

Naturaleza jurídica de la denominada Tasa para la Seguridad Ciudadana prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022: Análisis constitucional, jurisprudencial y tributario

Jhon Alexander Hernández Gamboa

Trabajo de grado para optar por el título de Abogado

Director

Cesar Augusto Romero Molina

Doctor en Derecho

Universidad Santo Tomas Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Facultad de Derecho

2026

Agradecimientos

Doy gracias a Dios por su infinito favor en mi vida y por haberme brindado la fortaleza necesaria para culminar este camino de años de trabajo y dedicación. Sin su presencia, este logro no habría sido posible.

A mi esposa Lorena y a mis hijos Emmanuel y Jeronimo, mi tesoro más grande: gracias por su paciencia incondicional. Quiero pedirles perdón por cada beso que no di, por cada juego al que no llegué y por mi ausencia constante durante este tiempo que les robé para alcanzar esta meta. Quiero que sepan que siempre estuvieron en mis pensamientos; ustedes son mi motor y la única razón de todos mis esfuerzos. Este triunfo es, sobre todo, para ustedes. Los amo.

Tabla de contenido

Introducción.....	8
1. Tasa de seguridad ciudadana	9
1.1 Descripción del problema.....	9
1.1.1 Formulación del problema.....	11
1.2 Objetivos.....	11
1.2.1 Objetivo general	11
1.2.2 Objetivos específicos.....	11
1.3 Justificación.....	12
2. Marco teórico.....	14
2.1 Antecedentes.....	14
2.1.1 Tipología tributaria y elementos estructurales de la obligación tributaria	14
2.1.2 La Tasa y el impuesto en la jurisprudencia constitucional colombiana	15
2.1.3 Límites a la libertad de configuración legislativa en materia tributaria	17
3. Metodología	19
3.1 Enfoque metodológico.....	20
3.1.1 Primera etapa, definición del objeto esencial de la investigación	21
3.1.2 Segunda etapa, concepción del método o plan de investigación.....	21
3.1.3 Tercera etapa, análisis, crítica y esquema de resultados	22
3.1.4 Cuarta etapa, plan definitivo y exposición final.....	22
3.2 Enfoque de la investigación.....	22
3.3 Tipo de investigación	23

4.	Resultados	24
4.1	Identificación de los elementos del tributo previsto en el artículo 12 de la ley 2272 de 2022	24
4.2	Comparación entre los elementos del tributo del artículo 12 de la ley 2272 de 2022 y los criterios jurisprudenciales de clasificación tributaria	26
4.3	Determinación de La Naturaleza Jurídica del Tributo Autorizado en El Artículo 12 de La Ley 2272 De 2022 a Partir de Los Criterios Constitucionales de Diferenciación Entre Tasas e Impuestos	29
5.	Conclusiones	34
	Referencias	36

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Comparación jurisprudencial</i>	26
Tabla 2. <i>Condiciones esenciales de impuesto, tasa y contribución especial según la jurisprudencia constitucional y la doctrina tributaria</i>	29
Tabla 3. <i>Aplicación de las condiciones mínimas de la tasa al tributo de seguridad ciudadana del artículo 12 de la ley 2272 de 2022</i>	32

Resumen

Esta investigación tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica del tributo denominado Tasa para la Seguridad Ciudadana previsto en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, disposición que modificó el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y habilitó a las entidades territoriales para recaudar recursos destinados a la seguridad ciudadana; la investigación se ejecuta bajo el enfoque cualitativo y da respuesta a la tipología dogmática jurídica, lo que permite interpretar de forma sistemática el contenido normativo, jurisprudencial y doctrinal aplicable a la clasificación constitucional de los tributos. El análisis se centrará en determinar si los elementos estructurales del gravamen corresponden a una tasa o si, conforme a los criterios fijados por la Corte Constitucional, configuran realmente un impuesto, tomando como referencia la tipología definida en la Sentencia C-040 de 1993 y los desarrollos recientes de las sentencias C-019 de 2022, C-315 de 2022 y C-363 de 2023; se abordará el estudio del hecho generador, del sujeto pasivo, de la base gravable y de la inexistencia de una contraprestación individualizable, así como el alcance de la libertad de configuración legislativa, con el propósito de esclarecer si la figura examinada cumple las condiciones constitucionales propias de una tasa. Con ello, se pretende delimitar la verdadera naturaleza del tributo y establecer si la denominación adoptada por el legislador se ajusta a sus elementos materiales, lo que permite concluir si la exacción corresponde a un impuesto territorial y cuáles son las consecuencias jurídicas derivadas de dicha clasificación frente al principio de legalidad tributaria.

Palabras clave: tipología tributaria, impuesto territorial, seguridad ciudadana, legalidad tributaria

Abstract

This research aims to analyze the legal nature of the tax known as the Citizen Security Fee, established in Article 12 of Law 2272 of 2022, a provision that amended Article 8 of Law 1421 of 2010 and authorized territorial entities to collect resources earmarked for citizen security; the study is conducted under a qualitative approach and is framed within the legal-dogmatic typology, which makes it possible to interpret in a systematic manner the normative, case law and doctrinal content applicable to the constitutional classification of taxes. The analysis will focus on determining whether the structural elements of the levy correspond to a fee or whether, in accordance with the criteria established by the Constitutional Court, they actually constitute a tax, taking as a reference the typology defined in Ruling C-040 of 1993 and the recent developments in Rulings C-019 of 2022, C-315 of 2022, and C-363 of 2023. The study will address the taxable event, the taxpayer, the tax base, and the absence of an individualizable consideration, as well as the scope of legislative freedom of configuration, with the aim of clarifying whether the figure examined meets the constitutional conditions of a fee. The aim is to define the true nature of the tax and establish whether the name adopted by the legislator is consistent with its material elements, which allows

Keywords: tax typology, territorial tax, citizen security, tax legality

Introducción

El debate sobre la calificación jurídica de los tributos territoriales ha adquirido especial trascendencia en el derecho público contemporáneo, sobre todo cuando el legislador emplea denominaciones que no siempre reflejan la estructura normativa de la exacción; ese es el escenario en el que surge la denominada Tasa para la Seguridad Ciudadana prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, figura que inicia la discusión sobre los límites de la potestad tributaria del legislador y la necesidad de verificar si una carga fiscal responde a los parámetros constitucionales propios de la categoría que se le asigna.

En Colombia, la Constitución exige que cada tributo respete con precisión sus elementos esenciales y que su naturaleza se determine por su estructura y no por el rótulo escogido por el legislador, criterio que la jurisprudencia ha reiterado al advertir que la denominación normativa no define la esencia del gravamen. Bajo este enunciado, la figura creada para financiar actividades de seguridad ciudadana generó cuestionamientos acerca de si se trata de una verdadera tasa que requiere servicio divisible, beneficio individualizable y conmutatividad o si, por el contrario, reproduce la lógica impositiva que caracteriza a los tributos destinados a finalidades generales.

La investigación se orienta a resolver ese interrogante mediante el examen jurídico de los elementos estructurales del gravamen, su comparación con los criterios jurisprudenciales de diferenciación entre tasas e impuestos y la identificación del modelo material bajo el cual opera la obligación; de esta manera se establece la tesis central, siendo esta la figura desarrollada por la Ley 2272 de 2022.

1. Tasa de seguridad ciudadana

1.1 Descripción del problema

En el marco del principio de legalidad tributaria y de la potestad impositiva atribuida al legislador, la clasificación jurídica de los tributos exige que cada figura creada por norma legal se ajuste a los elementos esenciales que determinan su verdadera naturaleza, independientemente del nombre que se le otorgue; esta regla fue decantada por la Corte Constitucional al advertir que la denominación normativa no define la naturaleza del tributo, pues este se identifica por sus elementos estructurales (Corte Constitucional, 1993). En este escenario, la discusión sobre la denominada Tasa para la Seguridad Ciudadana prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, que modifica el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, plantea interrogantes sobre la correspondencia entre su rótulo formal y sus características materiales, lo cual obliga a examinar los límites de la libertad de configuración legislativa y la forma en que se articulan los elementos esenciales del tributo conforme a la tipología fijada por la Constitución y la jurisprudencia.

Bajo este panorama, la figura creada por el legislador permite que departamentos y municipios continúen recaudando un gravamen destinado a financiar actividades de seguridad ciudadana con base en hechos generadores definidos por cada entidad territorial; no obstante, esta habilitación legal ha reabierto el debate jurídico sobre si el tributo cumple los criterios que identifican a una tasa o si, conforme a su estructura, corresponde realmente a un impuesto, debido a que su recaudo no depende de la utilización voluntaria de un servicio estatal ni de una relación directa entre el contribuyente y una contraprestación individualizable, características que la jurisprudencia ha señalado como propias de la tasa en sentido estricto (Corte Constitucional, 2022).

El análisis adquiere mayor relevancia si se considera que la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de normas similares, ha precisado que la naturaleza jurídica de los tributos depende siempre de sus elementos materiales y no de la etiqueta normativa empleada por el legislador; esto fue reiterado al examinar la denominada Tasa Prodeporte, en donde se concluyó que la figura correspondía materialmente a un impuesto por la ausencia de equivalencia entre el pago y un beneficio individualizable (Corte Constitucional, 2022). Dicho criterio fue reforzado por intervenciones académicas que explicaron que la obligatoriedad del pago y la destinación general del recaudo excluyen la naturaleza de tasa (Universidad Santo Tomás, 2022; Universidad Externado de Colombia, 2022).

A ello se suma que la Corte, en una decisión más reciente, analizó específicamente la regulación relativa a la seguridad ciudadana y advirtió que la ausencia de una contraprestación directa y la imposición del pago a todo sujeto que realiza el hecho generador configuran un gravamen con rasgos propios del impuesto, y no de la tasa, al no existir un servicio divisible que justifique el cobro (Corte Constitucional, 2023). Esta postura judicial refuerza la necesidad de un examen jurídico riguroso sobre la figura creada por la Ley 2272 de 2022.

Adicionalmente, desde la doctrina especializada se ha señalado que la correcta determinación del hecho generador constituye un presupuesto indispensable para la validez y clasificación del tributo, pues asegura el respeto al principio de certeza y delimita la competencia tanto del legislador como de las entidades territoriales; en este sentido, los desarrollos doctrinales sobre la determinabilidad del hecho generador destacan la importancia de configurar los elementos del tributo con precisión técnica (Romero & Gómez, 2020. P. 18).

Así, el problema jurídico central consiste en establecer si la Tasa para la Seguridad Ciudadana creada mediante el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 corresponde realmente a una

tasa o si, por el contrario, reúne los elementos materiales de un impuesto, cuestión que implica determinar si la denominación legal encubre una verdadera carga impositiva y cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de dicha clasificación frente al principio de legalidad tributaria, la competencia normativa de las entidades territoriales y las obligaciones que recaen sobre los contribuyentes dentro del sistema tributario colombiano.

1.1.1 Formulación del problema

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Tasa para fomentar la seguridad ciudadana contemplada en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Determinar si la Tasa para la Seguridad Ciudadana creada por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 corresponde jurídicamente a una tasa o a un impuesto.

1.2.2 Objetivos específicos

Identificar los elementos del tributo previsto en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 para precisar si cumplen las características de una tasa o de un impuesto según la tipología constitucional.

Comparar dichos elementos con los criterios establecidos por la Corte Constitucional en las sentencias C-040 de 1993, C-019 de 2022, C-315 de 2022 y C-363 de 2023 para determinar la clasificación material del gravamen.

Definir si la figura cumple las condiciones mínimas que permiten reconocer la existencia de una tasa o si, por el contrario, su estructura corresponde a la de un impuesto.

1.3 Justificación

La presente investigación surge de la necesidad de examinar con rigor jurídico la naturaleza del gravamen denominado Tasa para la Seguridad Ciudadana previsto en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en tanto su configuración normativa genera dudas respecto de si constituye efectivamente una tasa o si, por el contrario, reúne los elementos materiales propios de un impuesto, criterio que ha sido reiterado por la Corte Constitucional al señalar que la denominación legal no determina la esencia del tributo ya que este se define exclusivamente por sus elementos estructurales conforme lo expuesto en la Sentencia C-040 de 1993 (Corte Constitucional, 1993), de modo que la revisión de esta figura resulta necesaria para garantizar el respeto del principio de legalidad tributaria y para delimitar adecuadamente la potestad impositiva del legislador y de las entidades territoriales.

El interés académico y práctico de este estudio se intensifica al observar que decisiones recientes han advertido que la ausencia de contraprestación individualizable, la imposición obligatoria del pago y la destinación general del recaudo configuran rasgos inequívocos de un impuesto y no de una tasa, tal como lo desarrolló la Corte Constitucional al analizar gravámenes similares, entre ellos la denominada Tasa Prodeporte examinada en la Sentencia C-019 de 2022 y en la Sentencia C-315 de 2022, decisiones que, acompañadas de las intervenciones de la Universidad Santo Tomás y la Universidad Externado, evidencian que una tasa solo existe cuando el contribuyente obtiene un beneficio directo y proporcional al pago realizado, circunstancia que no se presenta cuando la finalidad de la exacción es financiar fines públicos de carácter general.

A ello se suma la Sentencia C-363 de 2023, decisión en la que la Corte analizó de manera directa la figura asociada a la seguridad ciudadana y señaló que la inexistencia de un servicio divisible o de una contraprestación cierta acerca la figura a la estructura de un impuesto, afirmación que obliga a revisar si la Ley 2272 de 2022 configuró correctamente una tasa o si, por el contrario, se está ante una carga tributaria general presentada bajo un rótulo normativo que no se ajusta a su esencia jurídica, lo que evidencia la importancia de este debate para la coherencia del sistema tributario.

Desde la perspectiva doctrinal, la necesidad de esclarecer la naturaleza del tributo responde también a la relevancia del hecho generador como elemento que define la validez de la obligación tributaria y permite garantizar seguridad jurídica en la actuación de los entes territoriales, tal como lo exponen Romero Molina y Gómez Monterroza al analizar la determinabilidad del hecho generador y su incidencia en la clasificación de los tributos, planteamientos que refuerzan la necesidad de determinar si la Tasa para la Seguridad Ciudadana reúne criterios técnicos compatibles con la categoría de tasa o si su estructura corresponde a la de un impuesto encubierto.

En consecuencia, la investigación se justifica en la necesidad de aportar claridad jurídica respecto de la verdadera naturaleza del gravamen creado por la Ley 2272 de 2022, ya que su correcta clasificación tiene efectos directos sobre la competencia normativa de las entidades territoriales, la validez de los actos administrativos que la desarrollan y las obligaciones que recaen sobre los contribuyentes, permitiendo además delimitar los alcances de la potestad impositiva estatal y asegurar que las cargas fiscales se ajusten a los principios constitucionales que rigen la tributación.

2. Marco teórico

2.1 Antecedentes

2.1.1 Tipología tributaria y elementos estructurales de la obligación tributaria

La clasificación de los tributos en el ordenamiento jurídico colombiano encuentra su fundamento constitucional en el artículo 338 de la Constitución Política, disposición que establece la competencia del legislador para crear tributos y fija la exigencia de que la ley determine de manera previa y cierta los elementos esenciales de la obligación tributaria; a partir de este mandato, la Corte Constitucional ha desarrollado una tipología tributaria que distingue entre impuestos, tasas y contribuciones especiales o parafiscales, precisando que dichas categorías no responden a una clasificación meramente nominal, sino a la configuración material del gravamen; en este sentido, la Sentencia C-040 de 1993 consolidó la regla según la cual la naturaleza jurídica de un tributo no depende de la denominación que el legislador le otorgue, sino de los elementos estructurales que lo integran, los cuales permiten identificar su verdadera función dentro del sistema fiscal (Corte Constitucional, 1993).

Desde esta perspectiva, la obligación tributaria se estructura a partir de elementos esenciales que deben encontrarse claramente definidos para garantizar los principios de legalidad y certeza tributaria. Dichos elementos comprenden el sujeto activo, entendido como la entidad pública titular del poder de imposición; el sujeto pasivo, que corresponde a la persona natural o jurídica llamada a soportar la carga tributaria; el hecho generador, como el presupuesto de hecho previsto en la ley cuya realización da lugar al nacimiento de la obligación; la base gravable, que permite cuantificar la magnitud económica del gravamen; y la tarifa, mediante la cual se determina

el monto a pagar. La correcta delimitación de estos componentes resulta indispensable para identificar si un gravamen responde a la lógica de un impuesto, de una tasa o de una contribución especial, pues cada una de estas figuras presenta una articulación distinta de tales elementos (Corte Constitucional, 1993; Corte Constitucional, 2022).

La doctrina tributaria ha reiterado esta aproximación material a la tipología de los tributos, destacando que la legalidad tributaria no se satisface únicamente con la existencia de una autorización legal, sino con la determinación suficiente y razonable de los elementos de la obligación. En particular, se ha señalado que el hecho generador constituye el núcleo de la estructura tributaria, en la medida en que refleja la manifestación de capacidad contributiva que el legislador decide gravar, razón por la cual su indeterminación o configuración ambigua puede afectar la validez del tributo. Bajo esta línea, Romero Molina sostiene que la clasificación correcta de un gravamen exige examinar la forma en que se articulan sus elementos estructurales y la finalidad que cumple dentro del sistema fiscal, pues solo a partir de dicho análisis es posible establecer si se está ante una carga impositiva general o frente a una figura retributiva propia de las tasas (Romero Molina, 2024).

2.1.2 La Tasa y el impuesto en la jurisprudencia constitucional colombiana

La diferenciación entre tasa e impuesto ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, en atención a la necesidad de preservar el principio de legalidad tributaria y evitar que el legislador desnaturalice las categorías fiscales mediante el uso del nomen iuris; desde la Sentencia C-040 de 1993, la Corte precisó que la tipología tributaria no responde a una clasificación formal, sino a la función económica y jurídica que cumple el gravamen dentro del sistema fiscal, razón por la cual la identificación de una tasa o de un impuesto debe realizarse

a partir del análisis de sus elementos estructurales y de la relación que exista o no entre el pago exigido y una contraprestación estatal directa (Corte Constitucional, 1993).

En relación con la tasa, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que se trata de un tributo de carácter retributivo, cuya exigibilidad se encuentra vinculada a la prestación efectiva de un servicio público divisible o al aprovechamiento especial de un bien público; en este orden de ideas, la tasa presupone la existencia de un beneficio individualizable a favor del sujeto pasivo y una relación razonable entre el monto exigido y el costo del servicio o actividad estatal que se presta. Así mismo, la Corte ha indicado que, aunque la tasa constituye una prestación obligatoria una vez se configura el hecho generador, su causación se encuentra precedida por una decisión material del particular de solicitar o utilizar el servicio, lo cual introduce un elemento de voluntariedad en su configuración jurídica (Corte Constitucional, 1993; Corte Constitucional, 2022).

Por el contrario, el impuesto ha sido definido por la Corte Constitucional como una carga tributaria de carácter general, obligatorio y no retributivo, que se exige sin que exista una contraprestación directa e individualizable a favor del contribuyente; a diferencia de la tasa, el impuesto no se encuentra asociado a la prestación de un servicio específico, sino a la financiación de fines públicos amplios, de conformidad con las prioridades definidas por el Estado. En este sentido, la Corte ha señalado que los impuestos se caracterizan por su generalidad subjetiva, la ausencia de equivalencia entre el pago y un beneficio concreto, y la potestad del Estado para disponer libremente de los recursos recaudados dentro del marco presupuestal correspondiente (Corte Constitucional, 1993; Corte Constitucional, 2022).

Este criterio material fue reiterado de manera expresa en la Sentencia C-315 de 2022, al examinar la denominada “tasa Pro Deporte y Recreación”, oportunidad en la cual la Corte

concluyó que, pese a su denominación legal, el gravamen analizado no correspondía a una tasa ni a una contribución especial, sino a un impuesto territorial, en la medida en que su hecho generador no se vinculaba a la prestación de un servicio público divisible, sino a la suscripción de contratos con entidades estatales, y su pago no otorgaba al sujeto pasivo un beneficio directo e individualizable. En dicha providencia, la Corte reafirmó que el control de constitucionalidad de los tributos debe recaer sobre su contenido material y no sobre la denominación empleada por el legislador, precisando que solo una indeterminación insuperable de los elementos del tributo podría conducir a su declaratoria de inexecutable (Corte Constitucional, 2022).

La línea jurisprudencial fue profundizada en la Sentencia C-363 de 2023, al estudiar el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, disposición que autorizó a ciertas entidades territoriales a percibir un gravamen destinado a financiar la seguridad y la convivencia ciudadana; en este fallo, la Corte reconoció que la figura analizada, considerada en su estructura normativa, no se ajusta plenamente a la noción clásica de tasa, en tanto el pago exigido no se encuentra asociado a un servicio público individualizable, sino a hechos generadores que reflejan capacidad contributiva y que dan lugar a una obligación de carácter general y obligatorio; si bien la Corte no procedió a una reclasificación formal del tributo, dejó establecido que su naturaleza jurídica debe examinarse a partir de sus elementos estructurales, lo cual refuerza la tesis según la cual el gravamen se aproxima materialmente a la categoría de impuesto (Corte Constitucional, 2023).

2.1.3 Límites a la libertad de configuración legislativa en materia tributaria

La potestad tributaria del legislador se inscribe dentro del principio de libertad de configuración normativa, el cual le otorga un margen amplio para definir la política fiscal del Estado y crear tributos orientados a la financiación de los fines públicos; no obstante, la Corte

Constitucional ha precisado de manera reiterada que dicha libertad no es absoluta, sino que se encuentra condicionada por los principios de legalidad, certeza tributaria y tipología constitucional de los tributos, los cuales operan como límites materiales al ejercicio del poder impositivo; en este sentido, el artículo 338 de la Constitución Política impone al legislador el deber de determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria y de respetar las categorías fiscales que estructuran el sistema tributario colombiano (Corte Constitucional, 1993).

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el legislador no puede, al amparo de su libertad de configuración, alterar la naturaleza jurídica de los tributos mediante una denominación formal que no se corresponda con su contenido material, la Corte ha sido enfática en señalar que la clasificación de un gravamen debe realizarse a partir de sus elementos estructurales y de la función que cumple dentro del sistema fiscal, de modo que la utilización del nomen iuris no puede servir para encubrir un impuesto bajo la apariencia de una tasa ni para eludir las exigencias constitucionales propias de cada categoría tributaria (Corte Constitucional, 1993; Corte Constitucional, 2022).

Este límite ha sido desarrollado de forma expresa en decisiones recientes, en las cuales la Corte ha indicado que la falta de correspondencia entre la denominación legal del tributo y su estructura material no genera, por sí sola, una inconstitucionalidad automática, siempre que los elementos esenciales del gravamen se encuentren suficientemente determinados, sin embargo, también ha advertido que dicha discordancia resulta jurídicamente relevante cuando conduce a una confusión insuperable sobre la naturaleza del tributo o cuando se utiliza para desconocer las reglas constitucionales que gobiernan la creación de impuestos, tasas o contribuciones especiales. En estos casos, el control constitucional debe recaer sobre el contenido material del gravamen, con el

fin de preservar la coherencia del sistema tributario y la seguridad jurídica de los contribuyentes (Corte Constitucional, 2022).

La Sentencia C-363 de 2023 reafirmó este enunciado, al examinar el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en tanto la Corte reconoció que el legislador, al autorizar un tributo destinado a la financiación de la seguridad ciudadana, debía respetar los límites derivados de la tipología constitucional, aun cuando optara por denominarlo “tasa”, en dicha providencia se reiteró que la naturaleza jurídica del gravamen no se define por su nombre, sino por la forma en que se configuran el hecho generador, el sujeto pasivo y la destinación del recaudo, lo cual impone al intérprete el deber de verificar si la figura responde a una lógica retributiva propia de las tasas o si, por el contrario, se trata de una carga general y obligatoria asimilable a un impuesto (Corte Constitucional, 2023).

Así pues, la libertad de configuración legislativa se concibe como una facultad reglada y no discrecional, cuya validez depende del respeto por las categorías tributarias constitucionalmente reconocidas y por los elementos esenciales de la obligación tributaria, este límite resulta determinante para el análisis del tributo previsto en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en la medida en que impide aceptar sin mayor examen la denominación legal de “tasa” y exige una evaluación material de su estructura, a la luz de los principios que gobiernan el sistema tributario colombiano.

3. Metodología

En el derecho no puede haber un método único que resuelva la investigación, al contrario, es conveniente fomentar el pluralismo propio de las metodologías cualitativas, estos están basados

en teorías que intentan persuadir y legitimar los diferentes discursos jurídicos (Antar, 2016, p. 14).

Para este apartado los fundamentos metodológicos son:

3.1 Enfoque metodológico

En cuanto al diseño metodológico se ha optado por el método jurídico descriptivo, entendido como la recopilación, organización y exposición ordenada de normas, decisiones judiciales y doctrinas relevantes para explicar un fenómeno jurídico sin emitir valoraciones subjetivas, definición desarrollada por García quien señala que este tipo de investigación permite describir hechos y estructuras normativas con rigor y precisión (García, 2002, p. 161), razón por la cual resulta adecuado para examinar la naturaleza jurídica de la Tasa para la Seguridad Ciudadana prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 y determinar si su estructura corresponde efectivamente a una tasa o si presenta las características materiales de un impuesto conforme a la tipología constitucional.

La implementación de este método se justifica en la necesidad de identificar, sistematizar y exponer los elementos normativos y jurisprudenciales que permiten clasificar el tributo, por lo que se describe el marco jurídico aplicable compuesto por la Constitución Política, las normas que regulan la competencia tributaria territorial y la evolución del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, además de la revisión de la jurisprudencia constitucional que delimita las diferencias entre tasas e impuestos, particularmente las sentencias C 040 de 1993, C 019 de 2022, C 315 de 2022 y C 363 de 2023, que desarrollan los criterios estructurales utilizados para determinar la verdadera naturaleza de una exacción independientemente de su denominación formal, lo cual permite analizar la figura objeto de estudio desde una perspectiva jurídica objetiva y sin juicios subjetivos,

garantizando así un examen coherente de los elementos esenciales que definen su clasificación dentro del sistema tributario colombiano.

Según De la Cuadra (1986, p. 23), este proceso se divide en 4 fases:

3.1.1 Primera etapa, definición del objeto esencial de la investigación

En esta fase se precisa el objeto jurídico de estudio, consistente en determinar si la Tasa para la Seguridad Ciudadana creada por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 reúne los elementos que caracterizan a una tasa o si, por el contrario, su estructura corresponde a la de un impuesto, lo que exige examinar el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable y la destinación del gravamen conforme a los criterios constitucionales y jurisprudenciales que regulan la tipología tributaria en Colombia.

3.1.2 Segunda etapa, concepción del método o plan de investigación

Luego, se diseña el plan de trabajo descriptivo centrado en la recolección y clasificación de la información jurídica, de modo que se consultan normas constitucionales relativas a la potestad tributaria, en especial el artículo 338, junto con la regulación legal del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y su modificación por la Ley 2272 de 2022, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en las sentencias C 040 de 1993, C 019 de 2022, C 315 de 2022 y C 363 de 2023 que permiten identificar los criterios utilizados para diferenciar tasas e impuestos dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

3.1.3 Tercera etapa, análisis, crítica y esquema de resultados

Con el material normativo, jurisprudencial y doctrinal recopilado se procederá a realizar un análisis descriptivo que permita comparar los elementos estructurales de la Tasa para la Seguridad Ciudadana con los criterios fijados por la Corte Constitucional para diferenciar tasas e impuestos, de modo que esta etapa busca describir y explicar cómo los hechos generadores, la obligatoriedad del pago, la existencia o ausencia de contraprestación y la destinación del recaudo se articulan con la tipología tributaria definida en las sentencias C 040 de 1993, C 019 de 2022, C 315 de 2022 y C 363 de 2023, identificando coincidencias que permitan precisar la clasificación material del gravamen.

3.1.4 Cuarta etapa, plan definitivo y exposición final

Esta fase reúne los hallazgos obtenidos durante el proceso investigativo y expone de manera articulada los resultados derivados del método jurídico descriptivo, de modo que se presenta la síntesis final sobre la clasificación jurídica de la Tasa para la Seguridad Ciudadana, identificando si sus elementos corresponden materialmente a una tasa o a un impuesto y precisando las implicaciones que dicha determinación genera dentro del sistema tributario colombiano.

3.2 Enfoque de la investigación

La investigación se desarrollará bajo un enfoque cualitativo, dado que no se pretende cuantificar variables ni establecer mediciones empíricas, sino interpretar jurídicamente la estructura del tributo creado por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 con el fin de determinar si corresponde a una tasa o a un impuesto conforme a los criterios constitucionales. Según Valladolid y Chávez este enfoque permite comprender fenómenos jurídicos mediante métodos analíticos y

argumentativos que posibilitan interpretar la realidad a partir de categorías normativas y doctrinales (Valladolid & Chávez, 2020, p. 70).

3.3 Tipo de investigación

La investigación se desarrollará bajo el tipo dogmático jurídico, modalidad que se caracteriza por estudiar el derecho positivo a partir de fuentes formales como la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina especializada, lo cual resulta adecuado para analizar la naturaleza jurídica de la Tasa para la Seguridad Ciudadana prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, ya que su objetivo consiste en interpretar y sistematizar las normas que regulan la tipología tributaria y determinar si el gravamen corresponde a una tasa o a un impuesto conforme a los criterios constitucionales, por ello este tipo de investigación se orienta a reconstruir la coherencia del sistema normativo mediante un ejercicio hermenéutico y racional, sin recurrir a herramientas empíricas.

Según Nizama este enfoque se define como el estudio del derecho vigente con el propósito de establecer su estructura, coherencia y criterios interpretativos, lo que implica analizar cómo deben entenderse las normas jurídicas para determinar su alcance dentro del sistema al que pertenecen (Nizama, 2020, p. 22), postura que coincide con López quien sostiene que la dogmática jurídica se ocupa de interpretar el derecho tal como está vigente, ordenarlo sistemáticamente y generar interpretaciones compatibles con su lógica interna (López, s f, p. 98), lo cual resulta pertinente para abordar la clasificación material del tributo objeto de estudio.

4. Resultados

4.1 Identificación de los elementos del tributo previsto en el artículo 12 de la ley 2272 de 2022

Del examen del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 se advirtió que el legislador facultó a ciertos entes territoriales para continuar percibiendo un gravamen destinado a financiar los fondos de seguridad y convivencia, lo que condujo a identificar los elementos esenciales del tributo con el propósito de determinar si su configuración responde a la noción constitucional de tasa o si, por el contrario, reproduce las características materiales de un impuesto; en este primer estadio se constató que el sujeto activo recae sobre departamentos y municipios habilitados por el legislador, circunstancia que refleja el ejercicio de potestad tributaria derivada conforme a los parámetros de reserva legislativa previstos en el artículo 338 de la Constitución y desarrollados por la Corte Constitucional desde la Sentencia C-040 de 1993, en la cual se precisó que la competencia territorial opera dentro de límites estrictamente determinados por el legislador nacional (Corte Constitucional, 1993).

En cuanto al sujeto pasivo, se evidenció que la obligación tributaria se impone a los usuarios de servicios públicos domiciliarios en el ámbito departamental y a los propietarios de bienes inmuebles gravados con impuesto predial en el nivel municipal, lo que demuestra que la carga económica no surge de la utilización voluntaria de un servicio divisible ni de una relación individualizable entre el contribuyente y la administración, sino de la simple realización del hecho fijado en la ley, rasgo que desborda el modelo clásico de tasas y coincide con la estructura impositiva que la Corte reiteró en la Sentencia C-315 de 2022 al indicar que la denominación del

tributo carece de eficacia para definir su naturaleza jurídica cuando los elementos del gravamen reflejan una obligación de carácter general y obligatorio (Corte Constitucional, 2022)

Respecto del hecho generador, se observó que el legislador lo fijó en la suscripción a servicios públicos o en la titularidad de bienes inmuebles sujetos al predial, supuestos que no representan un acto disponible del contribuyente dirigido a obtener un beneficio directo sino manifestaciones objetivas de capacidad económica, criterio que coincide con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993 al diferenciar las tasas, sustentadas en una contraprestación estatal, de los impuestos, caracterizados por la ausencia de un beneficio individualizable y la destinación del recaudo a fines públicos amplios (Corte Constitucional, 1993).

Al examinar la base gravable y la tarifa, se advirtió que ambas responden a parámetros orientados exclusivamente al recaudo y no a la recuperación del costo de un servicio público divisible, lo cual coincide con la doctrina constitucional consolidada en la Sentencia C-363 de 2023, en la que la Corte concluyó que el gravamen creado por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no guarda relación material con una prestación estatal individualizada y, por ello, se aproxima a la estructura normativa de un impuesto territorial destinado a financiar finalidades de seguridad ciudadana que benefician a la colectividad y no al contribuyente de manera personal (Corte Constitucional, 2023).

La destinación específica del recaudo, orientada a programas de seguridad y convivencia sin posibilidad de individualizar la contraprestación, reforzó la conclusión jurídica según la cual la figura no satisface los elementos estructurales de la tasa y reproduce, en cambio, los rasgos propios de un impuesto territorial, pues opera de manera obligatoria, recae sobre un universo amplio de contribuyentes, no depende del uso voluntario de un servicio ni mantiene equivalencia

con un costo estatal recuperable y se destina al financiamiento de fines públicos generales que no admiten división ni apropiación individual.

A partir de estos elementos, el análisis permitió sostener que el tributo previsto en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no se ajusta a la definición constitucional de tasa y que su configuración se aproxima materialmente a la de un impuesto territorial, conclusión que orienta el contraste jurisprudencial a desarrollar en el segundo objetivo específico conforme a las sentencias C-040 de 1993, C-019 de 2022, C-315 de 2022 y C-363 de 2023.

4.2 Comparación entre los elementos del tributo del artículo 12 de la ley 2272 de 2022 y los criterios jurisprudenciales de clasificación tributaria

Tabla 1 *Comparación jurisprudencial*

Elemento del tributo del art. 12 Ley 2272 de 2022	Criterio jurisprudencial aplicable	Coincidencia / discrepancia
Sujeto activo: departamentos y municipios que recauden el gravamen	La Sentencia C-040 de 1993 establece que el legislador es quien debe crear los tributos y que las entidades territoriales ejercen potestad derivada dentro de los límites fijados por la ley (Corte Constitucional, 1993)	Coincide con el modelo de impuesto territorial, ya que la entidad territorial actúa como sujeto activo dentro de un marco de autorización legislativa
Sujeto pasivo: usuarios de servicios públicos o propietarios de inmuebles gravados	En C-315 de 2022 la Corte determinó que un tributo con sujetos pasivos amplios y no vinculados a un servicio individualizable tiene naturaleza impositiva y no de tasa (Corte Constitucional, 2022)	Coincide con la estructura de impuesto por la ausencia de relación entre el contribuyente y un servicio divisible
Hecho generador: suscripción a servicios públicos en departamentos o propiedad inmueble en municipios	C-040 de 1993 distingue que la tasa depende de la utilización de un servicio divisible, mientras que el impuesto surge de la realización objetiva de hechos económicos sin voluntariedad del contribuyente (Corte Constitucional, 1993)	El hecho generador se ajusta al concepto de impuesto porque no existe decisión de la contribuyente dirigida a activar una contraprestación estatal
Base gravable y tarifa: determinadas para el recaudo y no para recuperar costos específicos	C-019 de 2022 fijó que la tasa debe guardar equivalencia con el costo del servicio y que la base gravable debe permitir dicha relación; cuando no existe nexo entre costo y tarifa, no hay tasa	La base gravable del gravamen de seguridad no se vincula con un servicio estatal, lo que lo aproxima a un impuesto

Elemento del tributo del art. 12 Ley 2272 de 2022	Criterio jurisprudencial aplicable	Coincidencia / discrepancia
Voluntariedad del pago: inexistente, el tributo es obligatorio para todos los sujetos pasivos	sino tributo impositivo (Corte Constitucional, 2022) La Corte reiteró en C-019 de 2022 que la tasa presupone un margen de decisión del contribuyente, mientras que el impuesto recae de manera coercitiva y general	El carácter obligatorio del tributo apunta a su clasificación como impuesto
Contraprestación individualizable: inexistente, ya que el recaudo financia programas generales de seguridad	C-315 de 2022 afirmó que la inexistencia de un servicio divisible impide calificar la figura como tasa y aproxima el gravamen al impuesto territorial; C-363 de 2023 reiteró que el tributo de seguridad financia fines colectivos y no prestaciones divisibles (Corte Constitucional, 2022; 2023)	Existe plena coincidencia con los elementos de un impuesto al no existir beneficio particularizable
Destinación del recaudo: financiamiento de seguridad ciudadana como finalidad colectiva	Según C-363 de 2023, un tributo cuya destinación fomenta seguridad general sin individualización del beneficio presenta rasgos materiales de impuesto (Corte Constitucional, 2023)	La destinación general refuerza la ausencia de naturaleza retributiva, propia de las tasas
Dependencia del servicio o actividad estatal: inexistente	C-040 de 1993 señaló que la tasa requiere una contraprestación concreta vinculada al contribuyente; C- 315 de 2022 reiteró que sin servicio divisible no existe tasa en sentido constitucional	El tributo no cumple los requisitos mínimos para ser considerado tasa

Adaptado de las sentencias C-040 de 1993, C-019 de 2022, C-315 de 2022 y C-363 de 2023 de la Corte Constitucional.

A partir del análisis realizado a la Tabla 1 puede apreciarse que la confrontación entre los elementos del tributo regulado en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 y los criterios jurisprudenciales que delimitan la clasificación de las figuras tributarias permite identificar que la estructura examinada se aparta de los requisitos que la Corte Constitucional ha establecido para la existencia de una tasa, pues la Sentencia C-040 de 1993 precisó que dicha categoría exige la vinculación directa del contribuyente con un servicio estatal divisible y la existencia de una relación de conmutatividad entre el pago y la contraprestación recibida, condición que no se configura en el gravamen objeto de estudio al no existir un servicio individualizable con cargo a

quienes resultan obligados (Corte Constitucional de Colombia, 1993); asimismo, la obligatoriedad del pago y la amplitud del sujeto pasivo muestran un diseño normativo que responde a la lógica impositiva, línea desarrollada por la Sentencia C-315 de 2022 al indicar que un tributo cuya causación se activa por la realización objetiva de hechos económicos y no por la decisión voluntaria del contribuyente debe ser ubicado dentro de la categoría de los impuestos con independencia de la denominación legislativa (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

De igual forma, la ausencia de equivalencia entre el monto exigido y el costo de un servicio estatal reafirma la naturaleza impositiva del gravamen, tal como lo expuso la Sentencia C-019 de 2022 al sostener que la tasa requiere una correspondencia verificable entre base gravable y costo del servicio, elemento que se torna inexistente cuando los recursos se orientan a finalidades públicas de alcance general (Corte Constitucional de Colombia, 2022b); finalmente, la destinación del recaudo a programas de seguridad y convivencia ciudadana, cuya cobertura es colectiva y no particular, va de la mano con el razonamiento desarrollado en la Sentencia C-363 de 2023, providencia en la cual la Corte reiteró que la figura conocida como “tasa de seguridad” carece de los elementos esenciales de una tasa y reproduce las características propias de un impuesto territorial al financiar funciones estatales generales sin generar una contraprestación individual a favor del obligado (Corte Constitucional de Colombia, 2023)

En consecuencia, el análisis comparado permite concluir que el tributo previsto en la Ley 2272 de 2022 responde materialmente a la categoría de impuesto y no a la de tasa, lo que reafirma que la denominación formal carece de efectos jurídicos cuando los elementos estructurales del gravamen se alinean con la naturaleza impositiva reconocida por el precedente constitucional.

4.3 Determinación de La Naturaleza Jurídica del Tributo Autorizado en El Artículo 12 de La Ley 2272 De 2022 a Partir de Los Criterios Constitucionales de Diferenciación Entre Tasas e Impuestos

Tabla 2 *Condiciones esenciales de impuesto, tasa y contribución especial según la jurisprudencia constitucional y la doctrina tributaria*

Categoría	Condiciones estructurales mínimas	Fuente principal
Impuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Se cobra de manera general a la ciudadanía y no a un gremio o grupo económico determinado • No guarda relación directa e inmediata con un beneficio individual para el contribuyente • Una vez realizado el pago, el Estado dispone del ingreso con base en sus prioridades y no según los intereses del obligado • El pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional y puede exigirse mediante jurisdicción coactiva • Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago, esta se utiliza para graduar el aporte social y no para regular la demanda de un servicio específico • Los recursos se destinan a las arcas generales para atender de manera amplia las necesidades públicas 	Corte Constitucional de Colombia, 1993 (Sentencia C-040); Centro de Estudios Fiscales Universidad Externado de Colombia, 2022 (intervención en C-315 de 2022).
Tasa	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado cobra un precio a cambio de un bien, servicio o permiso de uso sobre el dominio público • El valor pagado por el particular mantiene relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido • El obligado conserva la posibilidad de decidir si adquiere o no el bien o servicio • El monto busca cubrir los costos de funcionamiento, mantenimiento y amortización de la inversión asociada Al servicio, pudiendo incluir criterios distributivos como tarifas diferenciales • Solo se genera cuando existe una prestación estatal individualizable o la autorización para aprovechar un bien de uso público que reporta una utilidad particular • La jurisprudencia ha reiterado que no puede existir tasa sin servicio público o sin una ventaja directa que justifique la erogación; 	Corte Constitucional de Colombia, 1993 (Sentencia C-040); Corte Constitucional de Colombia, 2022 (Sentencia C-315); Centro de Estudios Fiscales Universidad Externado de Colombia, 2022; Observatorio de Hacienda Pública USTA, 2022.
Contribución especial	<ul style="list-style-type: none"> • Se configura como una compensación por los beneficios patrimoniales que recibe un grupo de contribuyentes como consecuencia de una obra o actividad estatal 	Corte Constitucional de Colombia, 1993 (Sentencia C-040); doctrina sobre

Categoría	Condiciones estructurales mínimas	Fuente principal
	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene origen en externalidades positivas que incrementan el valor de los bienes del sujeto pasivo • Su pago es obligatorio y puede hacerse exigible coactivamente • Los recursos no ingresan a las arcas generales, sino que se afectan de manera específica a la financiación de las obras o actuaciones que generan el beneficio • No se asimila a la tasa porque no remunera un servicio administrativo divisible, ni al impuesto porque carece de la generalidad propia de este último 	parafiscalidad y contribuciones especiales.
Otros tributos sui generis	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponden a figuras en las que confluyen rasgos de impuestos, tasas y contribuciones, lo que dificulta su ubicación en las categorías clásicas • Suelen estar ligados a finalidades específicas y se estructuran mediante leyes que combinan destinación particular con elementos de generalidad subjetiva • Ejemplo paradigmático en la doctrina: las estampillas, en las que coinciden características impositivas y de contribución especial. 	Observatorio de Hacienda Pública USTA, 2022.

Adaptado de Corte Constitucional de Colombia (1993, 2022a, 2022b, 2023), Centro de Estudios Fiscales Universidad Externado de Colombia (2022) y Observatorio de Hacienda Pública USTA (2022).

En este orden de ideas se aprecia que la Corte Constitucional y la doctrina especializada han trazado un conjunto de criterios que permiten diferenciar las categorías de impuesto, tasa y contribución especial, pues mientras el impuesto se caracteriza por su generalidad subjetiva, la ausencia de contraprestación individual y la destinación de los recursos a las arcas generales del Estado, rasgos que fueron desarrollados en la Sentencia C-040 de 1993 y reiterados por la doctrina académica al describirlo como una prestación unilateral exigida sin vínculo directo con un beneficio para el contribuyente (Corte Constitucional de Colombia, 1993; Centro de Estudios Fiscales Universidad Externado de Colombia, 2022), la tasa exige en cambio la existencia de un bien o servicio estatal divisible cuyo uso decide el particular, de modo que el pago se justifica como recuperación total o parcial de los costos asociados a esa actividad y conserva una relación

de conmutatividad entre el valor exigido y la utilidad obtenida, tal como lo han señalado tanto la jurisprudencia constitucional como las intervenciones doctrinales rendidas en el proceso que culminó con la Sentencia C-315 de 2022, al insistir en que no puede hablarse de tasa cuando no media servicio público ni una ventaja individualizable (Corte Constitucional de Colombia, 1993; Corte Constitucional de Colombia, 2022).

Por su parte, la contribución especial se ubica en un plano intermedio, ya que su hecho se vincula al incremento patrimonial que recibe un grupo determinado como consecuencia de una obra o actuación estatal y sus ingresos se afectan de manera específica a la financiación de esas mismas intervenciones, distinguiéndose tanto de la tasa como del impuesto y confirma que la calificación de una figura tributaria exige verificar, más allá del nombre empleado por el legislador, si concurren o no los elementos estructurales que la jurisprudencia ha asignado a cada modalidad (Corte Constitucional de Colombia, 1993).

De esta misma forma, se presenta la Verificación de las condiciones de tasa en el tributo del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, para ello se organiza la información en la siguiente tabla.

Tabla 3 *Aplicación de las condiciones mínimas de la tasa al tributo de seguridad ciudadana del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022*

Condición mínima propia de la tasa	Configuración en el tributo del art. 12 Ley 2272 de 2022	¿Se cumple?	Fundamento normativo / jurisprudencial
Existencia de un servicio público divisible ofrecido al contribuyente	El tributo se causa por la suscripción a un servicio público domiciliario en los departamentos o por la titularidad de bienes raíces sujetos al impuesto predial en los municipios; no se describe un servicio adicional e individualizable prestado a quien paga, sino una obligación ligada a situaciones jurídicas generales	No	Art. 12 Ley 2272 de 2022; Corte Constitucional de Colombia, 2023 (Sentencia C-363)
Relación directa entre el pago y los costos del servicio	La norma no vincula el monto del tributo a los costos de un servicio específico de seguridad; el recaudo se destina a fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia para financiar programas generales, sin fórmula que conecte el valor exigido con el costo de una prestación concreta	No	Corte Constitucional de Colombia, 1993 (C-040); Corte Constitucional de Colombia, 2023 (C-363)
Decisión del particular de utilizar o no el servicio como presupuesto de causación	El hecho generador no depende de que el contribuyente solicite un servicio de seguridad ni de que haga uso voluntario de una prestación estatal; la causación se produce automáticamente por estar suscrito a un servicio público o por ser propietario de un inmueble gravado	No	Corte Constitucional de Colombia, 1993 (C-040); Centro de Estudios Fiscales Universidad Externado de Colombia, 2022
Carácter retributivo de la tasa frente a un beneficio individualizable	El tributo financia políticas de seguridad y convivencia que benefician a la colectividad; la Corte reconoció que se trata de un gravamen destinado a fines públicos generales y no a la retribución de un beneficio particular para cada obligado	No	Corte Constitucional de Colombia, 2023 (C-363)
Posibilidad de establecer una equivalencia aproximada entre pago y beneficio recibido	La norma no prevé mecanismo alguno para medir el beneficio individual ni establecer equivalencia entre el valor pagado y una ventaja concreta en materia de seguridad; el recaudo se integra a un fondo con destinación amplia	No	Corte Constitucional de Colombia, 1993 (C-040); Observatorio de Hacienda Pública USTA, 2022
Vinculación del monto a la recuperación total o parcial de los costos del servicio	No se identifica estructura tarifaria basada en costos; el gravamen no se diseña sobre un sistema y un método para medir gastos de un servicio divisible, sino como un ingreso destinado a financiar actividades de seguridad ciudadana en general	No	Corte Constitucional de Colombia, 2022 (C-315); Corte Constitucional de Colombia, 2023 (C-363)

Adaptado del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, de las sentencias C-040 de 1993, C-315 de 2022 y C-363 de 2023 de la Corte Constitucional de Colombia, así como de las intervenciones del Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia y del Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás.

A partir de esta tabulación, puede sostenerse que el gravamen autorizado en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no satisface ninguna de las condiciones que la jurisprudencia ha identificado como mínimas para la existencia de una tasa, pues el hecho generador no descansa en la utilización voluntaria de un servicio público divisible sino en situaciones jurídicas generales como la suscripción a servicios públicos domiciliarios o la titularidad de inmuebles, lo que lo aproxima a la lógica de los impuestos que se estructuran sobre manifestaciones amplias de capacidad económica y no sobre la solicitud de una contraprestación estatal, tal como se expuso en la Sentencia C-040 de 1993 y se reiteró en el debate constitucional de la llamada tasa Pro-Deporte.

Del mismo modo, el examen de la destinación del recaudo muestra que los recursos no se orientan a la recuperación de los costos de un servicio específico sino a la financiación de fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, finalidad que la Corte reconoció como una expresión del deber general del Estado de garantizar el orden público y la protección de la comunidad, de manera que el tributo funciona como fuente de financiación de políticas públicas de alcance colectivo y no como remuneración de una prestación divisible, criterio que coincide con la caracterización de los impuestos como ingresos obligatorios, no retributivos y dirigidos a las arcas públicas para atender necesidades generales.

En esa medida, la verificación de cada uno de los puntos de las condiciones propias de la tasa permite concluir que la figura diseñada por el legislador no cumple con los elementos de servicio, conmutatividad y voluntariedad que la Corte ha exigido de manera constante, mientras que sí reproduce los rasgos estructurales del impuesto, entre ellos la generalidad del sujeto pasivo, la ausencia de beneficio individualizable, la destinación a fines públicos amplios y la imposición coactiva del pago, por lo que la denominación de “tasa para fomentar la seguridad ciudadana” no

resulta suficiente para ubicarla en dicha categoría y, conforme al precedente constitucional, su naturaleza jurídica debe ser entendida materialmente como la de un impuesto territorial financiador de la seguridad y la convivencia ciudadana (Corte Constitucional de Colombia, 1993; Corte Constitucional de Colombia, 2023).

5. Conclusiones

A lo largo de la investigación se desprende que la denominada Tasa para la Seguridad Ciudadana prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no reúne los elementos estructurales que permiten su clasificación como tasa, pues el análisis realizado permitió establecer que el hecho generador no se articula con la utilización voluntaria de un servicio estatal ni existe una relación de conmutatividad entre el pago exigido y la recepción de un beneficio directo por parte del contribuyente, además tampoco se identificó un sistema tarifario asociado a los costos de un servicio ni un mecanismo que permita establecer equivalencias aproximadas entre el monto exigido y la actividad financiada, circunstancia que confirma que el tributo se aparta de los rasgos mínimos definidos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de figuras.

Asimismo, se constató que la estructura del gravamen analizado se ajusta de manera íntegra a los elementos propios del impuesto, en la medida en que la obligación nace con independencia de cualquier solicitud del contribuyente, se impone de forma general y obligatoria, el pago no produce derechos correlativos frente al Estado y los recursos se destinan a fines colectivos de seguridad y convivencia, lo que coincide con los criterios fijados en las sentencias C-040 de 1993, C-019 de 2022, C-315 de 2022 y C-363 de 2023, decisiones en las que la Corte Constitucional enfatizó que la denominación formal del tributo carece de fuerza para alterar su verdadera naturaleza cuando los elementos fácticos y jurídicos que lo integran revelan un diseño propio de una carga impositiva.

De igual manera, el contraste entre la figura autorizada por el legislador y las categorías tributarias definidas por la doctrina especializada permitió concluir que el tributo examinado opera como una fuente de financiación general para políticas territoriales de seguridad y convivencia y no como un mecanismo de recuperación de costos asociados a un servicio individualizado, reafirmando la tesis de que su naturaleza es la de un impuesto territorial y no la de una tasa, al verificarse los presupuestos esenciales de la obligación tributaria en su versión impositiva, entre ellos la generalidad del sujeto pasivo, la ausencia de contraprestación directa y la destinación a fines públicos amplios.

En consecuencia, el análisis desarrollado permite afirmar que la figura prevista en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no configura una tasa en sentido jurídico estricto, ya que no cumple con los requisitos materiales exigidos por la jurisprudencia constitucional para su existencia, sino que corresponde a un impuesto de seguridad, en cuanto se verifican la obligatoriedad del pago, la inexistencia de beneficio individualizable y la destinación del recaudo a propósitos colectivos, lo cual implica que el legislador ejerció una potestad impositiva y no una habilitación para la creación de tasas en los términos previstos por el artículo 338 de la Constitución Política.

Referencias

- Antar, R. (2016). Metodología de la investigación jurídica. *Ciencias Jurídicas (Investigación Científica)*, 1-15.
<https://www.minerva.edu.py/archivo/6/4/METODOLOG%C3%8DA%20DE%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20JUR%C3%8DDICA.pdf>
- Centro Externadista de Estudios Fiscales, Universidad Externado de Colombia. (2022, 30 de marzo). *Concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 6, 7 y 8 de la Ley 2023 de 2020 “Por medio de la cual se crea la tasa Pro Deporte y Recreación” (Expediente D-14647)* [Concepto presentado a la Corte Constitucional de Colombia].
- Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003. Diario Oficial No. 45.231.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>
- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Corte Constitucional de Colombia. (1993, 11 de febrero). *Sentencia C-040 de 1993*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164027>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022, 27 de enero). *Sentencia C-019 de 2022* (Expedientes D-14249 y D-14250, M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera). Recuperada de Alcaldía Mayor de Bogotá, Sistema de Información Jurídica Distrital – SISJUR.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-019-22.htm#:~:text=Las%20contribuciones%20parafiscales%20son%20un,utilizada%20en%20su%20propio%20beneficio%E2%80%9D.>

- Corte Constitucional de Colombia. (2022, 7 de septiembre). *Sentencia C-315 de 2022*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-315-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023, 13 de septiembre). *Sentencia C-363 de 2023*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-363-23.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia C-340/24*. Bogotá, D.C.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-340-24.htm>
- De la Cuadra, E. (1986). *Etapas de una investigación jurídica*.
<https://repositorio.ugm.cl/bitstream/handle/20.500.12743/81/ETAPAS%20%20DE%20%20UNA%20%20INVESTIGACI%C3%93N%20%20JUR%C3%8DDICA.pdf?sequence=1>
- García Máynez, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa, 54.
<https://www.academia.edu/download/31173020/D1021.pdf>
- Gómez Monterroza, L. A., & Romero Molina, C. A. (2024). La configuración impositiva territorial colombiana desde la determinabilidad del hecho generador. *Revista de Derecho Fiscal*, 25, 135–152. <https://doi.org/10.18601/16926722.n25.05>
- López Gómez, M. (s.f.). Características de la reflexión de estudiantes de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, en las interacciones con sus asesores y monitores durante las prácticas de consultorio jurídico. Universidad Santo Tomás.
<file:///C:/Users/pc/Downloads/647-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1341-1-10-20150317.pdf>
- Nizama Valladolid, M., & Nizama Chávez, L. M. (2020). *El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad de San Martín de Porres.

file:///C:/Users/pc/Downloads/Dialnet-

ElEnfoqueCualitativoEnLaInvestigacionJuridicaProye-7628480.pdf

Romero Molina, C. A., Gómez Monterroza, L. A., & Díaz, K. D. (2022, 25 de marzo). *Intervención ciudadana en el expediente D-0014647 sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 6, 7 y 8 de la Ley 2023 de 2020 “Por medio de la cual se crea la tasa Pro Deporte y Recreación”* [Escrito presentado a la Corte Constitucional de Colombia]. Observatorio de Hacienda Pública, Universidad Santo Tomás, Bucaramanga.

Romero Molina, C. A., Grass-Suárez, Y. C., & García-Caicedo, X. C. (2013). Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. *Dixi*, 15(17), 67–77. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5572582>

Taruffo, M. (2010). *Ensayos sobre la dogmática jurídica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

file:///C:/Users/pc/Downloads/DialnetElEnfoqueCualitativoEnLaInvestigacionJuridicaProye-7628480.pdf

Tribunal Administrativo de Santander. (2025). Auto de suspensión provisional del 17 de junio de 2025. Exp. 680012333000-2025-00212-00. file:///C:/Users/pc/Downloads/Dialnet-ElEnfoqueCualitativoEnLaInvestigacionJuridicaProye-7628480.pdf