

Radicación de Demanda de Inconstitucionalidad contra parte del art. 8 de la Ley 1421 de 2010

JOM - <javierortiz63@hotmail.com>

Mié 30/06/2021 12:35

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 3 archivos adjuntos (1 MB)

Demanda Inciso 2 art 8 Ley 1421 Tasa de Seguridad 30 jun Javier Ortiz M.pdf; Cédula de C Javier Ortiz M.pdf; Tarjeta Profesional de Abogado.pdf;

Buenas tardes señores Corte Constitucional;

Anexo la demanda de la referencia la cual no pude presentar personalmente porque soy un paciente crónico, no puedo exponerme a un contagio por la pandemia y residó en ciudad diferente a la de la sede de la Corte.

Ruego a ustedes se le de trámite por los procedimientos virtuales establecidos por la Corte para el efecto.

Para los fines pertinentes anexo el escrito de demanda y copia de mi cédula de ciudadanía y tarjeta profesional de abogado.

Recibiré notificaciones en este correo.

Cordialmente,

Javier Ortiz Muñoz
C de C 6.769.554 de Tunja
T.P No. 56895 C.S.J

Enviado desde [Correo](#) para Windows 10

Bogotá D.C., junio 29 de 2021

Honorables
MAGISTRADOS SALA DE DECISIÓN
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad
Palacio de Justicia
Calle 12 N° 7 – 65 Piso 2do.
Teléfono (1) 3506200
E. S. D.

Referencia: Demanda de Inconstitucionalidad
Norma: Artículo 8 de la Ley 1421 de 2010

JAVIER ORTIZ MUÑOZ, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.769.554 de Tunja y Tarjeta Profesional de Abogado No. 56.895, y quien actúa como ciudadano, en ejercicio de sus derechos políticos, en los términos del numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Nacional, en concordancia con el numeral 1º del artículo 242 de la misma Carta presento demanda de inconstitucionalidad parcial en contra del inciso 2º del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y del inciso 3º del parágrafo del mismo artículo.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud de lo establecido por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

I.

SEÑALAMIENTO DE LA NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL

Atendiendo los requisitos de procedibilidad establecidos para el ejercicio de la presente acción constitucional, contenidos en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, me permito señalar la norma acusada como inconstitucional, haciendo transcripción literal de la disposición objeto de censura, la cual fue publicada en el Diario Oficial No. 47.930 del 21 de diciembre de 2010, subrayando y destacando en negrilla los apartes de la norma que se acusan en la demanda, así:

“LEY 1421 DE 2010
(diciembre 21)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las
Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.”
(...)

“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.

II.

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

Las razones por las cuales se estima que el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y el inciso 3º del párrafo del mismo artículo, son violatorios de la Constitución, tienen fundamento en las normas constitucionales que a continuación transcribo y en las cuales destaco los ingredientes normativos especialmente transgredidos.

2.1 De Los derechos Fundamentales

ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en **la prevalencia del interés general.**

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, **recibirán la misma protección y trato de las autoridades** y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

2.2 De las leyes

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

(...)

2.2 Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública

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

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

III.

RAZONES O CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

3.1 Primer cargo: Violación del artículo 150-12 de la Constitución por desconocimiento de la función a cargo del Congreso de establecer contribuciones fiscales

El artículo 150-12 de la Constitución, considerado transgredido, desarrolla el *principio de legalidad de los tributos*, según el cual, son los órganos de representación popular los encargados de crear los tributos. Para el caso colombiano, es el Congreso de la República el competente para establecer contribuciones fiscales y parafiscales, como literalmente lo establece la norma considerada transgredida.

La disposición acusada como inconstitucional, específicamente, el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, omite establecer la contribución fiscal a la que se refiere pues no señala ningún elemento que permita identificarla. Se limita a señalar que los departamentos y municipios pueden imponer tasas o sobretasas especiales y que el destino de estos tributos será el financiamiento de “...*los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.*”

Cuando la norma censurada señala que los departamentos y municipios pueden establecer contribuciones fiscales o parafiscales, con el destino señalado, no está estableciendo cuál es la contribución fiscal que los municipios pueden imponer sino, simplemente, está señalado tipos o categorías de tributos o contribuciones cuya concreción deja en manos de los departamentos o municipios. En otros términos, la norma censurada faculta a los departamentos o municipios para imponer tasas o sobretasas, pero éstas no son más que categorías de tributos que nuestra Constitución (art.338) ha identificado en concurrencia con otras: impuestos y contribuciones propiamente dichas.

La función a cargo del Congreso de la República prevista en el artículo 150-12 de la Constitución y correspondiente a la creación de tributos, no se satisface con el señalamiento genérico de una de las categorías de tributos que la doctrina y el derecho han construido: *las tasas y las sobretasas* porque con este alcance no se puede identificar el tributo que se crea.

La norma demandada al omitir la identificación del tributo que pretende crear y al limitarse a señalar algunas de las categorías de tributos existentes deja un amplio margen para que sean los municipios y departamentos quienes definan, en concreto, el tributo que, dentro de estas categorías, finalmente será impuesto; con lo cual, materialmente lo que está haciendo el Congreso es delegar su función constitucional de creación de tributos, acotándola a unas determinadas categorías, pero esta delegación de funciones no es constitucional pues no está prevista en ninguna norma de este rango ni en ninguna otra.

Las autoridades territoriales carecen de competencia, o, en los términos de la jurisprudencia constitucional, carecen de soberanía fiscal que las habilite para crear tributos y, por lo tanto, para imponerlos en sus respectivas localidades, deben estar autorizadas por una ley previa que haya creado un específico tributo territorial y no una categoría o clase de tributo. Su competencia en materia tributaria está subordinada a la habilitación legal porque su función de imponer tributos debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la Ley (Arts. 300-4 y 313-4 de la Constitución.)

La mera alusión que hace la norma cuestionada a las tasas o sobretasas no satisface la exigencia del artículo 15-12 constitucional de que el Congreso de la República sea el que establezca las contribuciones fiscales y no una autoridad diferente, porque las categorías de tasas, impuestos, contribuciones, incluidas sus sucedáneas, ya están establecidas en la Constitución (art. 338) y, dado su grado de generalidad y abstracción, la sola mención que de ellas se hace en el acto censurado se opone a la exigencia de que, en aras de la seguridad jurídica y la certeza tributaria, sea el Congreso el que cree o establezca un determinado tributo y no una categoría o clase tributo de los que ya están establecidos en la Constitución.

Los ciudadanos, con fundamento en el artículo 150-12 de la Constitución, tenemos derecho a esperar que la creación de los tributos con que se nos grava provenga del Congreso de la República y no de otras autoridades delegadas por él, como acontece con la norma acusada de inconstitucionalidad donde el Congreso de la República otorga un amplio margen a los departamentos y municipios para que creen la tasa o sobretasa que a bien tengan, cuyo recaudo debe destinarse al fomento de la seguridad ciudadana.

Para el caso de la sobretasa, la cual también se incluye en la norma como una de las tipologías a las cuales puede acudir la entidad territorial para imponer el tributo, la carencia de identidad como tributo es más acentuada porque, además de participar de la naturaleza de las tasas¹, en cuanto género de tributo no asimilable a sus especies, para su concreción es indispensable que se señale la tasa o base sobre la cual recaerá, pues lo característico de la sobretasa es que está asociada a un tributo o base preexistente de la cual es dependiente. No obstante, la norma acusada no define ese tributo o base preexistente sobre el cual recaerá la sobretasa.

Por las razones expuestas en este cargo el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 debe ser declarado inexecutable, así como el inciso 3 del párrafo del mismo artículo, en tanto que este tiene el carácter de accesorio de aquel en la medida en que se limita a señalar la vigencia del referido inciso 2, estableciendo que no está sometido al carácter temporal de la ley de la cual hace parte y, como accesorio que es, debe correr la misma suerte de la norma principal al guardar dependencia de esta.

3.2. Segundo cargo: Violación de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución por desconocimiento de la obligación del Congreso de fijar el hecho gravable del tributo

Establece el artículo 338 de la Constitución, considerado violado por la norma atacada por inconstitucional, que la ley debe fijar, entre otros elementos del tributo, el hecho gravable.

El inciso 2º del artículo 8 de Ley 1421 de 2010 creó un tributo en la modalidad de tasa o sobretasa con destino a la seguridad y convivencia ciudadana pero no fijó el hecho gravable ni ningún otro elemento del tributo. Esta omisión viola el artículo 338 de la Constitución pues esta norma establece como deber a cargo de la ley que crea un tributo, más no como una opción, el de definir directamente el hecho gravable.

El artículo 338 de la Carta establece que la ley no solo debe fijar directamente el hecho gravable sino también los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los tributos o contribuciones y, no solo preceptúa este deber a cargo de la ley sino también a cargo de las ordenanzas y los acuerdos, con lo cual se establece una competencia concurrente entre el Congreso y las Asambleas y Concejos Municipales para la definición de los elementos de los tributos, pues son estas autoridades las competentes para dictar esta clase de actos.

¹ Las sobretasas participan de la naturaleza de las tasas según lo ha reconocido el Consejo de Estado: "**La sobretasa ambiental** prevista en el artículo 117 de la ley 788, mientras hizo parte del ordenamiento jurídico, generó los siguientes efectos jurídicos: a) **Dada su naturaleza de tasa**, constituía una contraprestación pecuniaria que remuneraba un servicio prestado por el Estado...." (he subrayado)

No obstante, el citado artículo 338 de la Constitución no define, frente a esta función concurrente a cargo de las reseñadas autoridades, cuál es el alcance de la competencia de cada una de ellas respecto de la definición de cada uno de los distintos elementos que integran un tributo.

El artículo 150-12 de la Constitución señala que al Congreso corresponde hacer las leyes y por medio de ellas ejercer la función de establecer contribuciones fiscales de dónde se sigue que la expedición del acto creador del impuesto o contribución es competencia del Congreso, como se señaló en el desarrollo del cargo anterior y como lo ha regentado la jurisprudencia constitucional.

¿significa lo anterior que el Congreso, por ser el llamado a crear los tributos o contribuciones, debe, en el acto de su creación, definir todos los elementos del tributo?

La respuesta depende de la naturaleza del tributo que se crea. Si se trata de un tributo de carácter nacional, el Congreso está llamado a definir todos los elementos del tributo pues su alcance trascenderá la esfera local que es donde las autoridades territoriales ejercen sus funciones.

Pero si se trata de un tributo territorial, ya sea porque su ámbito de aplicación y origen es local o porque los recursos obtenidos por su intermedio son de fuente endógena, el Congreso, a pesar de ser el competente para crear o establecer el tributo, porque así lo dispone en artículo 150-12 de la Constitución respecto de todos los tributos que existan o puedan llegar a existir en Colombia, no es competente para definir todos los elementos del tributo territorial porque, como ya se vio, frente a la potestad de definir estos elementos concurren las competencias del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, amén de que la Constitución reconoce a las entidades territoriales autonomía para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 287-3). Entonces, si el Congreso definiera todos los elementos de un tributo territorial estaría desconociendo la autonomía que la Constitución reconoce a los entes territoriales para definir los elementos de los tributos locales pues agotaría toda la materia regulable.

Pero si el Congreso, a pesar de ser el encargado de crear todos los tributos, incluidos los de orden territorial, no puede, respecto de estos últimos, definir todos sus elementos, entonces se pregunta ¿cuáles de ellos puede o debe definir en el acto de creación?

La respuesta es que debe establecer el o los elementos que definan la identidad del tributo que crea pues si al Congreso corresponde crear los tributos territoriales sin definir todos sus

elementos; es decir, respetando un ámbito de competencia para que las entidades territoriales ejerzan su autonomía tributaria, lo mínimo que debe y puede hacer es definir aquel o aquellos elementos que hacen que un tributo sea ese y no otro.

¿Qué es lo que hace que un tributo sea ese y no otro? La jurisprudencia constitucional ha señalado que el elemento que define la identidad de un tributo es el hecho gravable² pues es este el que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados y, por eso, cuando el Congreso crea un tributo territorial, como mínimo, debe definir este elemento³ pues, de no hacerlo, estaría omitiendo la función que le encomienda el artículo 150-12 constitucional de establecer contribuciones fiscales y estaría abriendo un ámbito de competencia para que sea la entidad territorial la que verdaderamente cree el tributo, al venir a llenar el vacío que dejó el legislador.

En el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 el Congreso facultó a los Departamentos y Municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no definió, en concreto, el tributo que pueden imponer porque no definió su hecho gravable y, con ello, contravino, no solo el artículo 150-2 de la Constitución, como ya se sustentó en el cargo 1º, sino el 338 ibídem que le obligaba a establecer el hecho gravable del tributo.

En estas condiciones, los municipios podrán crear las tasas o sobretasas especiales que a bien tengan, sin mayores restricciones ni pautas (porque así lo autorizó la norma demandada) y no las tasas o sobretasas que haya definido el legislador, todo lo cual significa que el Congreso, en realidad, no estableció un tributo, sino que depositó esta función, que le es propia, en las autoridades territoriales.

No se desconoce en esta demanda que, a partir del destino del tributo definido por la norma demandada pueda determinarse el hecho generador; sin embargo, consideramos que esa posibilidad de deducir los elementos del tributo está reservada para los casos en que hay tributo, pero adolece de la determinación expresa de alguno de sus elementos. No creemos que tal recurso sea válido para los casos en que el legislador pretende crear un tributo sin definir ninguno de sus elementos, limitándose a señalar el destino de los recursos a recaudarse pues, tal evento resulta contrario a lo establecido en el artículo 338 de la Constitución que exige que

² "Y obviamente, debido a **que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables** que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales". Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 1995. (he destacado)

³ "...será preceptivo que la ley establezca los elementos mínimos para que la actividad de los entes de representación territorial se lleve a cabo siguiendo parámetros objetivos, siendo dichos elementos, por lo menos, la i) autorización para la creación del tributo y la ii) determinación del hecho gravable." Corte Constitucional Sentencia C-459 de 2013

los elementos del tributo se fijan directamente y no indirectamente, como acontece cuando estos son deducidos por calificarse de determinables.

Consulta con los principios de primacía del derecho sustancial sobre el formal que alguno de los elementos del tributo pueda ser deducidos pero no al punto de permitir que sea la identidad y existencia misma del tributo la que tenga que suponerse porque una interpretación con tal alcance es contraria al principio de certeza tributaria que, como derivación del principio de legalidad tributaria (artículos 150-12 y 338 de la Constitución), exige claridad y precisión en los elementos del tributo, la cual no es posible obtener cuando el legislador no identifica el tributo que crea ni ninguno de sus elementos, como ocurre con la norma demandada.

Aceptar que el legislador puede crear tributos sin contenido, sin elementos y sin identidad, riñe con los principios de legalidad y certeza tributaria contenidos en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución que exigen que cuando el legislador decida establecer un tributo, ese tributo tenga identidad y que los elementos que se le dan sean claros y precisos, lo cual no se cumple en la disposición demandada pues ésta no define el tributo que crea ni señala directamente ninguno de sus elementos, luego de ellos no se puede predicar ni claridad ni precisión.

Por las razones expuestas en este cargo el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 debe ser declarado inexecutable, así como el inciso 3 del párrafo del mismo artículo, en tanto que este tiene el carácter de accesorio de aquel en la medida en que se limita a señalar la vigencia del referido inciso 2, señalando que no está sometido al carácter temporal de la ley de la cual hace parte y, como accesorio que es, debe correr la misma suerte de la norma principal al guardar dependencia de esta.

3.3. Tercer cargo: Violación de los artículos 2 y 13 de la Constitución por desconocimiento del carácter gratuito del servicio de seguridad ciudadana y por discriminar a sus destinatarios

La seguridad ciudadana, como institución del derecho público, está consagrada en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución pues su contenido material está asociado a la protección de la vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades de los asociados, como lo ha

destacado la jurisprudencia constitucional⁴. Además, su naturaleza es la de un servicio público, como también lo ha indicado la misma corporación⁵.

El referido inciso constitucional establece que:

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

De acuerdo con esta disposición, el servicio de seguridad ciudadana, para cuya protección están instituidas las autoridades de la República, debe ser prestado a todas las personas residentes en Colombia sin ninguna distinción ni excepción de carácter económico, social, racial, sexual, político o cultural e, incluso, sin contar con el consentimiento del destinatario del servicio pues este deber y servicio de protección no está limitado por ninguna de estas eventuales condiciones ni por ninguna otra, salvo la que se refiere a tener la calidad de residente en Colombia.

No de otra forma puede interpretarse la locución utilizada por la norma para referirse a los destinatarios de la protección que están llamadas a brindar las autoridades de la República y para lo cual están instituidas: *todas las personas residentes en Colombia*.

En estos términos, la onerosidad del servicio de seguridad, como cualquier otra condición distinta a la de *residente en Colombia* que supedita el deber de protección a cargo de las autoridades a su cumplimiento, es un elemento extraño a la norma constitucional y opuesto a ella en la medida en que constituye un requisito para acceder al servicio no previsto en la Constitución, el cual riñe con la obligación de que el servicio sea brindado a todos los residentes en Colombia al margen de que paguen o no por él y riñe también con el correlativo derecho a recibirlo, para lo cual, según el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, solo se exige ostentar la condición de *residente en Colombia*.

Si por la sola titularidad de la condición de *residente en Colombia* se tiene derecho a acceder al servicio de seguridad, se puede inferir de esta prescripción que la prestación del servicio de

⁴ "El **artículo 2º de la Carta** reconoce expresamente que las autoridades colombianas han sido instituidas para proteger a los residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, **de manera que la seguridad constituye uno de los fines esenciales del Estado**. Al mismo tiempo, como actividad inherente a la función social del Estado, **es servicio público** (art. 365 CP)." Corte Constitucional, Sentencia C-123-11. (he destacado)

⁵ *Ut supra*

seguridad es gratuita, pues la imposición de una tasa o tarifa para acceder a él haría que, a no todos los *residentes en Colombia* se les preste el servicio de seguridad sino solo a aquellos que paguen la tasa o tarifa que remunera el servicio porque esa es la naturaleza jurídica de las *tasas*; solo mediante su pago se obtiene el acceso al correspondiente servicio o actividad:

*Aun cuando **el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general**, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado.* Corte Constitucional. Sentencia C-538-13 (he destacado)

A esta conclusión acerca de que la prestación del servicio de seguridad ciudadana es gratuita ha arribado la jurisprudencia constitucional respecto de una de sus más importantes manifestaciones, el servicio de policía, uno de los mayores, sino el mayor, destinatario de los recursos recaudados mediante la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana⁶:

*El servicio de policía, por ser esencial, ha de ser ofrecido a toda la comunidad en condiciones de igualdad, porque **todas las personas tienen derecho, en la misma medida**, a reclamar de las autoridades de la República aquello para lo cual están instituidas, en los términos del artículo 2 de la Carta. **No es tolerable, a la luz de la normatividad superior, que se establezcan por el legislador categorías de personas beneficiarias en distinto grado del servicio esencial de policía, según su capacidad para retribuir un servicio que por su naturaleza ha de ser gratuito**.*⁷ (he destacado)

La norma censurada por inconstitucional dice expresamente cuál es el destino de lo recaudado a través de los tipos de tributos a los cuales se refiere: la seguridad ciudadana⁸.

De acuerdo con el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, a través de las *tasas* que se cobran a los contribuyentes se recuperan los costos de los servicios que les prestan las autoridades y como la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana se destina al financiamiento del servicio de seguridad ciudadana, se deduce que la referida tasa o sobretasa es una

⁶ Según el artículo 7 de la Ley 1421 de 2010 los recursos recaudados por la aplicación de la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana deben invertirse, específicamente, en los siguientes conceptos todos ellos asociados al servicio de seguridad ciudadana y muchos de ellos, si no todos, al servicio de policía: 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.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. C-020/96.

⁸ *Ut supra*.

contraprestación que remunera la prestación del servicio de seguridad ciudadana y, por ende, solo pueden acceder a este servicio aquellos que tengan la suficiente capacidad económica y puedan pagar por él⁹ y decidan recibir el servicio pues, se insiste, lo característico del tributo denominado *tasa*, incluido su sucedáneo *sobretasa*, es que a través de ellas se recuperen los costos de los servicios que presta el Estado a los contribuyentes y al servicio solo se accede si el usuario decide recibirlo y pagar por él¹⁰. Luego si el contribuyente debe pagar por el costo que le genera al Estado, el monto de su pago está asociado al beneficio recibido, esto es, a mayor costo generado mayor beneficio recibido y mayor tasa a pagar. En otras palabras, la tasa es el precio que se paga por el servicio en términos de calidad y cantidad¹¹.

Lo anterior significa que la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del servicio ofrecido, como también lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional¹², de donde se sigue que si la retribución es igual a cero (0) o no se paga, no habrá derecho a acceder a los beneficios del servicio de seguridad o si se paga poco se podrá acceder a un limitado servicio de seguridad pero, si se paga más, se podrá acceder a un mayor y mejor servicio; todo lo cual se opone a la naturaleza del servicio de seguridad ciudadana que

⁹ Aun cuando **el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general**, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. Corte Constitucional. Sentencia C-538-13 (he destacado)

¹⁰ Las tasas, de esta manera, tienen tres rasgos fundamentales: (i) **se pagan como contraprestación de servicios** específicos que el sujeto pasivo efectivamente recibe; (ii) no son obligatorias, puesto **que se generan solo si el usuario elige utilizar el bien o servicio** en relación con el cual se hallan establecidas, y (iii) por la razón anterior, **sus destinatarios son determinables, dado que solo pueden ser quienes han optado por recibir los beneficios del bien o servicio**. Corte Constitucional, Sentencia C-272 de 2016. (he destacado)

¹¹ "Como es bien sabido, en hacienda pública se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- El Estado cobra **un precio** por un bien o servicio ofrecido;
- **El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.**
- **El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.**
- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.
- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).
- Ejemplo típico: Los precios de los servicios públicos urbanos (energía, aseo, acueducto)." Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1993. (he destacado)

¹² "En las tasas, la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal. El cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. **La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.** Corte Constitucional. Sentencia C-538-13 (he destacado)

se caracteriza, según el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, porque debe ser dispensado a todos los residentes del territorio nacional en igualdad de condiciones y sin ninguna condición distinta a la de ser residente en Colombia, como también lo ha reseñado la jurisprudencia constitucional respecto de una de sus más representativas variantes, como atrás ya se señaló:

El servicio de policía, por ser esencial, ha de ser ofrecido a toda la comunidad en condiciones de igualdad, porque todas las personas tienen derecho, en la misma medida, a reclamar de las autoridades de la República aquello para lo cual están instituidas, en los términos del artículo 2 de la Carta. No es tolerable, a la luz de la normatividad superior, que se establezcan por el legislador categorías de personas beneficiarias en distinto grado del servicio esencial de policía, según su capacidad para retribuir un servicio que por su naturaleza ha de ser gratuito.¹³ (he destacado)

Y si el servicio de seguridad debe ser dispensado a todos los residentes en Colombia, en igualdad de condiciones, la disposición censurada por inconstitucional no solo contraría el inciso 2 del art. 2 de la Constitución por convertir en oneroso un servicio que por naturaleza y prescripción constitucional es gratuito sino por auspiciar un trato desigual a sus destinatarios y contribuyentes quienes recibirán una distinta protección y trato de las autoridades instituidas para prestar el servicio de seguridad dependiendo de su capacidad económica, con lo cual se contraría también el artículo 13 de la Constitución que establece que *[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

Utilizando el test integrado de igualdad instituido por la Honorable Corte Constitucional como herramienta para determinar si el tratamiento desigual dispensado por una norma a diferentes sujetos o situaciones es constitucionalmente aceptable, al examinar la disposición cuestionada encontramos lo siguiente: i) los sujetos sobre los que recae un distinto tratamiento son, de un lado, aquellos que pueden pagar la tasa de seguridad y, del otro, quienes no pueden pagarla o pueden pagar muy poco, ii) y el trato diferencial a ellos dispensado corresponde al nivel de servicio de seguridad prestado en términos de cantidad y calidad, dependiente de si se paga la tasa y del monto pagado.

En cuanto a la intensidad del examen de constitucionalidad sobre el trato desigual, se observa que el juicio debe ser estricto en tanto que el derecho sobre el cual la norma aplica un tratamiento desigual es un derecho fundamental: el derecho a la seguridad.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. C-020/96.

Bajo estas condiciones es necesario establecer si la norma cuestionada persigue un fin y si este fin es válido constitucionalmente.

El fin inmediato perseguido por la norma es la obtención de recursos para financiar la seguridad ciudadana. Este fin, no solo es válido desde la perspectiva constitucional, sino que es imperioso porque la función a cargo de las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos no es optativa ni negociable; por el contrario, constituye un deber y su ejercicio exige inversiones y gastos e implica costos.

No obstante, el medio escogido para la obtención de esos recursos -la tasa o sobretasa-, si bien no está prohibido por la Constitución, su utilización respecto del servicio de seguridad ciudadana conduce a contrariar el fin último de la tasa: la seguridad de todos los residentes en Colombia.

Como ya se explicó, la utilización de la *tasa o sobretasa* conduce a que no todos los residentes en Colombia accedan al servicio de seguridad ciudadana sino solo aquellos que puedan pagarla.

El medio utilizado tampoco es necesario porque existe otro tipo de tributos para obtener el fin inmediato perseguido sin menoscabo del fin último de proporcionar protección a todos los residentes en Colombia. Tampoco es proporcional porque su imposición implica un sacrificio muy grande, el de aquellos que no puedan pagar la tasa o sobretasa y que quedarán desprotegidos.

En conclusión, el servicio de seguridad ciudadana debe ser prestado a todos los residentes en Colombia sin que medie una contraprestación, según lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución; es decir, se trata de un servicio gratuito de donde se sigue que el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 viola el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución pues mientras que ésta establece que el servicio se preste a todos los residentes en Colombia y, por ende, a título gratuito, aquel establece que se preste mediante contraprestación representada en una tasa o sobretasa, según decidan los departamentos y los municipios.

Por las razones expuestas en este cargo el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 debe ser declarado inexecutable, así como el inciso 3 del parágrafo del mismo artículo, en tanto que este tiene el carácter de accesorio de aquel en la medida en que se limita a señalar la vigencia del referido inciso 2, señalando que no está sometido al carácter temporal de la ley de la cual hace parte y, como accesorio que es, debe correr la misma suerte de la norma principal al guardar dependencia de esta.

3.4. Cuarto cargo: Violación de los artículos 1 y 2 de la Constitución por desconocimiento del carácter imperativo del servicio de seguridad ciudadana, de la imposibilidad de recuperar sus costos mediante una tasa y de la relevancia del interés general

Establece el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y no establece excepciones frente a este deber de protección, es decir, el deber de protección debe prestarse aun en contra de la voluntad de los residentes en Colombia pues la norma no establece que estén exceptuados quienes decidan no recibir la protección o no den su consentimiento para acceder a ella.

Naturalmente, este carácter imperativo de la prestación del servicio de protección o de seguridad a cargo de las autoridades comporta un contenido axiológico asociado a la proclamación de Colombia como Estado Social de Derecho donde la vida, la integridad personal, la honra, los bienes, las creencias y los demás derechos y libertades representan intereses públicos superiores, cuya protección no está sometida a la interacción entre la oferta y la demanda propia de los mercados donde los prestadores del servicio deciden dónde y a quién lo prestan y los destinatarios de la oferta deciden, voluntariamente, si acceden al servicio ofrecido y pagan por él el precio fijado por el oferente.

Bajo estas condiciones la norma acusada viola también el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución pues mientras este establece que el servicio de seguridad ciudadana se preste a todos los residentes en Colombia sin que medie su consentimiento para acceder al servicio, es decir, el servicio se presta incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios, aquella dispone que el servicio se preste mediante el pago de una tasa o sobretasa lo cual implica que es potestad del usuario decidir si la paga o no y, por ende, si toma o no el servicio, como es lo característico de las tasas, según la jurisprudencia constitucional¹⁴. Este tratamiento conduce a que la prestación del servicio de seguridad ciudadana responda a un interés privado y particular de quienes pueden pagar la tasa con que se financia el servicio, con lo cual se contraviene también el artículo 1 de la Constitución pues la norma atacada está dando prevalencia a tal interés particular sobre el evidente interés público existente sobre la prestación del servicio de seguridad a todos los residentes en Colombia.

¹⁴ *Aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas **indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado.*** Corte Constitucional. Sentencia C-538-13 (he destacado)

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha tenido de pronunciarse cuestionando como inconstitucionales disposiciones análogas a la aquí cuestionada donde el legislador escoge un tributo inadecuado para financiar un servicio de interés público, por tratarse de tributos que tienen la naturaleza de contraprestación del servicio recibido y, con ello, se transforma el interés público existente sobre su prestación en un interés privado y particular de quienes pueden y quieren pagar la contraprestación. Nos referimos al servicio de alumbrado público, el cual, mediante el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, pretendió financiarse a través de una contribución especial:

*Al introducir dicho tipo de gravamen [contribución especial] e identificar los supuestos beneficiarios individuales del alumbrado público, **el servicio deja de tener un carácter colectivo y su prestación ya no es llevada a cabo en interés general, sino individual**, como bien apunta el actor. **La contribución es pagada por quien recibe la prestación, conforme a los supuestos de la norma, y en tanto ello se verifique. Esto, a su vez, hace que el servicio de alumbrado público se proporcione con arreglo a criterios económicos** y se someta la continuidad de su suministro a la capacidad económica que el prestador determine en ciertas zonas, cuyos habitantes, si bien pueden derivar beneficios de la luz pública, no son los únicos beneficiarios. Corte Constitucional, Sentencia C-272-16 (he subrayado)*

El servicio de seguridad ciudadana por encarnar valores constitucionales superiores compendiados en la función de las autoridades de preservar el orden público, a más de servicio, se constituye en *bien público*¹⁵ pues, si todos los residentes en Colombia tienen derecho a acceder al servicio de seguridad y tienen derecho a demandar una igual protección, como lo instituye el inciso 2 del art. 2 de la Constitución y si ninguno de ellos tiene alguna prerrogativa o título que le permita acceder a un mayor servicio, ni la utilización de este servicio por uno o alguno de ellos, excluye a los demás, entonces su consumo es indivisible y no puede fraccionarse ni financiarse mediante una tasa o sobretasa, cuya naturaleza constitucional consiste, precisamente, en representar el medio tributario por el cual se recuperan los costos de un servicio en proporción a los costos incurridos para su prestación y a los beneficios recibidos por los contribuyentes que decidan acceder a él.

¹⁵ Así ha sido calificado el servicio de seguridad por la jurisprudencia constitucional en una de sus variantes más significativas, la seguridad nacional: “*Conforme a lo anterior, si el alumbrado público proporciona iluminación a calles, plazas, parques, alrededores de escenarios deportivos, caminos y carreteras a cargo del municipio, zonas peatonales y de parqueo vehicular o bahías y andenes, es entonces un servicio que puede ser considerado, conforme a la doctrina económica, **un bien público no divisible** prestado a una colectividad. La doctrina económica distingue entre bienes públicos locales y globales. De acuerdo con COLOMA, del segundo tipo hacen parte bienes como **la defensa nacional**, que beneficia a todos los habitantes de un país” Corte Constitucional, Sentencia C-272-16 (he destacado)*

No quiere decir lo anterior que el Estado no pueda acudir a la exacción para financiar los costos que impone el servicio de seguridad que presta. Lo que ocurre es que la fuente de financiación del servicio de seguridad no puede ser una *tasa*.

Así lo constató la Corte Constitucional respecto del servicio de alumbrado público que, como el servicio de seguridad, se brinda en interés general y no particular y si este tipo de servicios no pueden ser financiados a través de una contribución especial, por tratarse de un tributo que exige que la actividad u obra realizada y que se compensa, produzca una utilidad privada, aunque su consumo sea indivisible, *a fortiori* no podrán financiarse con un *tasa* que, además de suponer una utilidad privada para el contribuyente, al igual que la contribución especial¹⁶, exige que el beneficio, bien, servicio o suministro sea divisible o fraccionable porque es en proporción a él que se paga el tributo:

Lo anterior, como se reiteró, implica que el sistema de alumbrado público es un servicio que se brinda en interés general, no particular ni privado. Tampoco su sentido es aumentar las utilidades particulares de específicas personas, si bien esto pueda fortuitamente ocurrir. Su esencia es beneficiar una población y generar condiciones de seguridad, tranquilidad y bienestar para todo aquél que eventualmente haga uso de los espacios de tránsito público que reciben el alumbrado. Los bienes que proporciona esta prestación son dirigidos a todas las personas que los usen y, por lo tanto, tienen una proyección colectiva y general, antes que individual.

En este orden de ideas, la Sala constata que la financiación del servicio de alumbrado público no es compatible con las contribuciones especiales como especie de tributo. Su sostenimiento no puede ser planteado mediante esta clase de cargas fiscales. Corte Constitucional, Sentencia C-272-16 (he subrayado)

Como ya se observó, el servicio de seguridad no es fraccionable y, por lo tanto, tampoco es recuperable mediante una *tasa*.

Por las razones expuestas en este cargo el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 debe ser declarado inexecutable, así como el inciso 3 del párrafo del mismo artículo, en tanto que este tiene el carácter de accesorio de aquel en la medida en que se limita a señalar la vigencia del referido inciso 2, señalando que no está sometido al carácter temporal de la ley de la cual

¹⁶ Ahora, debe recordarse que **una similitud entre la contribución y las tasas consiste en que, en ambos casos, se retribuye un bien que aprovecha al contribuyente.** Los dos tributos tienen el objetivo de cobrar una contraprestación en razón de una utilidad individual y privada que se recibe, lo que implica, por lo común, que el beneficio también sea susceptible de ser proporcionado en orden a incrementar los haberes de los sujetos pasivos o a generar utilidades de cualquier tipo, antes no existentes. Corte Constitucional, Sentencia C-272-16 (he destacado)

hace parte y, como accesorio que es, debe correr la misma suerte de la norma principal al guardar dependencia de esta.

IV.

CONCLUSIONES

4.1 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola el artículo 150-12 de la Constitución, porque omite identificar la contribución fiscal que pueden imponer los departamentos y municipios y con ello delega en ellos la función a cargo del Congreso de establecer contribuciones fiscales.

4.2 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, porque no define el hecho gravable de los tributos que crea.

4.3 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola el artículo 2 de la Constitución porque convierte en oneroso un servicio que por naturaleza es gratuito: la seguridad ciudadana.

4.4 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola el artículo 13 de la Constitución porque auspicia un trato desigual a los destinatarios y contribuyentes del servicio de seguridad ciudadana quienes recibirán una distinta protección y trato de las autoridades instituidas para prestar el servicio de seguridad, dependiendo de su capacidad económica.

4.5 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola el artículo 2 de la Constitución porque desconoce el carácter imperativo del servicio de seguridad ciudadana al permitir a sus destinatarios decidir si acceden o no al servicio y en qué proporción.

4.6 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola el artículo 2 de la Constitución porque permite que un *bien público*, como lo es la seguridad ciudadana, sea fraccionado y apropiado por los contribuyentes.

4.7 El inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 viola el artículo 1 de la Constitución porque da prevalencia a la apropiación privada y particular del servicio de seguridad sobre el interés público acerca de que este servicio se preste a todos los residentes en Colombia.

V.

SOLICITUD

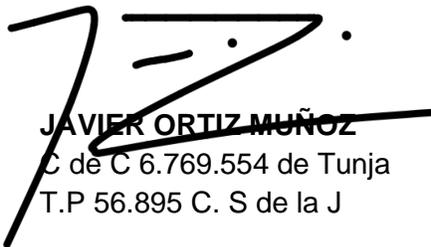
Por lo expuesto solicito respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional declare la inconstitucional del inciso 2º del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y del inciso 3º del párrafo del mismo artículo.

VI.

DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES

El suscrito puede ser notificado en la Carrera 15 No. 15 – 105 Casa 24 Sauco del municipio del Chía – Cundinamarca o en la siguiente dirección electrónica. javierortiz63@hotmail.com. Teléfono 310 5817012.

Cordialmente,



JAVIER ORTIZ MUÑOZ
C de C 6.769.554 de Tunja
T.P 56.895 C. S de la J