



Universidad
Externado
de Colombia

Ángela María Chamorro Córdoba

La ‘Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana’:

un reflejo de la necesidad de delimitar el poder tributario de los entes territoriales, así como de parametrizar las categorías tributarias

**Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en
Derecho Tributario**

Bogotá, Colombia

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Tributario

Rector:	Juan Carlos Henao
Secretaria general:	Martha Hinestroza
Directora del Departamento de Derecho Fiscal:	Olga Lucía González Parra
Director de tesis:	Julio Roberto Piza
Presidente de tesis:	Roberto Insignares
Jurados de tesis:	César Sánchez Adriana Plazas

*Dedico este proyecto a mi amado hijo José David,
el motor que me impulsa a volar cada vez más alto*

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO TEÓRICO	8
1.1. Alcance del poder tributario de las entidades territoriales y los principios constitucionales de <i>legalidad</i> y <i>reserva de ley</i>	8
1.2. La <i>tasa</i> como categoría tributaria	14
1.2.1. Definición y características de la <i>tasa</i> (categoría tributaria)	15
1.2.2. Diferencias entre <i>tasa</i> , impuesto, contribuciones parafiscales y precios públicos	18
1.2.3. Método, sistema y forma de cuantificar la tarifa	21
2. ANÁLISIS DE LA ‘TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA’ EN LOS DEPARTAMENTOS DEL VALLE Y MAGDALENA	24
2.1. Antecedentes y desarrollo normativo	24
2.2. Regulación de la ‘Tasa de seguridad y convivencia’ a nivel territorial ..	30
2.3. Estudio de legalidad de la ‘Tasa de seguridad y convivencia ciudadana’ efectuado por los tribunales del Valle y Magdalena	38
2.4. Análisis del hecho generador de la ‘Tasa de seguridad y convivencia ciudadana’	45
CONCLUSIONES.....	55
REFERENCIAS.....	60

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como finalidad principal demostrar la necesidad de que sean positivizados y delimitados en nuestro ordenamiento jurídico el alcance del poder tributario de las entidades territoriales y la categorización de las tipologías tributarias; temas que, si bien han tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, no cuentan con unos parámetros claros y homogéneos.

La importancia de efectuar este análisis surge de la evidente inconformidad de los contribuyentes frente a la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, que fue creada a través del artículo 8 de la Ley 1421/2010 y adoptada, entre otros, por las respectivas asambleas de los departamentos del Valle del Cauca y Magdalena. Este malestar se vio reflejado en varias demandas presentadas frente a esta Ley, así como frente a los actos administrativos a través de los cuales el artículo fue adoptado en los respectivos entes territoriales. Se intentó demostrar que en la manera en la que el tributo fue creado y adoptado se estaban vulnerando los principios de *legalidad* y *reserva de ley*, y también se irrespetaban los parámetros estructurales correspondientes a la categoría tributaria de las tasas.

Para realizar el objetivo, se parte del estudio de diferentes pronunciamientos jurisprudenciales por parte del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en los que han sido desarrolladas varias tesis con respecto a la aplicación de los principios de legalidad y reserva de ley, de cara a la autonomía tributaria de las entidades territoriales. Estas tesis van desde una interpretación estricta de estos principios, bajo el entendido de que solo el Congreso está facultado para regular todo lo relativo

a tributos, hasta diferentes acepciones flexibles, conforme a las cuales se otorga – en mayor o menor medida– poder tributario a dichos entes. Parte del trabajo presentado se trata de un acercamiento al desarrollo jurisprudencial sobre la tasa; sus características esenciales y diferencias frente a otras categorías tributarias, así como lo que tiene que ver con la competencia de las entidades territoriales para determinar el método, el sistema y la forma para la cuantificación de la tarifa del gravamen en cuestión.

También se ha registrado un estudio de los antecedentes y el desarrollo de la norma creadora de la *tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, así como de los actos administrativos a través de los cuales fue adoptada en los Departamentos del Valle y Magdalena. Después se presentan y analizan las sentencias proferidas por los tribunales administrativos del Valle y de Magdalena, frente a las demandas de nulidad iniciadas en contra de las ordenanzas que estructuraron el tributo. Por último, se examina la estructura del hecho generador del gravamen, esto con el propósito de verificar si se ajusta o no a las características que la jurisprudencia ha atribuido a la categoría tributaria de las tasas, y de evidenciar las falencias en los análisis efectuados por los mencionados tribunales en sus pronunciamientos. Esto sirve para determinar qué inconsistencias presenta el tributo en cuestión, así como la manera en que incide la falta de regulación normativa sobre el alcance del poder tributario y de parametrización de las categorías tributarias.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Alcance del poder tributario de las entidades territoriales y los principios constitucionales de *legalidad y reserva de ley*

La Constitución de 1991 incorporó en la construcción del Estado, entre otras cosas, la noción de descentralización, modelo de organización que, en realidad, no representa una novedad, sino que es el reflejo de la tendencia a la organización regional y autonómica del Estado, tal como se hace visible desde los inicios de la historia constitucional (Gallego Vásquez, 2017). La descentralización aceptada en la Carta Política es el resultado de una larga y constante pugna en pos de una mayor autonomía de las regiones. Pese al loable avance de la introducción al ordenamiento constitucional de la figura en mención, el Estado no ha logrado construir un modelo sólido en el que se tenga claridad con respecto al grado de libertad tributaria del que gozan las entidades territoriales, el cual armonice con la estructura unitaria del país. El problema que presenta la figura de la descentralización, evidentemente no es ajeno al campo tributario, pues este mismo ha repercutido en la concepción de poder tributario, entendido como “la facultad del Estado de crear o establecer tributos y obtener recursos para el cumplimiento de los fines asignados en la Carta Política” (Insignares, 2015, p.60).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política, dicha potestad la tiene el Congreso. Sin embargo, en virtud de la descentralización y la consecuente autonomía de la cual han sido dotadas las entidades territoriales,

conforme a lo dispuesto en los artículos 287, 300, 313 y 338 de la Carta, se evidencia que el Constituyente revistió de cierta libertad regulatoria en materia tributaria a las asambleas departamentales y concejos municipales, siendo la Constitución y la Ley las únicas limitantes de esta autonomía. Estas disposiciones normativas han dado lugar a diversas interpretaciones con respecto a la acepción de los principios de *legalidad* y *reserva de ley*, y frente a cuál es el alcance del poder tributario que le fue otorgado a los entes del orden territorial, debido a que no existe una regulación que trace límites. Esta tarea, por cierto, de trazar límites a este respecto le fue encomendada al legislador, conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Carta.

Aunque se han expedido varias leyes tendientes a reglar los temas territoriales en Colombia, como por ejemplo la Ley 1551/2012 y la Ley 1617/2013 por las cuales se expide el régimen para los distritos especiales; la Ley 1625/2013, por la cual se expide el régimen para las áreas metropolitanas y la Ley 1454/2011 –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)–, en todas estas se ha omitido reglamentar lo concerniente a la capacidad fiscal y tributaria de los entes locales (Gallego Vásquez, 2017). Debido a la existencia de ese vacío normativo, han sido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, a través de sus providencias, los encargados de dar respuesta al problema, para lo que han efectuado un análisis del poder tributario de las entidades territoriales de cara a la interpretación de los principios de *legalidad* y *reserva de ley*. Como se ve más adelante, ha variado la concepción estricta que inicialmente se tenía de dichos principios.

Antes de adentrarse en el análisis jurisprudencial, vale la pena repasar la definición general de los principios mencionados, con el fin de apreciar cómo la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han transformado el alcance de estos conceptos buscando armonizar el modelo de *Estado unitario* con la autonomía otorgada a las entidades territoriales. El principio de *reserva de ley* es el pilar constitucional conforme al cual se encarga de manera exclusiva a un órgano de

representación popular la función de crear y regular los tributos. Se asume que el órgano, al ser elegido en pleno ejercicio de la democracia, representa la voluntad de los contribuyentes. Este principio desempeña un papel preponderante en el ordenamiento jurídico tributario, dado que se erige como garantía o mecanismo de protección del ciudadano frente a posibles arbitrariedades provocadas por un recaudo injusto, además de que ayuda a asegurar cierta homogeneidad en el ordenamiento jurídico, al ser un único órgano el encargado de regular la materia, lo que proporciona un tratamiento más uniforme para los contribuyentes y una mayor certeza en materia tributaria.

Por su parte, el principio de legalidad, también concebido como uno de los pilares del *Estado democrático liberal*, hace alusión a la necesidad de que las decisiones y actuaciones del Estado deban regirse por la Ley y no por la voluntad de los individuos, lo que también garantiza la existencia de una mayor seguridad jurídica. En el ámbito del Derecho Tributario, este principio, en estricto sentido, se refiere a que las obligaciones tributarias deben emanar de la Ley. De tal modo, el *principio de legalidad*, al igual que el principio de *reserva de ley* están vinculados al *principio de certeza tributaria* y evitan abusos impositivos de los gobernantes, ya que el gravamen debe surgir a través de la Ley, como producto de una discusión democrática. En ocasiones la jurisprudencia tiende a asimilar el *principio reserva de ley* con el *principio de legalidad*, pero debe tenerse presente que se trata de conceptos distintos: el primero tiene relación con la restricción consistente en que ciertas materias sean reguladas por el legislador, mientras que el segundo se refiere a la supremacía jerárquica de la Ley en las actuaciones de los agentes estatales (Insignares Gómez, 2015).

Efectuada la definición conceptual de los referidos principios, es oportuno un sucinto recuento de algunos pronunciamientos jurisprudenciales que se han encargado de trazar las pautas, conforme a las cuales han de ejercer las entidades territoriales su competencia en materia tributaria. En primer lugar, debe decirse que

estos pronunciamientos parten de la interpretación estricta de los principios de *legalidad y reserva de ley* hasta llegar a una concepción más flexible de los mismos, que permite establecer un mayor campo de competencia y de autonomía en materia tributaria para los entes territoriales e, incluso, demarcar ciertos límites que impiden al legislador interferir en lo relativo a los elementos esenciales de los tributos territoriales. Insignares (2015) clasifica en dos grupos los pronunciamientos jurisprudenciales efectuados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En el primero, menciona los que niegan la existencia de la soberanía fiscal de los entes territoriales y en el segundo, cataloga los fallos que reconocen expresamente la existencia de un poder tributario en cabeza de estos.

En el primer grupo, que comprende una **concepción rígida** de los principios de *reserva de ley y legalidad*, se encuentran pronunciamientos como los contenidos en las sentencias C-004/1993, C-467/1993, C-070/1994, C-517/1995, C-506/1995 y C-517/2007 de la Corte Constitucional, así como los fallos proferidos por el Consejo de Estado dentro de los expedientes 13576 del 11 de marzo de 2004, 13840 del 11 de junio de 2004, 10669 del 16 de marzo de 2001, 16170 del 17 de julio de 2008 y 16850 del 4 de septiembre de 2008. En todos estos se da aplicación a los principios enunciados, bajo el entendido que únicamente el Congreso puede crear la obligación tributaria y establecer todos sus elementos. Conforme a dichas providencias, se entiende que el Congreso es el que, de manera exclusiva, debe encargarse de proveer a los entes territoriales el marco normativo para que ejerzan su potestad impositiva; luego, el poder tributario a nivel local se reduce a la administración, manejo y utilización del tributo previamente creado por la Ley.

En un segundo grupo se encuentran los pronunciamientos en los que se adopta una concepción flexible de los principios de *reserva de ley y legalidad*, en la medida que son interpretados partiendo de que, si bien es solo el Congreso quien está facultado para crear los tributos, las entidades territoriales gozan de cierta autonomía para regular lo relativo a los elementos de la obligación tributaria, bajo

los parámetros establecidos por la Constitución. Para sustentar dicha postura y con el fin de establecer cuál es el alcance de la autonomía tributaria atribuida a las entidades territoriales, la Corte Constitucional acude a distintitos criterios de interpretación, los cuales en suma son los siguientes:

En primera medida, se afirma que cuando los elementos del tributo no están señalados en la Ley, estos pueden ser fijados en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales (C-84/1995, C-222/1995 y C-537/1995). Dicha tesis se sustenta en el artículo 338 de la Constitución; disposición que, interpretada de una manera literal, permite concluir que, aunque debe existir una ley previa que establezca el tributo, no es imperativo que la fijación de sus elementos deba ser efectuada por el Congreso, si se tiene en cuenta que la misma norma establece que un tributo pueda implementarse a través de las ordenanzas y acuerdos.

La aludida postura varía al señalarse que la capacidad para establecer los elementos del tributo otorgada por el artículo 338 de la Constitución al Congreso y a las entidades territoriales está diferida según el gravamen sea nacional, departamental, distrital o municipal (C-413/1996). Es decir, si se trata de un tributo de orden nacional, será el Congreso quien, de manera privativa, regule lo concerniente a sus elementos; mientras que si se trata de un tributo de carácter territorial, serán las asambleas departamentales y concejos municipales respectivamente, los entes encargados de adoptar y fijar los elementos del gravamen.

En otro razonamiento, además de reiterar la necesidad de diferencias las competencias en materia tributaria según el nivel del gravamen, se sostiene que, en lo referente a los tributos territoriales, el Congreso tiene una competencia compartida con las asambleas y concejos (C-1097/2001) y que el legislador puede establecer algunos elementos del tributo (C-504/2002). Sin embargo, en otros pronunciamientos (C-121/2006, C-538/2002), se aduce que frente a los tributos

territoriales el Congreso no puede establecer todos sus elementos, porque esto significa una invasión de la autonomía de las entidades territoriales. En este caso el legislador se debe limitar a señalar ciertas pautas o limitaciones generales para el ejercicio de la facultad impositiva territorial.

En otro planteamiento, se restringe la autonomía tributaria de las entidades territoriales y se varía la interpretación de los principios de *reserva de ley* y *legalidad* al señalar que el legislador debe determinar directamente el hecho gravado, por ser un elemento esencial de la obligación tributaria. Según esta tesis, la Ley que crea el impuesto territorial debe indicar al menos el marco dentro del cual las asambleas y concejos han de establecer los elementos del gravamen (Corte Constitucional, C-992/2004 y C-517/2007). Dicho marco hace referencia a la autorización del gravamen por el legislador y a la delimitación del hecho gravado (Corte Constitucional, sentencia C-035/2009; Consejo de Estado, sentencia del 9 de julio de 2009, expediente 16544).

La jurisprudencia descrita evidencia que los principios de *reserva de ley* y *legalidad* en materia tributaria tienen una acepción relativa, puesto que se restringe la potestad del legislador de crear gravámenes, pero se permite que algunos elementos esenciales del tributo son definidos por las asambleas departamentales y concejos municipales, bajo los límites establecidos en la Constitución y la Ley.

1.2. La *tasa* como categoría tributaria

El tributo es el instrumento a través del cual el Estado financia los gastos e inversiones públicas, además de redistribuir la riqueza. Se caracteriza por ser un ingreso público de naturaleza pecuniaria establecido en la Ley y dirigido a satisfacer las necesidades económicas del país y demás entes públicos, cuyos supuestos deben ser representativos de capacidad económica (Insignares, 2015).

[Son las prestaciones] pecuniariamente valiables que el Estado o una comunidad supranacional exige con fundamento en el deber de colaboración, en ejercicio de su poder tributario y en virtud o por medio de una ley o de una decisión o acto jurídico comunitario, para cubrir sus gastos corrientes y de inversión y, en general, para obtener la realización de sus fines. (Plazas Vega, 2017, p.58)

En el ordenamiento jurídico colombiano no se encuentra plasmada una definición constitucional o legal de *tributo* y de sus categorías y, por tal razón, al igual que en lo correspondiente al alcance del poder tributario de las entidades territoriales, ha sido la jurisprudencia la encargada de desarrollar el concepto. La Corte Constitucional (C-228/1993) define los tributos como un aporte razonable que por disposición legal debe hacer toda persona, fundamentado en el consenso de la voluntad general y como una inversión que hace el asociado para conformar un patrimonio común, que luego es distribuido por el Estado. Por otro lado, la Corte (C-260/2015), además de señalar que el tributo es un ingreso público cuya fuente es la Ley como expresión del poder tributario, destinado al financiamiento de la satisfacción de las necesidades del país, aduce que éste hace referencia al género, cuya especie son los impuestos, tasas y contribuciones.

Los *impuestos* son prestaciones económicas que se caracterizan por no tener una destinación específica. Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no guardan relación directa con el beneficio que por su pago recibe el contribuyente. Son de carácter obligatorio y para el cálculo del monto a pagar, se tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente. Las *contribuciones* son una especie de compensación que el contribuyente paga por los beneficios que una actuación de la administración le ha generado y que busca evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal (Corte Constitucional, C-260/2015). Finalmente, **la tasa**, figura que ocupa la atención de este trabajo y que es estudiada con más detenimiento en las siguientes líneas, básicamente es una categoría tributaria en la que se pueden catalogar las prestaciones que se pagan a cambio de un servicio, actividad o beneficio prestado directa o indirectamente por el Estado.

1.2.1. Definición y características de la tasa (categoría tributaria)

Como se mencionó anteriormente, no existe una definición de 'Tasa' incorporada en la Constitución o en la Ley y, por tal razón, ha sido la jurisprudencia la encargada de explicar qué particularidades deben tener los tributos catalogados bajo dicha figura. Es así como la Corte (C-402/2010) ha definido a las tasas como:

Aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen *ex lege*), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud (p. 38).

La Corte (C-243/2005, C-307/2009 y C-402/2010) también ha mencionado que este tipo de gravamen tiene las siguientes características:

Necesariamente se originan en una imposición legal:

Dicha característica es un rasgo general de los tributos que refleja el poder tributario y el *principio de reserva de ley* establecido en el artículo 338 de la Constitución Política y que es uno de los atributos que permite diferenciar a la *tasa* de los precios públicos, en la medida que una *tasa* únicamente puede ser creada por disposición legal.

Nacen como recuperación total o parcial de los costos que el Estado asume al prestar (directa o indirectamente) un bien o servicio público:

Al enunciar dicha singularidad, la Corte se refiere a los bienes o servicios públicos prestados directamente o indirectamente por el Estado, incluso cuando muchos de estos pueden ser proporcionados a través de particulares. Así, la *tasa* no pierde tal calidad en caso de que sea un particular el encargado de prestar el servicio y de recaudar el tributo:

La circunstancia de que un servicio o función, en los términos de la ley, se desempeñen por un particular, no impide que el Legislador sujete dicha actividad o servicio a un sistema tributario de tasa, máxime si éste resulta ser el único adecuado e idóneo para ese propósito. (Corte Constitucional, C-144, 1993, p.16).

La retribución pagada por el contribuyente debe ser proporcional a los beneficios derivados del bien o servicio prestado:

Este aspecto se deduce de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, pues dicha norma señala que la tarifa de las tasas y contribuciones corresponde a la recuperación de los costos de los servicios que les presten o

participación en los beneficios que les proporcionen. No obstante, en ocasiones es posible admitir criterios distributivos, como sucede, por ejemplo, cuando se aplican tarifas diferenciales. En principio la tarifa de la *tasa* se calcula teniendo en cuenta el beneficio que obtiene el particular, pero en algunos casos para dicho fin puede acudirse a la capacidad económica del contribuyente. Insignares (2015), menciona a modo de ejemplo el caso del cobro de una tarifa diferenciada que se efectúa por la expedición de la tarjeta militar, teniendo en cuenta la capacidad económica de los padres, medida según su declaración de renta.

Hay que aclarar que el cobro de la *tasa* no se da en la medida que el contribuyente resulte beneficiado, si se tiene en cuenta que existen actividades o servicios cuya efectividad no está condicionada a emitir una decisión favorable para el administrado. Luego, basta con que únicamente se realice la actividad o el servicio solicitado para que el tributo sea exigible.

Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización del bien o servicio prestado:

Este rasgo se relaciona con el anterior y hace referencia a la prohibición de que se cobre al contribuyente a través de la *tasa* un valor adicional al costo que le represente al Estado prestar la actividad o servicio público. Dicho de otro modo, el valor pagado por el contribuyente debe guardar relación, más no superar los costos en los que incurrió el Estado.

En principio su pago no es obligatorio, toda vez que el particular es quien decide si adquiere o utiliza el bien o servicio:

Se dice que el pago de la *tasa* se torna voluntario en la medida que la obligación frente a este tributo nace únicamente si el contribuyente hace uso del bien o servicio. No obstante, la misma Corte señala que en la práctica esta discrecionalidad se

puede desdibujar, por cuanto existen servicios que forzosamente se ve obligado a utilizar el contribuyente. “Las tasas no son en realidad voluntarias porque, en definitiva, por corresponder a servicios cuya utilización es indispensable, son exigibles en forma coactiva por el Estado, con lo cual se reitera su naturaleza tributaria” (Plazas Vega, 2017, p.258). Es por tal razón que resulta acertada la precisión que La Corte (C-402/2010) efectúa frente al carácter voluntario de la tasa, bajo el entendido que, pese a la imprescindibilidad del bien o servicio, la mencionada categoría tributaria se origina en virtud de la solicitud, acción en la que radica la voluntariedad del contribuyente.

Sus destinatarios son determinables, dado que solo pueden ser quienes reciben el bien o servicio:

Cuando se trata de un servicio público del que goza la colectividad en forma indiscriminada, sin que sea posible individualizar al usuario, no se puede hablar de una *tasa*, puesto que se debe partir de que el gravamen se torna exigible una vez este haya sido efectivamente prestado y, en esa medida, para verificar esa efectividad se requiere individualizar a cada beneficiario. De lo anterior también se desprende que el servicio debe tener el carácter de divisible, pues solo de ese modo se puede calcular el costo en el que incurre el Estado por el servicio en proporción al monto que el contribuyente paga de manera individual.

1.2.2. Diferencias entre *tasa*, impuesto, contribuciones parafiscales y precios públicos

La Corte también se ha encargado de dar ciertas pautas que permiten diferenciar la *tasa* de los impuestos, las contribuciones parafiscales y los precios públicos. Al comparar las tasas con los impuestos, se señala que la diferencia entre las dos categorías radica en la relación que pueda existir con el servicio prestado al contribuyente, dado que mientras el impuesto no guarda relación directa con este,

en la *tasa* necesariamente sí ha de tenerla (C-243 de 2005). Adicionalmente, se sostiene que estas dos figuras tributarias se diferencian en la obligatoriedad frente a su pago, debido a que la *tasa* solo se torna exigible cuando el contribuyente adquiere el bien o servicio, lo que no ocurre con los impuestos, cuyo pago no depende de la efectividad en la prestación de determinado bien o servicio. A lo anterior debe agregarse el criterio de diferenciación expuesto por Plazas Vega (2017), referente a que la *tasa* dista del impuesto dada la posibilidad de dividir o fraccionar el servicio. Como ya fue expuesto, el servicio cuya retribución es cobrada bajo la figura de *tasa* debe tener el carácter de divisible, pues solo así se puede identificar a su destinatario. Lo contrario sucede con lo recaudado a través de impuestos que, al no tener una destinación específica, no requiere de la divisibilidad del servicio y la individualización del destinatario. Adicionalmente, como lo menciona Insignares (2015), mientras para el cálculo de la tarifa a cobrar a través de la *tasa* se debe tener en cuenta el beneficio obtenido por el destinatario del servicio, en los impuestos se tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente. Aunque, como se aclaró anteriormente, en ciertos casos es posible tener en cuenta la capacidad económica al momento de fijar el valor de la *tasa*.

En cuanto a las diferencias entre *tasas* y precios públicos, la Corte (C- 297/2006) manifiesta que, si bien ambos se asemejan porque a través de estos se logra la entrega de bienes o la prestación de servicios y se obtiene una retribución, se diferencian en su origen legal o contractual –respectivamente –: mientras los precios públicos surgen de una relación eminentemente contractual fundada en la autonomía de la voluntad, las *tasas* se originan en la Ley (origen *ex lege*). Además, en el caso de la *tasa*, la obligación que se impone surge como recuperación del costo que para el Estado representa la prestación del servicio y, por lo tanto, esta no genera utilidad. Por el contrario, los precios públicos, por tratarse de derechos de contenido económico cuyo titular es el Estado, la contraprestación de la habilitación que este realiza al particular para su uso y explotación constituye una utilidad.

Otro aspecto que permite diferenciar las tasas de los precios públicos es el tipo de servicios o actividades a los que se puede acceder a través de uno y otro: Las primeras garantizan el acceso a actividades de interés público que son requeridas generalmente por toda la comunidad, mientras que los segundos le permiten a un particular acceder al uso o explotación económica de un bien del Estado, sin que la Administración Pública se encuentre obligada a su otorgamiento. Insignares (2015) también señala que la diferencia entre *tasas* y *precios* se encuentra en la coactividad, por ser el precio de carácter contractual y voluntario y la *tasas* de carácter legal. Afirma que estas categorías divergen en la aplicabilidad que puede dárseles del *principio de reserva de ley*, ya que para la cuantificación de la *tasas* –que se encuentra sujeta tal principio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución–, se debe guardar proporcionalidad entre lo pagado y la recuperación del costo en el que el Estado incurre por la prestación del servicio; y en cambio, para la cuantificación del precio, existe mayor discrecionalidad, por cuanto dicha figura no se rige por los principios tributarios constitucionales.

Por último, respecto a las tasas y las contribuciones parafiscales, La Corte (C-545/1994) explica que las primeras son establecidas para financiar la prestación de servicios públicos, y las segundas sirven para generar ingresos en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos propiamente dichos. También señala que las tasas se diferencian de las contribuciones parafiscales en el tipo de contraprestación que generan, su obligatoriedad, los criterios con los que se fija la tarifa, los sujetos obligados al pago y su destinación. Para explicar los mencionados puntos de divergencia, la Corte (C-243 de 2005) sostiene lo siguiente:

La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquellas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación

directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. (pp.20-21)

1.2.3. Método, sistema y forma de cuantificar la tarifa

La Corte Constitucional también se ha encargado de interpretar lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, en lo que se refiere al método, al sistema y a la forma para cuantificar las tarifas de las tasas y contribuciones, entendidas como “la magnitud o cuantía que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el monto del tributo” (C-1063/2003, p.17). La necesidad de efectuar un desarrollo jurisprudencial al respecto se desprende de la habilitación que la norma en mención efectúa a favor de las autoridades administrativas, para que estas fijen la tarifa de las tasas y contribuciones; potestad que, al igual que en el caso de la autonomía tributaria concedida a los entes territoriales, riñe con los principios de *reserva de ley* y *legalidad* y por lo tanto, merece una interpretación restrictiva.

Aunque en un principio la Corte Constitucional se encargó de frenar la aludida facultad atribuida a las autoridades administrativas al señalar que el método, el sistema y la forma de fijar la tarifa debían ser establecidos claramente por la Ley, varios pronunciamientos posteriores desvirtuaron esa postura al afirmar que, si bien los conceptos de sistema y método deben ser los suficientemente claros en aras de salvaguardar el principio de *legalidad*, no es necesario que se haga una descripción detallada y rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos para fijar la tarifa, pues de ser así les estaría sustrayendo a las autoridades administrativas la facultad constitucional que les fue otorgada. La primera tesis mencionada es expuesta en la sentencia C-455/1994, y dice que, en virtud de la potestad tributaria atribuida a los cuerpos colegiados de elección popular, estos son los únicos autorizados por las leyes, ordenanzas o acuerdos, respectivamente, para establecer

los sujetos activos y pasivos, hechos gravables, bases gravables y tarifas de los tributos.

En dicho fallo la Corte expone el artículo 338 de la Constitución Política, en el que se establece que, de manera excepcional, la Ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden facultar a las autoridades para que fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, para recuperar los costos de los servicios que presten o la participación en los beneficios que les proporcionen. Dicha potestad es de interpretación restrictiva y, en consecuencia, para que pueda desarrollarse, “requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales” (p.9). Además, se dice que la potestad concedida a las autoridades administrativas está limitada a la fijación de las tarifas, y que estas deben establecerse con el fin de recuperar los costos del servicio prestado o de obtener una retribución por los beneficios proporcionados. También, el fallo precisa que, como limitante a la mencionada facultad, el sistema y el método para definir los costos y beneficios con base en los cuales se debe calcular la tarifa, así como la forma de hacer su reparto, deben ser señalados por la Ley, las ordenanzas o los acuerdos. La ausencia de esos requisitos lleva a la inconstitucionalidad de la Ley o el acto que establezca la aludida potestad.

Sin embargo, en pronunciamientos posteriores la Corte afirma que excepcionalmente las tarifas pueden ser establecidas por las autoridades administrativas siempre y cuando la Ley, las ordenanzas o los acuerdos fijen de manera clara el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la manera de efectuar su reparto. Esto, aunque no sea necesario que se haga una descripción detallada y rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos para fijar la tarifa, pues de ser así, de nuevo, se les estaría sustrayendo a las autoridades administrativas la facultad constitucional que les fue otorgada.

No es necesario que las leyes previstas en el inciso 2 del artículo 338 usen las palabras sistema y método, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes. (C-482/1996, p.8)

La Corte además afirma que una exigencia demasiado estricta sobre cómo deben implementarse el método y el sistema, haría inocua la posibilidad aludida, pues la propia Ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en poder de las autoridades administrativas la regulación plena de ese elemento, en contradicción con el *principio de legalidad*, que se concreta en la predeterminación del tributo y la representación popular.

La determinación de las tarifas se logra, entonces, a través de la actuación concurrente de los órganos de representación popular y las autoridades administrativas y, en consecuencia, corresponde a los primeros fijar el método y el sistema para el cálculo, sin que deban entrar en la regulación más particular de la tarifa (C-402/2010). Con respecto a la última tesis de la Corte, esta desconoce totalmente el *principio de reserva de ley*: tal como lo señala Plazas Vega (2017), el propósito del constituyente fue restringir la potestad otorgada a las autoridades administrativas, pues de no ser así, hubiese omitido señalar expresamente, en el artículo 338 de la Constitución, que el método y el sistema de determinación del costo, además de la forma de repartirlo debían estar previamente señalados de forma clara en la Ley.

2. ANÁLISIS DE LA ‘TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA’ EN LOS DEPARTAMENTOS DEL VALLE Y MAGADALENA

2.1. Antecedentes y desarrollo normativo

Para hablar del origen de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* es necesario hacer mención de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, más conocida como “Ley de orden público”, a través de la cual el Congreso de la República consagró una serie de instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Esta Ley, que hace parte de la extensa normatividad a través de la cual el Estado colombiano ha venido creando instrumentos tendientes a poner fin al conflicto armado interno, derogó las leyes 104 de 1993 y 241 de 1995. La norma, además de señalar las pautas orientadas a facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados al margen de la Ley, y de establecer mecanismos de asistencia a las víctimas, entre otros asuntos relacionados con el Proceso de paz, dispuso, en sus artículos 12 y 121, la creación de la denominada contribución especial por obra pública. Ese gravamen, si bien ha sido objeto de modificaciones, mantiene su vigencia hasta la actualidad y su pago es exigido a las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público.

En su artículo 119, la citada ley dispuso la creación de los Fondos de Seguridad, con carácter de “fondos cuenta”, en los departamentos y municipios del país para

financiar las actividades de seguridad y orden público. El artículo 122 *ibídem* creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con el objetivo de que este se encargara de la administración de los gastos destinados a garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas las acciones tendientes a fortalecer y preservar el orden público en el territorio nacional. La organización y funcionamiento de estos fondos fue objeto de reglamentación a través del Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, y posteriormente modificado por el Decreto 577 de 2011. La Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 tenía una vigencia inicial de dos años a partir de la fecha de su promulgación. No obstante, la misma ha sido objeto de reiteradas prórrogas, entre las que se encuentran las efectuadas a través de las leyes 548/1999, 782/1999, 1106/2006 y 1421/2010. Estas, además de extender la vigencia de la Ley 418 de 1997, le han realizado modificaciones. En efecto, el artículo 7 de la Ley 1421/2010 modificó el anteriormente citado artículo 122, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 7°: El artículo 122 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999 y modificado por la Ley 782 de 2002, quedará así:

Artículo 122: Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos

destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

Las normas que prorrogaron la Ley 418 de 1996, también se han encargado de crear nuevas disposiciones, entre ellas, la consagrada en el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los Fondos Cuentas Territoriales de Seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. El contenido del artículo es el siguiente:

ARTÍCULO 8º: APORTES VOLUNTARIOS A LOS FONDOS-CUENTA TERRITORIALES. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

PARÁGRAFO: Los comités territoriales de orden público aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

Los alcaldes y gobernadores deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos-cuentas territoriales de seguridad.

El inciso segundo del presente artículo no estará sometido a la vigencia de la prórroga establecida mediante la presente ley, sino que conservará un carácter permanente.

El inciso resaltado fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, en la que se arguyó la vulneración del preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 95, 150-12, 216, 217, 218, 287, 300-4, 313, 338 y 363 de la Constitución Política, y se manifestó que el artículo demandado estaba facultando la creación de una tasa destinada a financiar

la prestación de un servicio público que debe ser proporcionado obligatoriamente por el Estado y no a voluntad del contribuyente, aunado a que ya existe una contribución especial creada con el mismo fin. No obstante, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-045/2018, se declaró inhibida para pronunciarse al respecto, por cuanto los cargos de la demanda carecían de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Los argumentos esbozados por el demandante no fueron muy específicos y no sustentaron claramente por qué la norma acusada vulneraba las normas constitucionales invocadas. Sin embargo, fueron planteadas varias inquietudes que, aunque vagamente sustentadas, cuestionaban si es procedente disponer la creación de una tasa para financiar la prestación de un servicio público frente al cual sus usuarios no se pueden individualizar, en la medida que no acceden a él voluntariamente, y si resulta viable la coexistencia de dos tributos destinados a compensar la prestación del mismo servicio.

El inciso cuarto de la norma: “El carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva del tributo serán reglamentados por el Ministerio del Interior y de Justicia” (Art. 8, Ley 1421/2010), fue declarado inexecutable a través de la sentencia C-891 de 2012 por considerar la Corte Constitucional que vulneraba los principios de legalidad y autonomía de las entidades territoriales. Para sustentar su decisión, la Corte aseveró que la disposición examinada facultaba al Ministerio del Interior y de Justicia a establecer el sujeto pasivo y la base impositiva de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*; potestad que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, de manera restrictiva está en manos de los órganos de representación popular. También adujo la Corte en el mencionado pronunciamiento que el legislador está en la obligación de señalar todos los elementos de los tributos del orden nacional; que, respecto a los gravámenes del orden territorial, tiene la potestad de fijar algunos de sus elementos o dejar que las corporaciones territoriales

los fijan en su totalidad, pero de ningún modo puede arrogarse tal potestad un órgano diferente al Congreso, las asambleas o los concejos.

La norma creadora de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* les dio la opción a los departamentos y municipios de adoptar tasas o sobretasas especiales. Estas últimas no están catalogadas como una categoría tributaria, pero es común su utilización con propósitos recaudatorios. La sobretasa, al igual que la tasa, es un gravamen cuyos recursos recaudados tienen una destinación específica. Pero, a diferencia de la tasa, la sobretasa no está atada a la prestación de un servicio.

Como ya se dijo, el Decreto 399 del 14 de febrero de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 577 de 2011, se encargó de establecer las pautas de organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales, cuyo propósito inicial era administrar los recursos recaudados a través del cobro de la contribución por obra pública. Este decreto dispuso que los recursos recolectados debido a la imposición de tasas o sobretasas para la seguridad y la convivencia ciudadana también serían administrados por estos fondos, y se destinarían al ente territorial donde se configuró el hecho generador del tributo. Además, se preceptuó que el monto recaudado debía destinarse al ente territorial donde se causó la obligación tributaria, aunque el gravamen fuera de origen departamental.

Se tiene, entonces, que la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* fue creada a través del artículo 8 de la Ley 1421/2010, disposición que prorrogó la Ley 418/1997, más conocida como “Ley de orden público”, y que dicha tasa fue establecida para el mismo propósito con el que fue adoptada la contribución por obra pública, esto es, la financiación de los Fondos Cuenta Territoriales creados para administrar los recursos destinados a garantizar la seguridad y convivencia ciudadana.

Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Por último, hay que mencionar que conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 8 de la Ley 1421/2010, la facultad otorgada a los entes territoriales de crear tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondos cuentas territoriales de seguridad, para fomentar la seguridad y convivencia ciudadana, no depende de las prórrogas efectuadas a la Ley 418/1997 y, en consecuencia, conserva su carácter permanente, hasta tanto no sea derogada o declarada inexecutable.

2.2. Regulación de la ‘Tasa de seguridad y convivencia ciudadana’ a nivel territorial

Como fue expuesto en líneas anteriores, el artículo 8 de la Ley 1421/2010 otorgó a los entes territoriales la facultad de crear tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondos cuentas territoriales para fomentar la seguridad y convivencia ciudadana. En virtud de dicha potestad, las Asambleas Departamentales del Magdalena y del Valle del Cauca, a través de la Ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012 y de la Ordenanza No. 425 del 2016, respectivamente, adoptaron en sus territorios la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*. Las normas regulatorias del tributo consagraron que los recursos recaudados serían destinados a los gastos establecidos en el artículo 7 de la Ley 1421/2010; disposición que se encargó de determinar cuál sería la asignación de los recursos recogidos de la contribución por obra pública.

En cuanto al desarrollo normativo de la mencionada tasa en el Departamento del Magdalena, vale la pena resaltar que la Ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012 señaló como sujeto activo del gravamen al Departamento del Magdalena, a través del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y como sujeto pasivo a los beneficiarios directos o indirectos del servicio público de seguridad y convivencia ciudadana, quienes, en su condición de usuarios regulados, están obligados a pagar el tributo a través de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Adicionalmente, mencionó como sujetos pasivos del gravamen a los autogeneradores, cogeneradores y trigeneradores de energía eléctrica, las

concesiones de vías, comunicaciones terrestres o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales.

La Ordenanza también dispuso que el gravamen se causa cuando las personas comercializadoras y prestadoras del servicio público de energía eléctrica facturan dicho servicio a sus usuarios y cuando se consume autogenerada, cogenerada o trigenerada su propia energía eléctrica. Para definir el monto a cobrar a los usuarios, se establecieron tarifas mensuales diferenciales para el sector residencial, las cuales varían dependiendo del estrato social. Para los sectores comerciales e industriales también se fijaron diversas tarifas que dependen del nivel de consumo de energía. Para los predios oficiales, así como para los autogeneradores, cogeneradores y trigeneradores de energías, se determinó un importe equivalente al 8%, sin que la norma especifique a qué valor debe extraérsele ese porcentaje.

Tabla 1. Detalle de tarifa mensual establecida por la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*.

TIPO DE PREDIO	ESTRATO	TARIFA MENSUAL
Residencial	II	\$ 2.344 COP
Residencial	III	\$ 4.000 COP
Residencial	IV	\$ 7.000 COP
Residencial	V	\$ 14.027 COP
Residencial	VI	\$ 23.445 COP
De 1 a 2000 kWh		\$ 23.000 COP
De 2001 a 5.000 kWh.		\$ 131.000 COP

Ángela María Chamorro Córdoba

	De 5.001 a 10.000 kWh.	\$ 223.000 COP
Comercial	De 10.001 a 50.000 kWh	\$ 290.000 COP
	De 50.001 a 100.000 kWh	\$ 409.000 COP
	Más de 100.000 kWh	\$ 625.000 COP
Industrial	De 1 a 5.000 kWh	\$ 56.000 COP
	De 5.001 a 50.000 kWh	\$ 173.000 COP
	De 50.001 a 100.000 kWh	\$ 468.000 COP
	De 100.001 a 500.000 kWh	\$ 797.000 COP
	De 500.001 a 1.000.000 kWh	\$ 1.008.000 COP
	Más de 1.000.000 kWh	\$ 1.467.000 COP
Oficiales		8%
Otros		8%
Autogeneradores, cogeneradores y trigeneradores de energía eléctrica		8%

Fuente: Elaboración propia.

La norma excluyó del cobro de la *tasa* a las instituciones educativas de carácter oficial en la modalidad básica y media, así como al estrato I y los sectores no estratificados. Adicionalmente, precisó que la liquidación, facturación y recaudo está

a cargo de quienes actúen como comercializadores o prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica en el Departamento del Magdalena, quienes deben incluir el cobro de la *tasa* en las facturas que envíen periódicamente a sus usuarios, sin perjuicio de que el Departamento del Magdalena, a través de la Secretaría de Hacienda, pueda asumir dicha función en los casos que considere ventajoso. También se facultó a las empresas recaudadoras del tributo a descontar hasta un tres por ciento (3%) del monto recaudado, incluido el IVA, para cubrir los gastos de facturación, emisión y reparto. Se señaló que el valor recolectado debía ser transferido al Fondo Cuenta Territorial de Seguridad o a la cuenta que la Secretaría de Hacienda Departamental indicara, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al mes de recaudo. También autorizó al Gobernador para suscribir contratos o convenios con las personas que actúen como comercializadoras o prestadoras del servicio público de energía tendientes a materializar el cobro de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*.

Con respecto a la regulación de esta tasa desarrollada en el Departamento del Valle del Cauca, la Ordenanza señaló como sujeto activo de esta al Departamento del Valle del Cauca, a través del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y como sujetos pasivos a los beneficiarios directos o indirectos del servicio público de Seguridad y Convivencia Ciudadana, quienes tendrían la obligación de pagar el tributo en su condición de usuarios del servicio público de energía eléctrica. Seguidamente, se estableció que el hecho generador de la tasa sería la prestación del servicio público de Seguridad y Convivencia Ciudadana por parte del Departamento del Valle del Cauca y demás organismos encargados de dicha función dentro del territorio, pero que la misma se causaría cuando las personas naturales o jurídicas que actúan como comercializadoras o prestadoras del servicio público domiciliario de energía efectuaran la facturación a sus usuarios. También dispuso que el monto del tributo sería cuantificado conforme a la cantidad de energía eléctrica consumida por los usuarios de este servicio, el estrato social y destinación de los predios. De tal modo, estableció un porcentaje

del 1% para el estrato 4 y para suscriptores oficiales o públicos; del 2% para los estratos 5 y 6, del 1,7% para usuarios catalogados como comerciales, industriales o especiales.

Para el sector industrial, se determinó que en caso de que el consumo de energía fuese mayor a 300.000 kWh por mes, la tarifa equivaldría a 1,7 salarios mínimos mensuales vigentes, y para el sector comercial, se estableció como monto fijo de retribución la suma de 1,4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el consumo fuera superior a 200.000 kWh por mes. Sin embargo, mediante la Ordenanza No. 454 del 12 de julio de 2018 “por medio de la cual se modifica el párrafo del artículo octavo de la Ordenanza No. 425 del 1 de agosto de 2016 y se dictan otras medidas”, se señaló que el monto máximo a pagar por concepto de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* por parte de los usuarios del sector industrial y comercial sería de 1,7 y 1,4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, respectivamente, son importar la cantidad de energía consumida.

La Ordenanza No. 425 de 2016 creó una exención tributaria a favor los suscriptores pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, las áreas comunes de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal, quienes generen energía para autoconsumo y los asentamientos de desarrollo incompleto. Esta misma dispuso que quienes actuarían como agentes recaudadores del gravamen serían las personas encargadas de comercializar o prestar el servicio público de energía eléctrica en el Departamento del Valle del Cauca. Se determinó que dichos agentes recaudadores debían incluir el monto correspondiente a la tasa en la factura de servicios públicos. No obstante, hizo la salvedad de que el Departamento contaba con la facultad de asumir la liquidación, facturación y recaudo a través de la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, el Departamento del Valle del Cauca profirió el Decreto 010-24-1457 del 31 de octubre de 2016, a través del cual fue reglamentada la tasa especial

de seguridad y convivencia ciudadana adoptada en el territorio. El acto administrativo, además de señalar de manera más detallada y específica la forma en que se debe efectuar el cálculo del tributo, explicó que el recaudo de la tasa se ha de realizar de manera conjunta con el cobro del servicio de energía eléctrica, pero en formato separable de la factura de servicios públicos. También señaló que las empresas comercializadoras o prestadoras del servicio público de energía, en su calidad de agentes recaudadores, estaban en la obligación de transferir lo recaudado dentro de los diez días siguientes calendario al mes en que se produjo el recaudo, a la cuenta especial que señale el Departamento. El decreto reglamentario estableció que para el cobro de la tasa la Secretaría de Convivencia y Seguridad y la Gobernadora debían elaborar y suscribir, respectivamente, convenios de facturación conjunta con las empresas comercializadoras o prestadoras del servicio de energía eléctrica, cuyo desarrollo sería objeto de auditoría por parte de la Secretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

En estos convenios de facturación conjunta se debía establecer que, en la factura, así como en los acuerdos o convenios de pagos suscritos entre las empresas comercializadoras o prestadoras del servicio de energía y sus usuarios, se debía incluir el valor de lo adeudado por la tasa más los intereses generados. En caso de que no se llegara a suscribir contrato o convenio de facturación y recaudo conjunto con la empresa comercializadora de energía, el decreto reglamentario estableció el *Sistema subsidiario de retención de la tasa*, que consiste en darles la calidad de *agentes retenedores del tributo* a las mismas empresas prestadoras o comercializadoras del servicio de seguridad y convivencia ciudadana.

El decreto bajo estudio también determinó como valor límite a retribuir a las empresas por el recaudo de la tasa un porcentaje del 3%, incluido IVA, del total del valor recaudado en cada período facturado. Adicionalmente, dispuso que estas estaban en la obligación de presentar informe mensual ante el Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas, con copia a la Secretaría de

Convivencia y Seguridad Ciudadana, sobre el recaudo de la tasa, las transferencias realizadas, los contribuyentes morosos, el monto facturado y los recaudos no obtenidos. Además, preceptuó la creación de la Comisión interinstitucional de seguimiento y evaluación de los planes y programas con los recursos de la *Tasa especial de convivencia y seguridad ciudadana*, conformada por la Gobernadora o su delegado, el titular de la Secretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, un representante de los gremios de comerciantes del Departamento, un representante de los gremios industriales y un representante del Comité de orden público. Finalmente, éste sufrió algunas modificaciones a través del Decreto No. 010-24-1822 del 21 de diciembre de 2017, en lo que respecta a la tarifa establecida para el sector industrial y comercial, la facturación, el recaudo y la cuota asignada a favor de las empresas comercializadoras o prestadoras del servicio público de energía eléctrica como retribución por el recaudo de la tasa.

El Decreto No. 010-24-1822 del 21 de diciembre de 2017, en cuanto a la tarifa establecida para el sector industrial y comercial, acorde con la modificación que la Ordenanza No. 454 del 12 de julio de 2017 realizó a la Ordenanza No. 425 del 1 de agosto de 2016, señaló que el tope máximo de pago mensual por la *Tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana* para dichos sectores sería, respectivamente, de 1,7 y 1,4 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este decreto agregó que la autorización para el cobro de la tasa en las facturas del servicio público domiciliario de energía podría ser revocada en cualquier momento, para lo cual el usuario expresamente debía emitir una comunicación expresa en tal sentido dirigida a la comercializadora o prestadora del servicio de energía o a la Gobernación; caso en el cual el Departamento del Valle debería asumir la liquidación, facturación y recaudo de la tasa. Además, se estableció que subsidiariamente el cobro de la tasa se podría realizar en formato separable de la factura correspondiente a cada usuario de energía eléctrica, quedando de tal modo a elección de las empresas efectuar el recaudo de la tasa dentro de la misma factura o en un documento adicional. Este acto administrativo también amplió el plazo con el que contaban las empresas para

transferir los dineros recaudados por concepto de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* a treinta días calendario contados desde que se produjo el recaudo. Se dispuso que las empresas recaudadoras del tributo debían reportar la mora en su pago al Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas en los plazos y según la estructura de reporte que esa dependencia definiera.

Adicionalmente, se autorizó al Departamento del Valle del Cauca para destinar los recursos que aún no hayan sido girados por las empresas encargadas a gastos operativos, logísticos y de administración requeridos para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación, implementación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos del Fondo de Seguridad del Departamento y dispuso que, de forma excepcional, el Departamento del Valle del Cauca podría reconocer valores superiores al establecido como remuneración por el recaudo de la tasa a favor de las empresas, siempre y cuando estas justificaran y soportaran los costos eficientes, previo concepto favorable emitido por la interventoría de los convenios suscritos. Este decreto autorizó al Departamento del Valle para solicitar información acerca de los costos eficientes en que incurren los recaudadores de la tasa en dicha labor e impuso a los últimos la obligación de suministrar dicha información.

2.3. Estudio de legalidad de la ‘Tasa de seguridad y convivencia ciudadana’ efectuado por los tribunales del Valle y Magdalena

La ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012, a través de la cual se impuso la *Tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana* en el Departamento del Magdalena, fue objeto de varias demandas de nulidad, frente a las cuales se pronunció el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante sentencia de primera instancia del 13 de agosto de 2014. En el pronunciamiento se plantearon los siguientes interrogantes:

- ¿Las asambleas y concejos distritales se encuentran facultados para reglamentar o disponer sobre los elementos de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana?
- ¿Las fuentes de financiación para el Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana únicamente pueden ser las determinadas en la Ley 1106/2006?
- ¿Se ajusta a la Ley realizar el recaudo de la *Tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana* a través del cobro de la prestación y consumo del servicio domiciliario de energía eléctrica?
- ¿La población de Santa Marta puede ser sujeto pasivo de la *Tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana* adoptada por el Departamento del Magdalena, atendiendo a la naturaleza de Distrito de dicha entidad territorial?

Para resolver la primera pregunta, el Tribunal mencionó el contenido del artículo 338 de la Constitución Política y explicó en qué consiste el principio de legalidad y cuál es su finalidad y alcance en materia tributaria. Seguidamente, mencionó los

artículos 287, 300, numeral 4, y 313, numeral 44 de la Constitución Política, para concluir que, además del Congreso de la República, las asambleas y concejos distritales y municipales tienen la facultad de establecer los elementos del tributo. Para dar sustento a su conclusión, el Tribunal Administrativo del Magdalena mencionó jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se afirma que los órganos de elección popular están facultados para establecer de manera clara y precisa los elementos del tributo, y que no se vulnera el *principio de legalidad* cuando uno de estos no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella. Además, si bien el Congreso tiene la obligación de determinar todos los elementos de los tributos del orden nacional, no ocurre lo mismo con los tributos territoriales, frente a los cuales puede optar por señalar todos, algunos o ninguno de estos.

Con la finalidad de resolver el segundo problema jurídico, encaminado a determinar si debe entenderse que pueden ser varias las fuentes de financiación del Fondo Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana y no únicamente la proveniente de la contribución por obra pública establecida en la Ley 1106/2006, el Tribunal señaló que el artículo 13, Decreto 399/2011, “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”, autorizó a los entes territoriales para asignar en sus presupuestos aportes provenientes de otras fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley para los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana.

Con respecto al tercer cuestionamiento planteado, el Tribunal nuevamente trajo a colación el artículo 338 de la Constitución Política y reiteró que las corporaciones públicas están facultadas para fijar los elementos de la obligación tributaria y el método de recaudo.

Frente al último interrogante, la Corporación adujo que la población del Distrito de Santa Marta sí puede ser sujeto pasivo de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, por cuanto el artículo 12 del Decreto 399 de 2011 estableció que los recursos recaudados por el Departamento deben destinarse al fondo cuenta municipal o departamental donde se causen. Adicionalmente, citó lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley 1617/2013, “por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales” y aseveró que no existen restricciones legales que impidan que el Departamento del Magdalena recaude la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* en el Distrito de Santa Marta porque, de todos modos, los recursos recolectados deben ser destinados al Fondo Cuenta Distrital.

El Tribunal negó las pretensiones de las demandas de nulidad contra la Ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012, por considerar, en suma, que la Asamblea Departamental del Magdalena tiene la competencia de establecer los elementos de los tributos territoriales, que la adopción de la tasa fue autorizada por la Ley, que esta puede recaudarse a través de la factura del servicio de energía y que efectivamente sí puede imponerse a la población de Santa Marta. La decisión a la que se hizo referencia, se encuentra en firme, y, si bien fue interpuesto recurso de apelación contra la misma, este fue rechazado mediante auto del 28 de mayo de 2015, por cuanto se presentó de manera extemporánea.

Del mismo modo, la Ordenanza No. 425 de 2016 y demás normas que la modifican y reglamentan, al igual que el acto administrativo que regula la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* en el Departamento del Valle del Cauca, fueron objeto de varias demandas de nulidad frente a las cuales el Tribunal Administrativo de dicha jurisdicción recientemente profirió decisión de primera instancia. En dichas demandas, se manifestó que el acto enjuiciado vulneraba los principios de *reserva de ley* y *certeza tributaria*, por cuanto el artículo 8 de la Ley 1421/2010 no estableció las pautas conforme a las cuales debía desarrollarse la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* y no facultó a la Asamblea Departamental del Valle para

establecer como base gravable del tributo en el nivel de consumo de energía eléctrica. Se alegó que la Ordenanza vulneraba lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, puesto que no existe una relación directa entre la recuperación de los costos ocasionados por el consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica y la financiación de la seguridad y convivencia ciudadana. También se arguyó que el acto demandado transgredía lo dispuesto en la Ley 142/1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, ya que esta prohíbe el cobro de montos diferentes a los originados en la prestación efectiva del servicio público domiciliario.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad parcial de la Ordenanza No. 425 de 2016, por considerar que, si bien la Asamblea Departamental del Valle del Cauca se encontraba facultada para adoptar la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, su recaudo a través de la facturación del servicio público de energía eléctrica contrariaba lo dispuesto en los artículos 146 y 148 de la Ley 142/1994 y en los Decretos 2223/1996 y 828/2007, que prohíben incluir en la factura de servicios públicos domiciliarios cobros diferentes a los relacionados con la prestación de los mismos. Para llegar a dicha conclusión, se señaló que el *principio de legalidad* debe entenderse bajo la premisa de que los entes territoriales cuentan con la facultad de establecer los elementos del tributo en el marco de la Ley y la Constitución. Además, que el Congreso tiene la libertad de establecer total o parcialmente la estructura del gravamen o de dejar que las asambleas y concejos lo hagan. Expuso que, según la Corte Constitucional, se garantiza el cumplimiento de los principios de *reserva de ley* y *legalidad* cuando los elementos del tributo no están determinados expresamente en la Ley, pero son determinables a partir de ella.

También trajo a colación el planteamiento jurisprudencial de la Corte conforme al cual es posible que, por medio de las ordenanzas y acuerdos, se complemente la

labor de determinación de los elementos esenciales del tributo territorial, siempre y cuando la Ley establezca los elementos mínimos para que las actividades de las asambleas y concejos se efectúen conforme a parámetros objetivos. Concluyó que el acto demandado, así, no vulnera la seguridad jurídica que debe garantizarse al contribuyente ni viola los principios de *legalidad* y *certeza tributaria*, si se tiene en cuenta que la Ley creadora de la tasa determinó e identificó plenamente el tributo y que, además, la descripción del hecho generador establecido en la Ley fue suficientemente clara. Por otro lado, mencionó la definición y características esenciales de la tasa esbozadas en la jurisprudencia, para explicar que el servicio sobre el cual se pretenden recuperar los costos de su prestación es el de seguridad y convivencia ciudadana y no el de energía eléctrica. Aclaró además que la Asamblea del Valle del Cauca, en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, tiene plena libertad de señalar el sistema y método de recaudo de un gravamen, siempre y cuando se respeten los límites fijados por la Ley.

Explicó que determinar el momento de causación, la base gravable y el sujeto pasivo de la tasa teniendo en cuenta la calidad de consumidor de energía, resulta plausible y razonable, pues el servicio de seguridad y convivencia ciudadana no puede ser fraccionado o cuantificado cuando se suministra, dado que se presta indiscriminadamente a toda la comunidad perteneciente al ente territorial. Finalmente, transcribió el contenido de los artículos 146 y 148 de la Ley 142/1994, y 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007, para concluir que está prohibido incluir en la factura de servicios públicos domiciliarios, cobros diferentes a los generados por la prestación del servicio, y que únicamente está permitido cobrar tarifas por concepto de la prestación de otros servicios públicos domiciliarios regulados en la Ley 142/1994, previa celebración de convenio suscritos para tal fin. Para sustentar dicha conclusión citó la sentencia del 5 de agosto de 2004 proferida por el Consejo de Estado (Expediente 2003-2109-02), en la que se hace mención a la aludida prohibición, pero también trajo a colación el fallo del 26 de octubre de 2006 (Expediente 2005-01270-01), en el que se expuso

que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios sí pueden efectuar el cobro de gravámenes siempre y cuando lo hagan a través de documento separable de la factura.

El Tribunal entonces concluyó que había lugar a declarar la nulidad parcial de la ordenanza enjuiciada, pues, si bien esta no transgredía los principios de *legalidad* y *reserva de ley*, violaba lo dispuesto en los artículos 146 y 148 de la Ley 142/1994 y en los Decretos 2223/1996 y 828/2007, referentes a la prohibición de incluir en la factura cobros adicionales a los de la prestación del servicio público domiciliario. Contra la decisión emitida por el Tribunal Administrativo del Valle fue interpuesto, de manera oportuna recurso de apelación, el cual se encuentra hasta la fecha pendiente de ser resuelto por parte del Consejo de Estado.

El estudio conjunto de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos del Magdalena y Valle, respectivamente, permite ver que en ambas se plantearon dos problemas jurídicos similares: Se cuestionó si las Asambleas y Concejos se encuentran facultados para reglamentar o disponer sobre los elementos del gravamen y si se ajusta a la Ley realizar el recaudo de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* a través de la factura del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Frente al primer problema jurídico, ambos respondieron afirmativamente, argumentando que en cabeza del Congreso está la creación del tributo y que, en caso de que este no señale u omita mencionar alguno o todos los elementos del gravamen, los entes territoriales cuentan con la facultad de establecerlos, siempre y cuando la Ley determine los elementos mínimos para que la actividad de las asambleas y concejos se efectúe conforme a la Ley, y que dichos elementos resulten determinables a partir de ella.

Con respecto al segundo interrogante, los mencionados Tribunales dieron respuestas disímiles: el Tribunal Administrativo del Magdalena se limitó a señalar que no existía prohibición legal o constitucional alguna para que la tasa fuera

calculada y recaudada a través del servicio energía eléctrica, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, las Corporaciones públicas están facultadas para fijar los elementos de la obligación tributaria y el método de recaudo; mientras que el Tribunal Administrativo del Valle señaló que, aunque el acto administrativo a través del cual fue adoptada la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* no transgredía los principios de *legalidad* y *reserva de ley*, sí contravenía lo dispuesto en los artículos 146 y 148 de la Ley 142/1994 y en los Decretos 2223/1996 y 828/2007, en la medida que estas normas prohíben incluir en la factura de servicios públicos domiciliarios cobros adicionales a los de la prestación del respectivo servicio.

2.4. Análisis del hecho generador de la ‘Tasa de seguridad y convivencia ciudadana’

Con el propósito de exponer de una manera más técnica y didáctica el desarrollo normativo que tanto el Departamento del Valle del Cauca como el Departamento del Magdalena han efectuado frente a la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, y de poder hacer visibles las inconsistencias que presenta este gravamen, a continuación se detalla la estructura del hecho generador del tributo, haciéndose las observaciones pertinentes frente a los análisis de legalidad realizados por las mencionadas corporaciones. Antes de proceder a dicho análisis, hay que recordar las características que jurisprudencialmente se le han dado a la tasa. Como lo menciona Sánchez Muñoz (p.116), no puede desconocerse la estrecha relación que existe entre las categorías tributarias y el hecho imponible.

La Tasa es una categoría tributaria a la que la jurisprudencia ha dotado de las siguientes características:

- Necesariamente se originan en una imposición legal.
- Nacen como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado prestar, directa o indirectamente, un bien o servicio público.
- La retribución pagada por el contribuyente debe ser proporcional a los beneficios derivados del bien o servicio prestado.
- Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización del bien o servicio prestado.

- En principio su pago no es obligatorio, toda vez que el particular es quien decide si adquiere o utiliza el bien o servicio.
- Sus destinatarios son determinables, dado que solo pueden ser quienes han optado por recibir los beneficios del bien o servicio.

El sujeto activo de la tasa será la entidad estatal encargada de prestar el servicio, mientras que el sujeto pasivo será quien haga uso de este. Frente a la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* el sujeto activo es el ente territorial y el sujeto pasivo es el beneficiario del servicio de seguridad y convivencia ciudadana, pero en su calidad de usuario del servicio de energía eléctrica. Esta falencia, podría decirse, en la práctica no genera mayores inconvenientes si se asume que los usuarios del servicio de energía eléctrica son los mismos beneficiarios del servicio de seguridad y convivencia ciudadana. No obstante, se presentan inconsistencias insalvables en lo que respecta al elemento objetivo del gravamen, puesto que el aspecto material necesariamente debe coincidir con la utilización de determinado servicio y el aspecto temporal, con el momento en que el usuario efectúa la solicitud de este. La regulación normativa de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* desarrollada tanto en el Valle como el Magdalena no se ajusta a dichos parámetros, y si bien señala que el hecho generador del gravamen es la prestación del servicio de seguridad y convivencia ciudadana, en realidad, fija como elemento material del tributo la utilización del servicio de energía eléctrica; es decir, el surgimiento de la obligación tributaria está supeditado a la configuración de un hecho totalmente diferente al servicio prestado.

Esto fue mencionado en las demandas interpuestas contra las ordenanzas que regularon la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, tanto en el Departamento del Valle del Cauca como en el Magdalena. No obstante, los tribunales administrativos de dichas jurisdicciones únicamente se limitaron a efectuar un somero estudio del alcance del principio de *legalidad y reserva de ley* en materia tributaria y de la autonomía que gozan las entidades territoriales para establecer los

elementos del tributo, sin dar respuesta a los planteamientos desarrollados en las demandas. El análisis de legalidad efectuado por las mencionadas Corporaciones giró en torno a la facultad que tienen los entes territoriales para fijar los elementos del tributo, pero no se dirigió a efectuar un análisis de la estructura del hecho generador. En ese sentido, era lógico que la conclusión a la que debía llegar el juzgador es que al existir una norma que previamente autorizó la adopción de la tasa en los entes territoriales, nada impedía a las respectivas asambleas departamentales regular libremente tanto el aspecto objetivo como el subjetivo del tributo.

En lo que atañe al aspecto cuantitativo, de entrada, debe aclararse que no puede hablarse de una base gravable frente a la tasa, pues el monto a cobrar ha de equivaler al costo de la prestación del servicio y, en ese orden de ideas, este elemento debe referirse únicamente a una tarifa. En efecto, el artículo 338 de la Constitución Política establece que “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen” (énfasis de la autora). Nótese que, de la lectura de la norma se puede colegir también que la tarifa de las tasas y contribuciones deben equivaler de manera total, o al menos parcial al costo de la prestación del servicio o del beneficio. Sin embargo, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, al adoptar la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, estableció una base gravable para este tipo de tributo que consiste en el nivel de consumo de energía eléctrica que tengan los usuarios de dicho servicio y una serie de tarifas diferenciales que deben aplicarse teniendo en cuenta el estrato social del usuario del servicio de energía eléctrica o del sector al que pertenece el predio suscriptor (industrial, comercial, oficial u otro).

Aunque en la ordenanza que regula la tasa en el Departamento del Magdalena no se hizo con referencia expresa a una base gravable, tácitamente se estableció

para los sectores industrial y comercial, pues la tarifa fue sujeta a la cantidad de energía eléctrica consumida. Para el sector oficial, autogeneradores, cogeneradores, trigeneradores de energía y otros, si bien no se revela en la norma cuál es la base gravable, se establece una tarifa porcentual, de manera que, para calcular el valor a cobrar, necesariamente ese porcentaje debe calcularse frente a un monto específico que vendría siendo la base gravable. Puede concluirse entonces, que las normas que regularon la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* tanto en el Departamento del Magdalena como en el Departamento del Valle del Cauca no permiten reflejar la recuperación de los costos en los que el ente territorial debe incurrir para la prestación del servicio de seguridad y convivencia ciudadana. Es importante recordar que las tasas deben equivaler a los costos del servicio prestado, y por tal razón *el aspecto material* no puede ser un hecho diferente a la prestación del servicio por el cual fue creada la tasa, así como *el aspecto cuantitativo* no puede contener una base gravable, sino únicamente una tarifa que refleje, al menos de manera parcial, el costo de prestación del servicio.

En las demandas de nulidad presentadas contra las ordenanzas regulatorias de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* en el Valle y Magdalena también se cuestionó el hecho de que, para la cuantificación de la tasa se tuviera como parámetro de medición el nivel de uso de un servicio público diferente al que se pretende financiar con el tributo. El Tribunal Administrativo del Magdalena omitió dar una respuesta de fondo al problema jurídico planteado y se limitó a reiterar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, las Corporaciones públicas están facultadas para fijar los elementos de la obligación tributaria y para señalar el método de recaudo del tributo. Por su parte, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sostuvo que, aunque el gravamen no puede ser cobrado directamente en la factura de servicios públicos domiciliarios, las asambleas tienen plena libertad para señalar el sistema y método de recaudo de este, siempre y cuando se respeten los límites fijados por la Ley. Este último tribunal agregó que resulta plausible y razonable determinar el momento de causación de la

base gravable y el sujeto pasivo de la tasa, teniendo en cuenta la calidad de consumidor de energía, pues el servicio de seguridad y convivencia no puede ser fraccionado y cuantificado cuando se suministra.

Nótese que el Tribunal Administrativo del Valle, además de mostrar que el hecho generador de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* difiere del servicio que esta busca financiar, y que dicho servicio no puede fraccionarse y cuantificarse cuando se suministra (al igual que declaró el Tribunal Administrativo del Magdalena), confunde el método de recaudo con el sistema y método para definir los costos y beneficios del servicio prestado. Una cosa es el mecanismo a través del cual se logra recolectar el tributo, y otra el sistema y el método que ayudarán a definir la tarifa para el cobro de las tasas y contribuciones. Al respecto, el artículo 338 de la Constitución Política establece que, aunque las autoridades pueden ser facultadas para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones, la función de establecer el sistema y el método para definir los costos o beneficios debe ser regulada por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Tal como fue expuesto en el primer capítulo del presente estudio, la Corte Constitucional se encargó de frenar la facultad atribuida a las autoridades administrativas, al señalar que el método, el sistema y la forma de fijar la tarifa debían ser establecidos claramente por la Ley (C-455/1994). Sin embargo, en pronunciamientos posteriores (C-482/1996, C-155/2003 y C-402/2010) cambiaron esta postura, aduciendo que, si bien el sistema y el método deben ser claros en aras de salvaguardar el principio de *legalidad*, no es necesario que se haga una descripción detallada y rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos para fijar la tarifa. Así, aunque jurisprudencialmente no existe una tesis unánime con respecto a las facultades otorgadas a los órganos de representación popular y las administraciones territoriales para establecer el sistema y el método de tasación de la tarifa, los últimos pronunciamientos se han inclinado por conceder amplias facultades regulatorias en el asunto a los entes territoriales.

Esa laxa potestad resultó contraproducente a la hora de establecer el sistema y el método de tasación de la tarifa de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana. Esto porque, al no haber establecido la Ley creadora de ese gravamen al menos los parámetros de fijación del sistema y el método para el cálculo de la tarifa, los Departamentos del Valle y Magdalena asumieron que contaban con la plena libertad de fijar el monto de la tasa teniendo en cuenta el nivel de consumo de energía eléctrica. Lo que sucede con este método es que no permite reflejar el beneficio generado al contribuyente y el costo de la prestación del servicio para el cual fue adoptada la tasa.

Hasta acá se han estudiado los aspectos *material* y *cuantitativo* de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, por manera que resta hacer mención de las partes temporal y espacial de esta categoría tributaria, las cuales, como se muestra a continuación, también presentan distorsiones.

Una de las características de la *tasa* es que su pago no es obligatorio, pues el particular es quien decide si hace uso del bien o servicio. Esta característica repercute, tanto en el aspecto temporal como espacial del gravamen, pues el surgimiento de la obligación tributaria está supeditado a la solicitud de prestación del servicio ante la autoridad que lo preste. Por lo tanto, el aspecto temporal de la tasa, entendido como el momento en el que surge la obligación tributaria, siempre debe estar marcado por el momento de solicitud del servicio y el aspecto espacial, relativo al lugar en el que nace la obligación, por el sitio donde se solicita o se presta el servicio. No obstante, estos elementos estructurales de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* no se acompañan al carácter voluntario de dicha tipología, pues las ordenanzas que lo regulan en los respectivos departamentos del Valle y Magdalena dispusieron que el gravamen se genera cuando el particular hace uso del servicio de energía eléctrica dentro de sus territorios. Es decir, la obligación surge cuando se utiliza un servicio diferente al que dio origen a la tasa dentro de la entidad territorial.

Una particularidad que trajo consigo la regulación desarrollada en el Departamento del Valle es la posibilidad de hacer uso de la figura del agente retenedor. La norma plantea que se puede nombrar a las empresas prestadoras de servicios de energía como agentes retenedores de la tasa. Sin embargo, tal disposición, además de contrariar el carácter voluntario del gravamen, pretende la utilización de una figura que está diseñada para el recaudo anticipado de tributos que se causan en un período determinado. Esto hace que la figura en cuestión no pueda ser utilizada frente a la *tasa*, si se tiene en cuenta que este gravamen se causa de manera inmediata, una vez solicitado y prestado el servicio.

Tabla 2. Inconsistencias de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* expuestas.

	Aspecto material	El consumo de energía eléctrica. Es decir, el consumo no coincide con el servicio de seguridad por el que se cobra la tasa.
	Aspecto temporal	Cuando se efectúa la facturación del servicio de energía eléctrica, no coincide con el momento en que se presta el servicio de seguridad y convivencia ciudadana.)
	Aspecto territorial	Predios usuarios del servicio energía eléctrica ubicados en los Departamentos de Valle y Magdalena.
Elemento objetivo	Aspecto cuantitativo	Base gravable Cantidad de energía, consumida por los usuarios de dicho servicio (Frente a las tasas no se debe hablar de base gravable)
		Tarifa [...] Tarifa Depende del estrato social o la destinación del inmueble. Mide la capacidad económica del contribuyente, pero no establece el método, el sistema y la forma para la cuantificación de la tarifa, la cual debe reflejar el costo en el que incurrió el Estado para la prestación del servicio.

Elemento subjetivo	Sujeto activo	Departamentos del Valle del Cauca y Magdalena.
	Sujeto pasivo	Usuarios del servicio de energía eléctrica como beneficiarios del servicio de seguridad y convivencia ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Es evidente que a los entes territoriales les era imposible establecer, para el cobro de la *tasa*, el momento en que se presta el servicio de seguridad y convivencia ciudadana, si se tiene en cuenta que el mismo se brinda a toda la ciudadanía de forma permanente y, por lo tanto, resulta inevitable la estructuración de los aludidos elementos en la forma en que se llevó a cabo. Aquí es donde se evidencia que la mayor inconsistencia con respecto a este gravamen no surge en el momento en que los entes territoriales lo adoptan, sino desde el instante en que el artículo 8 de la Ley 1421/2010 dispone que “Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana” (énfasis propio). De tal modo, legislador dejó de lado dos de las particularidades esenciales de la *tasa*: que los servicios que se financien a través de estas deben ser divisibles y que sus destinatarios deben poder ser individualizables.

Según la Corte Constitucional (sentencia C-155/2016), la denominación legal no siempre corresponde con precisión al contenido material del tributo y, en consecuencia, en cada caso se debe estudiar la naturaleza jurídica del gravamen que se somete a un examen de constitucionalidad, por lo que resulta de gran ayuda verificar si el tributo creado mediante el artículo 8 de la Ley 1421/2010, el cual no se ajusta a las características de una *tasa*, puede catalogarse entonces como una contribución o como un impuesto.

A *grosso modo*, puede decirse que el impuesto se caracteriza por ser una prestación que el contribuyente aporta al Estado, pero frente a la cual no recibe una

contraprestación específica. Además, el hecho generador que lo sustenta debe ajustarse a la capacidad económica del pagador y todo ciudadano que realice el hecho generador está obligado a su pago. Los recursos recaudados a través de este gravamen no guardan una relación directa con un beneficio específico y, por lo tanto, pueden ser destinados por el Estado para diversas finalidades. Si bien el hecho generador de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente y esta se cobra con carácter obligatorio a todas las personas que realicen ese hecho; es decir, que hagan uso del servicio de energía eléctrica, no puede considerarse una prestación de naturaleza unilateral, porque los dineros recaudados están destinados a financiar la prestación de un servicio específico y, en consecuencia, el ente territorial no puede disponer de este para otros propósitos. Entonces el gravamen acá estudiado no se ajusta a las características de un *impuesto*.

Las contribuciones se caracterizan por representar la compensación por el beneficio generado en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionadas por la ejecución del gasto público. Dicho de otro modo, la contribución es el pago que el particular realiza al Estado como retribución a los beneficios que una inversión pública le haya generado. La *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, aunque tiene un carácter retributivo no representa la compensación por un beneficio generado por el Estado, sino la contraprestación por un servicio público que este le presta al particular. Luego, el tributo tampoco tiene la naturaleza de *contribución*.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la *sobretasa*, aunque no ha sido catalogada como una categoría tributaria, es utilizada como mecanismo de recaudación y, además, la Ley creadora de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* también facultó la adopción de dicha figura, resulta muy útil analizar si el gravamen estudiado se ajusta a la definición de esta. La *sobretasa* se caracteriza por ser un gravamen cuyos recursos tienen una destinación específica y se calcula teniendo en cuenta

un tributo ya existente. Luego la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* tampoco encaja en dicha categoría pues, aunque los recursos recolectados son de destinación específica, estos no recaen sobre un gravamen ya creado.

Pasando a otro aspecto del presente análisis, resulta útil determinar si es válida la coexistencia de la *Contribución por obra pública* y la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, destinadas a financiar la prestación del mismo servicio:

En primer lugar, a la luz de las características de la *contribución*, esta es una compensación que se paga por un beneficio generado debido a una actuación de la administración. Luego, no es viable la existencia de una contribución cuyo propósito sea financiar la prestación de un servicio. No obstante, centrandó la atención en la categoría tributaria objeto de estudio, lo que invalida la coexistencia de estos dos tributos en mención es que el hecho generador de la *tasa* no puede ser uno diferente a la utilización del servicio que se financie a través de esta. En ese sentido, de existir más de un tributo, independientemente del nombre que se les dé, cuyo propósito sea solventar los gastos producidos por la prestación del mismo servicio, se estaría generando una doble tributación. Al haber dispuesto la Ley la creación de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* en términos tan genéricos, y teniendo en cuenta que todos los entes territoriales cuentan con plenas facultades para adoptar el gravamen en su jurisdicción, estos podrían estructurar el hecho generador de maneras diferentes.

CONCLUSIONES

El análisis jurídico efectuado a lo largo del presente trabajo permite concluir varias cosas: en primer lugar, que la *tasa* es un gravamen que se caracteriza por estar destinado a la financiación de un servicio público, cuya prestación está sujeta a la solicitud del contribuyente, y cuya tarifa está atada, tanto al beneficio generado al usuario, como al costo de prestación del servicio en el que haya incurrido el Estado. Luego, el hecho generador de este tributo necesariamente debe estar ligado a la utilización del servicio prestado y, por lo tanto, la tarifa a cobrar debe ser proporcional al beneficio obtenido por el usuario y al costo de prestación del servicio en el que incurre el Estado. Esto también impide que, para la tasación de este tributo, se pueda determinar una base gravable. También puede decirse que, en virtud de su carácter voluntario, la *tasa* no es idónea para financiar la prestación de servicios públicos de carácter general cuyos usuarios no sean individualizables.

Por otro lado, los aspectos *material, temporal y territorial* de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana*, creada por el artículo 8 de la Ley 1421/2010 y adoptada por los Departamentos del Valle del Cauca y Magdalena, están ligados a la utilización del servicio de energía eléctrica, más no a la solicitud de la prestación del servicio para el cual fue creado el gravamen. Para el cálculo de este tributo se estableció una base gravable que depende del nivel de consumo de energía eléctrica y unas tarifas diferenciales que oscilan teniendo en cuenta, entre otros factores, el estrato socioeconómico del contribuyente.

La *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* fue creada con la finalidad de sufragar los gastos en los que incurre el Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. El servicio es prestado de manera general a todos los colombianos prácticamente de manera permanente y, por tal razón, resulta imposible individualizar a los usuarios, teniendo en cuenta el momento en el que hacen uso de este. Es evidente que la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* no cumple con las características de la figura tributaria de *Tasa*, por las siguientes razones:

- El hecho generador del gravamen no coincide con la prestación del servicio que busca financiar.
- Para el cálculo del monto a pagar por el contribuyente se estableció una base gravable.
- No cuenta con una tarifa fijada con previo diseño del sistema y método que permita medir el beneficio recibido por los usuarios y el costo de prestación del servicio.
- Fue creada para la financiación de un servicio público que se presta de manera general y, en consecuencia, sus usuarios no pueden individualizarse cuando hacen uso este.

Por otro lado, se vislumbra que este gravamen no se adapta a ninguna de las categorías tributarias que han sido desarrolladas jurisprudencialmente, es decir, las *tasas, contribuciones o impuestos*. Esto sucede porque no existe un tipo de gravamen en el que concurren las siguientes características: que el dinero recaudado tenga una destinación específica; que el hecho generador no esté relacionado con la solicitud o prestación del servicio para el cual fue creado el tributo; que se tenga en cuenta la capacidad económica del contribuyente; que sea irrelevante el costo de prestación del servicio para cuantificar la tarifa; y que su pago sea de carácter obligatorio para todas las personas que realicen el hecho generador.

El análisis anterior también permite afirmar que no existe una categoría tributaria que permita el recaudo de recursos destinados específicamente a la prestación de un servicio público de carácter general que no se pueda fraccionar y cuyos usuarios no sean individualizables. Vale la pena señalar que la *sobretasa*, aunque no está catalogada como una categoría tributaria, sería una figura viable para el recaudo de ese tipo de recursos, pues los dineros recolectados tienen una destinación específica y su causación no está relacionada con la prestación del servicio. No obstante, habría que verificar con detenimiento qué efectos genera la utilización de la misma frente al sistema tributario. De cualquier forma, la categorización taxativa de los tributos en *tasas*, *impuestos* y *contribuciones* resulta una herramienta idónea para impedir la utilización del poder tributario como un mecanismo para llenar los huecos financieros que, por mal manejo, corrupción u otras causas, se presenten en el erario público. Es por esto que el Estado debe dejar la nefasta práctica de utilizar los tributos como una manera arbitraria de solventar sus gastos y centrarse más en la planeación y organización de los recursos, así como en los mecanismos de asignación presupuestaria y de financiación de los entes territoriales.

Hay que mencionar las consecuencias negativas que trae consigo la falta de regulación frente al alcance del poder tributario de los entes territoriales. El estudio de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* permite evidenciar que, al existir jurisprudencia demasiado laxa con respecto a la autonomía tributaria de las entidades territoriales, y al no estar consagrada en una norma de manera clara y precisa los límites de esa potestad, los Departamentos del Valle y Magdalena se arrogaron prácticamente la total facultad de crear el tributo, bajo el único limitante de la destinación que debía dársele, sin detenerse a verificar que, en el modo en que se adoptó, no se tuvo en cuenta cuál era el hecho generador del gravamen, según la Ley, y, en consecuencia, fue desnaturalizada la categoría tributaria utilizada. Al estar permitido que el legislador deje en manos de los entes territoriales la facultad de establecer los elementos del tributo, se tergiversa la finalidad del principio de *legalidad* y *reserva de ley*, puesto que, como sucedió con la *Tasa de*

seguridad y convivencia ciudadana, no se está garantizando un tratamiento uniforme a los contribuyentes y de ese modo se obstaculiza el fin último de los mentados principios, esto es, evitar abusos impositivos por parte de los gobernantes.

Es evidente el desmedido poder tributario otorgado las entidades territoriales, generado por la falta de reglamentación que delimite el alcance de dicha potestad y que establezca de manera clara las categorías tributarias con sus respectivas características. También se denota demasiada laxitud por parte del legislador que, en el afán de generar ingresos requeridos para solventar el cumplimiento de ciertas funciones estatales, se ha encargado de crear gravámenes de manera indiscriminada y sin tener en cuenta si estos encajan en alguna tipología tributaria. Dicha falencia también incide en la ineficacia del control de legalidad que efectúa la jurisdicción de lo contencioso administrativo a los gravámenes, comoquiera que estos órganos se han limitado a adoptar la tesis más flexible del poder tributario de los entes territoriales, sin detenerse a estudiar si los tributos que la Ley crea realmente se ajustan a la figura tributaria atribuida.

Es importante acotar que si bien el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad parcial de los actos administrativos que adoptaron el tributo en esa jurisdicción, las razones que sustentaron dicha decisión no hicieron referencia a la categorización del tributo ni a los principios de *legalidad* y *reserva de ley*. El fallo se sustentó en la prohibición establecida en la Ley 142 de 1994, de efectuar en la factura de servicios públicos cobros adicionales al del servicio prestado.

De lo anterior se desprende otro de los grandes inconvenientes que el estudio de la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* permitió evidenciar: la falta de consagración normativa de las categorías tributarias. El aludido vacío genera la utilización indiscriminada de las categorías tributarias por parte del legislador, tal como sucedió con el artículo 8 de la Ley 1421/2010, a través del cual las entidades

territoriales fueron facultadas para adoptar una tasa destinada a financiar la prestación de un servicio público de carácter general, cuyos usuarios no se pueden individualizar, cuyo hecho generador es diferente al servicio que financia y cuyo monto está calculado teniendo en cuenta una base gravable. Todo lo dicho termina desnaturalizando la estructura de ese gravamen, además de permitir que los municipios pertenecientes a un mismo departamento adopten determinado tributo estructurando su hecho generador de maneras diferentes, lo que puede generar una doble tributación.

Así, se sustenta la imperiosa necesidad de que las categorías tributarias, además de ser taxativas, estén consagradas detalladamente en una norma que permita verificar con claridad cuáles son sus características y finalidades. De tal manera, el legislador, al igual que los entes territoriales, estaría en la obligación de cumplir los parámetros legales a la hora de estructurar el tributo.

Otro de los inconvenientes detectados frente a la *Tasa de seguridad y convivencia ciudadana* es la existencia de *la contribución por obra pública*, un tributo destinado al mismo fin: la financiación de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Es claro que la coexistencia de estas dos categorías tributarias desnaturaliza sus características y finalidades, pues no es viable que una contribución tenga como propósito financiar la prestación de un servicio y por cuanto el hecho generador de la tasa no puede ser diferente a la utilización del servicio que se financia a través de esta. Además, la creación de dos tributos cuyo fin sea solventar los gastos producidos por la prestación del mismo servicio, estaría generando una doble tributación.

De existir una disposición normativa que especifique diáfanoamente el alcance del poder tributario de los entes territoriales y la naturaleza y estructura de cada tipología tributaria, se prevendría la ocurrencia de fenómenos como los evidenciados al estudiar la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.

REFERENCIAS

Piza, J.R. (Ed.). (2017). *Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano*. 2ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Piza, J.R. (Ed.). (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Plazas Vega, Mauricio A. (2017). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Bogotá: Temis S.A.

Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Ley 418 del 26 de diciembre de 1997. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html.

Decreto 399 del 14 de febrero de 2011. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-399>.

Decreto 577 del 2 de marzo de 2011. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1123187>.

Ley 548 del 23 de diciembre de 1999. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0548_1999.html.

Ley 782 del 23 de diciembre de 2002. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0782_2002.html.

Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1106_2006.html.

Ley 1421 del 21 de diciembre de 2010. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html.

Ordenanza No. 006 del 6 de agosto de 2012 proferida por la Asamblea Departamental del Magdalena. Recuperado de <http://www.magdalena.gov.co/normatividad/ordenanza-006--6-de-agosto-del-2012>.

Ordenanza No. 425 del 1 de agosto de 2016 proferida por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca. Recuperado de <http://asamblea.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=31890>.

Ordenanza No. 454 del 12 de julio de 2017 proferida por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca. Recuperado de <http://asamblea.valledelcauca.gov.co/documentos.php?id=1667&colorder=fecha&order=DESC>.

Decreto 010-24-1457 del 31 de octubre de 2016 proferido por el Departamento del Valle del Cauca. Recuperado del archivo de la Gobernación del Valle del Cauca – Secretaría de Hacienda.

Decreto 010-24-1822 del 21 de diciembre de 2017 proferido por el Departamento del Valle del Cauca. Recuperado del archivo de la Gobernación del Valle del Cauca – Secretaría de Hacienda.

Corte Constitucional, (14 de enero de 1993). C-004 /93 [MP. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional (21 de octubre de 1993). C-467/93 [MP. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional (23 de febrero de 1994). C-070/94 [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional (11 de julio de 2007). C-517/07 [MP. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional (9 de noviembre de 1995). C-506/95 [MP. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional (1 de marzo de 1995). C-084/95 [MP. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional (18 de mayo de 1995). C-222/95 [MP. José G. Hernández Galindo].

Corte Constitucional (23 de noviembre de 1995). C-537/97 [MP. Hernando Herrera V.].

Corte Constitucional (4 de septiembre de 1996). C-413/96 [MP. José G. Hernández G.].

Corte Constitucional (10 de octubre de 2001). C-1097/01 [MP. Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional (3 de julio de 2002). C-504/02 [MP. Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional (22 de febrero de 2006). C-121/06 [MP. Marco G. Monroy Cabra].

Corte Constitucional (18 de julio de 2002). C-538/02 [MP. Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional (12 de octubre de 2004). C-992/04 [MP. Humberto Sierra Porto].

Corte Constitucional (11 de julio de 2007). C-517/07 [MP. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional (27 de enero de 2009). C-035/09 [MP. Marco G. Monroy Cabra].

Corte Constitucional (17 de junio de 1993). C-228/93 [MP. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional (6 de mayo de 2015). C-260/15 [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional (26 de mayo de 2010). C-402/10 [MP. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional (17 de marzo de 2005). C-243/05. [MP. Álvaro Tafur Galvis].

Corte Constitucional (29 de abril de 2009). C-307/09. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional (20 de abril de 1993). C-144/93. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional (1 de diciembre de 1994). C-545/94. [MP. Fabio Morón Díaz].

- Corte Constitucional (11 de noviembre de 2003). C-1063 de 2003. [MP. Jaime Araujo R.].
- Corte Constitucional (20 de octubre de 1994). C-455 de 1994. [MP. J. G. Hernández G.].
- Corte Constitucional (26 de septiembre de 1996). C-482 de 1996. [MP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional (26 de febrero de 2003). C-155 de 2003. [MP. Eduardo Montealegre Lynett].
- Consejo de Estado, sección 4ª (11 de marzo de 2004). Exp. 13576. [MP. Juan Ángel Palacio H.].
- Consejo de Estado, sección 4ª (11 de junio de 2004). Exp. 13840. [MP. Ligia López Díaz].
- Consejo de Estado, sección 4ª (16 de marzo de 2001). Exp. 10669. [MP. Germán Ayala Mantilla].
- Consejo de Estado, sección 4ª (17 de julio de 2008). Exp. 16170. [MP. Ligia López Díaz].
- Consejo de Estado, sección 4ª (4 de septiembre de 2008). Exp. 16850. [M.P. Ligia López Díaz].
- Consejo de Estado, sección 4ª (9 de julio de 2009). Exp. 16544 [M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia].
- Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (13 de agosto de 2014). Exp. 4700123330020130000700 [M.P. María Victoria Quiñones Triana].
- Tribunal Administrativo del Magdalena (26 de noviembre de 2018). Exp. 76001233300120160134900 [M.P. Ronald Otto Cedeño Blume].