territoriales dentro de su autonomía pueden reglamentar tributos previamente establecidos por el legislador bajo el principio de reserva de Ley, estas a falta de reglamentación concreta, pueden desarrollar los demás elementos del tributo necesarios para el nacimiento de este a la vida jurídica, siempre bajo la observancia de no incurrir en vulneraciones a derechos fundamentales de los contribuyentes por cuanto, en la actualidad se tiene como premisa administrativa evitar al máximo

generar un daño antijurídico al administrado por la acción u omisión frente al desarrollo de las actividades y negocios propias que implica la función pública.

Conclusiones

La creación de la Tasa Especial de Seguridad y Convivencia busca brindar a las entidades territoriales un mecanismo adicional “eficaz” para enfrentar los retos actuales en materia de seguridad Colombia. Si bien esta se contempla desde la legislación solo para la seguridad, es decir con destinación específica, los Departamento y Municipios en la necesidad de justificar la ejecución de los recursos recaudados con la aplicación de la misma, implementan las palabras “convivencia ciudadana”, permite el uso amplio dentro del ámbito de aplicación del tributo.

El objetivo de la tasa es claro, es reducir la incidencia delictiva en sectores con factores de inseguridad y mejorar la convivencia social, mediante un esfuerzo conjunto entre el Estado como garante del orden y prestador del servicio público de seguridad y la ciudadanía, la cual con la creación de esta tasa contribuye activamente para la prevención y el fortalecimiento del orden público como bien supremo de la Nación.

En suma a lo anterior, la aplicación en el territorio de la Tasa Especial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, presenta grandes retos a nivel territorial, por cuanto en la actualidad no se cuenta con un marco jurídico robusto y definido por parte del legislador que establezca los demás elementos esenciales del tributo a parte del hecho generador, lo cual permitiría implementar de manera eficiente el cobro y por tanto generar un recaudo, por el contrario, esto lo que hace es generar un ambiente incertidumbre jurídica y tributaria, lo cual implica que los actos administrativos que den origen e implementación de esta tasa pueden llegar a ser susceptibles de la aplicación de medios de control como la nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, ya que en principio no guarda relación estrecha el nexo causal de la prestación de un servicio público de energía con el hecho generador de la tasa especial, poniendo no solo en riesgo la estabilidad jurídica de las entidades territoriales, si no las posibles implicaciones fiscales, disciplinarias y penales de los funcionarios que de una u otra manera ejecuten actividades tendientes a ejercer la facultades tributarias de los entes territoriales como por ejemplo, el coste de adquisición o desarrollo de un software que permita integrar a las

rentas departamentales o municipales con la administración de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, así como posibles demandas administrativas bajo el medio de control de controversias contractuales con los recaudadores que desarrollen esta actividad, por cuanto si se llegase a dejar sin efecto la creación de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, estos prestadores actúan bajo una expectativa económica de reciprocidad, lo cual podría generar un lucro cesante o daño emergente a favor de estos.

Ahora bien, ¿las entidades territoriales cuentan con la capacidad de asumir una nueva renta?, porque ello implica que tengan la capacidad técnica, financiera, logística y de personal para asumir la etapa de determinación, la de persuasión (para lograr un recaudo) y la de cobro coactivo de la tasa, teniendo como presente que la cultura de pago de impuestos en el país, por cuanto inexorablemente se deben destinar recursos de libre destinación para el funcionamiento de la tasa *per se*, ya que lo recaudado de esta cuenta con una destinación específica por mandato legal que se enmarca dentro de la ejecución del fondo cuenta territorial de seguridad.

Por lo anterior, es imperativo que desde el legislativo se promueva un activismo político responsable que propugne por realmente desarrollar los demás elementos esenciales de la tasa de seguridad, porque establecida de manera plena y específica, la Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana puede constituirse en un mecanismo de recaudo e inversión de los entes territoriales teniendo en cuenta la disminución en transferencias de recursos del FONSEC de acuerdo con las proyecciones del marco fiscal de mediano plazo, y a su vez se genera un impacto directo a favor y en protección de la actividad y propiedad privada que por los modelos aplicados en la actualidad en los distintos Departamentos, son quienes son susceptibles del gravamen sujeto del presente estudio.

Referencias

- Abella Zarate, J. (2007). *Procedimientos Constitucional y Contencioso Administrativo en Materia Tributaria*. Legis.
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de julio de 1991). *Constitución política de Colombia*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 1994). Ley 142 de 1994 . *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*.

- Diario Oficial No. 41.433.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html
- Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2010). Ley 1421 de 2010. *Ley de instrumentos, justicia y paz*. Diario oficial No. 47.930. Gaceta Oficial No. 47.930:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html
- Congreso de la República de Colombia. (04 de noviembre de 2022). Ley 2272 de 2022. *Ley de política de paz*. Diario oficial No. 52.208. Gaceta oficial No. 52.208:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2272_2022.html
- Corte Constitucional de Colombia. (09 de diciembre de 1999). Sentencia C-987. *Magistrado ponente, Alejandro Martínez Caballero*.
https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/c-987_1999.htm
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de julio de 2010). Sentencia C-594. *Magistrado Ponente. Luis Hernesto Vargas Silva*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-594-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (31 de octubre de 2012). Sentencia C-891. *Magistrado ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164033>
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de septiembre de 2015). Sentencia C-622. *Magistrad ponente, Luis Guillermo Guerrero Pérez*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-622-15>
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de noviembre de 2018). Sentencia C-128. *Magistrado ponente, José Fernando Reyes Cuartas*.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82675>
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de enero de 2019). Sentencia C-030. *Magistrado ponente, Cristina Pardo Schlesinger*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036291>
- Corte Constitucional de Colombia. (17 de marzo de 2022). Sentencia C-101. *Magistrada ponente, Gloria Stella Ortiz Delgado*. www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-101-22
- Corte Constitucional de Colombia. (13 de septiembre de 2023). Sentencia C-363. *Magistrado ponente, Juan Carlos Cortés González*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30049108>
- Vidal Perdomo, J. (2005). *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas* (9a ed.). Legis.