

Radicación de Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022

JOM - <javierortiz63@hotmail.com>

Jue 12/01/2023 17:21

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

Buenas tardes señores Corte Constitucional;

De manera atenta, me permito anexar para su conocimiento y trámite el escrito de demanda del asunto, en ejercicio de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

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

Bogotá D.C., enero 12 de 2023

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 12 de la Ley 2272 de 2022

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 en contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

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 su contenido, la cual fue publicada en el Diario Oficial No. 52.208 del 4 de noviembre de 2022:

“LEY 2272 DE 2022

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y de dictan otras disposiciones.”

(...)

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

II.

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

Las razones por las cuales se estima que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, es violatorio de la Constitución, se concretan en su oposición frente a las normas constitucionales que a continuación transcribo y en las cuales destaco los ingredientes normativos especialmente transgredidos.

2.1 De los derechos fundamentales

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 los deberes y obligaciones

ARTICULO 95. *La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.*

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

*9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado **dentro de conceptos de justicia y equidad.***

2.3 De la estructura del Estado

Artículo 116. **La Corte Constitucional**, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, **administran Justicia**. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

2.4 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.*

(...)

2.5 De la jurisdicción constitucional

*Artículo 241. **A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución**, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

(...)

*4. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos** contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

(...)

Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

***Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo**, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.*

2.6 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.”

2.7 De la distribución de recursos y competencias

ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de **equidad**, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias **no se aplicarán con retroactividad**.

III.

ANTECEDENTES DE LA NORMA DEMANDADA

3.1 El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, censurado en este escrito, dice en su título y contenido que da cumplimiento a la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Honorable Corte Constitucional.

3.2 Mediante dicha sentencia la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de

2010 “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”, con efectos diferidos por el término de dos legislaturas con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana.

3.3 Esas disposiciones declaradas inexequibles por la Honorable Corte Constitucional establecen la conocida como *tasa o sobretasa de seguridad ciudadana*:

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

(...)

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.

3.4 Las disposiciones transcritas fueron declaradas inexequibles porque la Corte Constitucional encontró, en resumen, que ellas son contrarias a los principios de legalidad y certeza tributaria contenidos en los artículos 152-12 y 338 de la Constitución, pues establecieron un tributo carente de identidad al omitir señalar cuál era su hecho generador, con lo cual se confirió un amplio margen de competencia a las entidades territoriales para que crearan, sin mayores restricciones, los tributos que a bien consideraran, con la única condición de que los recursos recaudados por su intermedio fueran destinados a los fondo-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, con lo cual, materialmente, se configuró, una delegación del Congreso de su facultad de establecer contribuciones fiscales y parafiscales, incluido su hecho generador.

Las disposiciones declaradas inexequibles desconocieron los principios de reserva de ley y de representación popular plasmados en las citadas prescripciones constitucionales puesto que las imposiciones tributarias deben originarse en decisiones del legislador y no de las corporaciones territoriales, al amparo de la máxima del derecho occidental acerca de que *no hay impuesto sin representación*, la cual exige que el legislador, en el acto de establecimiento del tributo, defina su hecho generador

pues es a partir de éste que se origina la obligación tributaria y es partir de éste que los ciudadanos pueden tener certeza acerca de los tributos a los cuales se encuentran expuestos.

3.5 Varios departamentos del país, entre ellos, Atlántico (Ordenanza No. 000488/20), Valle (Ordenanza No. 425/16), Magdalena (Ordenanza No. 006/12) y Córdoba (Ordenanza No. 0034/20), impusieron en su jurisdicción territorial, tasas de seguridad y convivencia, apoyándose en los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010 y estableciendo como base gravable el consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

IV.

RAZONES O CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

3.1 Primer cargo: Violación de los artículos 116, 241-4 y 243 de la Constitución por incumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022

La Sentencia C-101 de 2022, proferida por la Honorable Corte Constitucional, como ya se observó en el Capítulo de antecedentes de este escrito, declaró inexecutable los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010, con efectos diferidos por el término de dos legislaturas con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que **prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas** especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana.

Por su parte, la disposición demandada declara dar cumplimiento a la citada sentencia y, para ello, dispone que *los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8 de la ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.*

Salta a la vista que el Congreso, a pesar de que declara dar cumplimiento a la sentencia C-101 de 2022, en realidad, no solo no le da cumplimiento, sino que contradice sus mandatos.

Al respecto, es necesario precisar, en primera instancia, que la sentencia en cuestión no ordenó, propiamente, la expedición de la norma que prevea el hecho generador de las tasas y sobretasas de seguridad ciudadana, sino que concedió al Congreso un término correspondiente al diferimiento de los efectos de su decisión para que así lo hiciera, si esa era su voluntad. Lo anterior por cuanto, como lo expresa el fallo, la expedición de tal norma corresponde al margen de configuración de que es titular el Congreso, dentro del cual bien cabe expedir o no expedir normas que establezcan tributos. En tales términos, una opción legítima para el Congreso era la de no expedir ninguna norma sobre el particular y permitir que los recursos para los fondos-cuenta territoriales de seguridad, provengan de otras fuentes¹.

Pero si el Congreso decide expedir la referida norma contentiva del hecho generador de las tasas o sobretasas de seguridad ciudadana, naturalmente, debe hacerlo dentro de los parámetros obligatorios fijados por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 2022, entre ellos, el de que modifique la norma tributaria declarada inexecutable para fijar con certeza el hecho generador:

*“58. Así pues, la Corte declarará la inexecutable con efectos diferidos por un término prudencial, que resulte razonable **para que el Congreso de la República realice la modificación al artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas**. En consideración a que la presente legislatura ya inició e, incluso, ya terminó su primer periodo, el término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación, culminaría al finalizar la segunda legislatura que tenga lugar, luego de notificada esta decisión, es decir, el 20 de junio de 2024.” (he subrayado)*

Y no podría ser de otra manera, pues para corregir los vicios de inexecutable de una disposición legal, la única forma de hacerlo es modificándola para ajustarla al

¹ Los artículos 6 de la Ley 1106 de 2006 y 8 de la Ley 1421 de 2010, establecen múltiples fuentes para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia.

ordenamiento jurídico o modificar tal ordenamiento para purgarla de inconstitucionalidad, pero este último no es el caso.

Mientras que la sentencia C-101 de 2022 dispone en su parte resolutive que, ... *dentro de la libertad de configuración que le es propia*, (el Congreso) **expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana**, el Congreso en el artículo demandado no prevé tal hecho generador ni modifica la norma declarada inconstitucional sino que se supedita a los hechos generadores ya definidos por los entes territoriales, y les da validez, siempre que coincidan con los patrones por él fijados *a posteriori*.

El Congreso no expidió, propiamente, una norma que previera el hecho generador de las tasas o sobretasas de seguridad ciudadana declaradas inexecutable, esto es, no modificó los incisos 2º del artículo 8º y 3º del párrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010 para hacerlos compatibles con la Constitución, como lo dispuso la Corte Constitucional, sino que, por el contrario, autorizó a los entes territoriales para que continuarán cobrando unos tributos creados en contravención de los principios de legalidad y certeza tributaria con fundamento en la autorización conferida en una norma declarada inconstitucional, la cual el legislador dejó intacta pese a que la Corte advirtió en su decisión que para que los tributos que ella autoriza, puedan crearse y cobrarse con posterioridad al periodo de gracia que estableció, era menester que modificara la norma declarada inconstitucional, corrigiendo sus vicios.

¿Cómo corregir los vicios de inconstitucionalidad de una norma sin modificarla? ¿Cómo corregir los vicios de inconstitucionalidad de los incisos 2º del artículo 8º y 3º del párrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010, sin modificarlos?

Si los incisos 2º del artículo 8º y 3º del párrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010 no son modificados dentro del periodo de diferimiento de los efectos de la Sentencia C-101 de 2022, al cabo de dicho término deberán desaparecer del ordenamiento jurídico por inexecutable declarada por la H. Corte Constitucional y desaparecerán los fundamentos de derecho de los tributos creados a su amparo, de no ser porque el Legislador, en contravención de esta sentencia, mediante la expedición

de la norma demandada, les da nueva vida, nueva vigencia, sin haber corregido los defectos que advirtió la H. Corte Constitucional.

El Congreso pretende, a través de la norma demandada, dejar vigentes indefinidamente, más allá del periodo de diferimiento de los efectos de la sentencia C-101 de 2022, los tributos creados por las autoridades territoriales con fundamento en una norma declarada inexecutable, pero esta decisión es transgresora del ordenamiento jurídico, en particular, de los artículos 116, 241-4 y 243 de la Constitución pues se desconoce el carácter obligatorio y vinculante de los fallos de la Corte Constitucional.

Esta forma de proceder por parte del legislador, concretamente, con la expedición del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, es contraria a la Constitución. Específicamente, el artículo 12 de la Ley 2272 contraviene los artículos 116, 241-4 y 243 de la Constitución porque:

- i) Mientras el artículo 116 de la Constitución le confiere a la Corte Constitucional la facultad de administrar justicia, el artículo 12 demandado la desconoce porque desatiende la orden que la Corte Constitucional, investida de tal facultad, profirió en el artículo 2 de la Sentencia C-101 de 2022, en el sentido de que el Congreso expidiera la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondo-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. La norma demandada, a pesar de que declara dar cumplimiento a tal sentencia, no previó tal hecho generador sino que se atiene y le da validez a los hechos generadores definidos en los tributos creados por los entes territoriales con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y que se estén cobrando a la fecha de expedición de la Ley 2272 de 2022, siempre que coincidan con unos parámetros definidos con posterioridad a la creación del tributo que autoriza seguir cobrando.
- ii) Mientras el artículo 241-4 de la Constitución confiere a la Corte Constitucional, en su calidad de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, la

norma demandada desconoce esta función porque desatiende la decisión adoptada por la Corte Constitucional en el artículo 2 de la Sentencia C-101 de 2022 a instancias de demanda presentada por un ciudadano, porque, a pesar de que se le ordena al Congreso, en caso de que decida prolongar la vigencia de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana, prever su hecho generador, la norma que expidió y mediante cuyo contenido se anuncia dar cumplimiento a la citada sentencia, no previó tal hecho generador sino que se supedita a los hechos generadores definidos en los tributos creados con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y que se estén cobrando a la fecha de expedición de la Ley 2272 de 2022, y les da validez siempre que coincidan con unos parámetros definidos con posterioridad a la creación del tributo que ilegítimamente autoriza seguir cobrando.

- iii) Mientras que el inciso 1 del artículo 243 de la Constitución dispone que los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual equivale a que las decisiones plasmadas en sus sentencias se les otorga el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas², la norma demandada desatiende el carácter vinculante de la decisión adoptada en el artículo 2 de la Sentencia C-101 de 2022 porque, a pesar de que se le ordena al Congreso, en caso de que decida prolongar la vigencia de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana, prever su hecho generador, la norma que expidió y mediante cuyo contenido se anuncia dar cumplimiento a la citada sentencia, no previó tal hecho generador sino que se supedita a los hechos generadores definidos en los tributos creados con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 y que se estén cobrando a la fecha de expedición de la Ley 2272 de 2022, y les da validez siempre que coincidan con unos parámetros definidos con posterioridad a la creación del tributo que ilegítimamente autoriza seguir cobrando.

² “La **cosa juzgada** es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, **el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.**” (he destacado). Corte Constitucional, Sentencia C-100/19.

- iv) El Congreso, como ya se anotó, no expidió, propiamente, una norma que previera el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana declaradas inexequibles, como lo ordena el artículo 2 de la Sentencia C-101 de 2022, esto es, no modificó los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010 para hacerlos compatibles con la Constitución, como lo dispuso la Corte Constitucional, sino que, por el contrario, los dejó intactos y autorizó a los entes territoriales para que continuarán cobrando unos tributos creados en contravención de los principios de legalidad y certeza tributaria con fundamento en la autorización conferida en una norma declarada inconstitucional por motivos de fondo, la cual el legislador dejó indemne pese a que la Corte advirtió en su decisión que para que los tributos que ella autoriza, puedan crearse y cobrarse con posterioridad al periodo de gracia que estableció, era menester que se modificará la norma declarada inconstitucional, corrigiendo sus vicios.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Sentencia C-101 de 2022, si los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del artículo 8º de la de la Ley 1421 de 2010 no son modificados dentro del periodo de diferimiento de los efectos de la Sentencia C-101 de 2022, al cabo de dicho término ellos deben desaparecer del ordenamiento jurídico por inexecutable declarada por la H. Corte Constitucional, porque solo por ese término la Corte mantuvo la vigencia de las normas declaradas inexequibles, pero el Legislador, en contravención de esta sentencia, mediante la expedición de la norma demandada, les da nueva vida, nueva vigencia, al permitir que los tributos creados a su amparo se sigan cobrando más allá del periodo de diferimiento, sin haber corregido los defectos que advirtió la H. Corte Constitucional, con lo cual, materialmente lo que está haciendo es reivindicando la vigencia de una norma declarada inconstitucional por motivos de fondo, reproduciendo las disposiciones declaradas inexequibles por esa sentencia y ratificando la delegación de la potestad impositiva del Congreso en las entidades territoriales que la Corte había considerado inconstitucional, lo cual contraviene el inciso 2 del artículo 243 de la Constitución.

Por las razones expuestas en este cargo el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 debe ser declarado inexecutable.

3.2. Segundo cargo: Violación de los artículos 150-12, 338 y 363 de la Constitución por desconocimiento de los principios tributarios de reserva de ley, legalidad, certeza tributaria e irretroactividad

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 establecer 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.

Por su parte, el artículo 338 de la Constitución, considerado también violado por la norma atacada por inconstitucional, establece que la ley debe fijar, entre otros elementos del tributo, el hecho gravable, el cual es que le confiere identidad por tratarse del acto, suceso o circunstancia cuya realización da origen a la obligación tributaria; es decir, para que pueda reputarse como cumplida la función a cargo del Congreso de establecer tributos en los términos del artículo 152-12 de la Constitución, el Congreso debe definir, como mínimo, el hecho generador que permita identificar el tributo que estableció, que defina su perfil específico³ y que, en tratándose de tributos territoriales, autorice a la autoridades territoriales para imponerlo en su respectiva jurisdicción.

Es cierto, que 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, que 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

³ "Comienza la Corte por el examen del *hecho gravable o hecho imponible, que es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo*, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación³, este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, (...)" (hemos subrayado). Corte Constitucional, Sentencia C-987/99

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.

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 originario del impuesto o contribución es competencia del Congreso, como lo ha ratificado la jurisprudencia constitucional⁴.

Pero lo anterior no significa que el Congreso, por ser el llamado a establecer los tributos o contribuciones, debe, en todos los casos, en el acto de su establecimiento, definir todos los elementos del tributo. Esto dependerá del alcance del tributo que el Congreso establece.

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 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

⁴ "... la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley;..." Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995

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.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el elemento que define la identidad de un tributo es el hecho gravable⁵ 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 elemento⁶ 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.

Así se lo ordenó la Corte Constitucional al Congreso de la república en la Sentencia C-101 de 2022; esto es, que dentro de su margen de configuración expida la norma que

⁵ "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)

⁶ "...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

prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana establecidas en los incisos 2º del artículo 8º y 3º del párrafo del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010.

Sin embargo, en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, acusado en este proceso, en el cual el Congreso de la República declara dar cumplimiento a la referida sentencia, no se prevé el hecho generador de esas tasas y sobretasas sino que la norma se remite al hecho generador contemplado en los tributos ya creados por las entidades territoriales⁷ a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 2272 de 2022, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2008, con lo cual, se contraviene el principio de legalidad y de reserva de ley previsto en los artículos 152-12 y 338 de la Constitución pues en la disposición demandada el Congreso no fijó directamente el hecho gravable de esos tributos sino que se atuvo al ya definido por las entidades territoriales siempre que correspondiera a unas características definidas por el legislador con posterioridad a la creación de los tributos en el orden territorial. En otros términos, el Legislador no definió ningún hecho gravable sino que declaró, cuáles, dentro de los definidos por las entidades territoriales, consideraba válidos. Pero lo hizo, no para corregir la omisión que advirtió la Corte Constitucional, esto es, para definir el hecho generador de las tasas y sobretasas a que se refiere el citado artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, sino para autorizar que se sigan recaudando unos tributos creados por unas específicas entidades territoriales cuya autorización legal para imponerlos, a nivel territorial, continúa siendo inconstitucional pues la norma de jerarquía legal que los autoriza continúa sin definir tal hecho generador.

En el fondo, el artículo 12 demandado contiene un acto particular y concreto de convalidación de situaciones particulares y concretas referidas a los específicos entes

⁷ *ARTÍCULO 12º. Cumplimiento de la sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional. En cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional sobre los incisos 2º del artículo 8º y 3º del párrafo del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, se determina que los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8 de la ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos. (he destacado)*

territoriales que al momento de entrar en vigencia la Ley 2272 de 2022, estaban recaudando las tasas y sobretasas creadas con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, y, por lo tanto, contrario al carácter general, impersonal y abstracto propio de la ley y, particularmente, de las leyes tributarias.

En suma, el Congreso autoriza que se sigan cobrando unos tributos con fundamento en una norma que continúa siendo inexecutable pues ella autoriza el establecimiento de unos tributos respecto de los cuales no tiene definido el hecho generador. La función del Congreso, de acuerdo con los artículos 152-12 y 338 de la Constitución, es la de establecer tributos, incluyendo su hecho generador y no le de autorizar que se sigan cobrando tributos territoriales al amparo de una norma declarada inexecutable, la cual no se ha modificado para corregir las omisiones en que incurrió, concretamente, la de definir el hecho generador de los tributos que autorizó a las entidades territoriales imponer.

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 generador 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 el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, cuestionado en este proceso, el Congreso anuncio enmendar esta situación, conforme a las instrucciones que impartió la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 2022, pero no definió el hecho gravable de las tasas y sobretasas especiales sino que autorizó que se siguieran recaudando las ya creadas en ausencia de este hecho generador, el cual, conforme a los principios de legalidad y reserva legal en materia tributaria contemplado en los artículos 152-12 y 338 de la Constitución, debe provenir del legislador y no de las entidades territoriales⁸.

⁸ “Como se advirtió anteriormente, la determinación de los tributos está condicionada a los principios de reserva de ley y de representación popular, razón por la cual el establecimiento de la obligación tributaria que se impone al contribuyente debe hacerlo el Legislador, bajo el principio de que no hay tributos sin representación. Esto **exige que el hecho al que se le asigna la producción de la obligación tributaria (es decir, el hecho generador) sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territoriales.**” (hemos destacado) Corte Constitucional Sentencia C-101 de 2022.

Lo anterior, materializa no solo la violación por la norma cuestionada de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria sino la violación de los criterios de certeza e irretroactividad tributaria que son derivación de aquellos y que le imponen al Congreso el deber de definir directamente, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal y no como lo hizo en el artículo 12 demandado donde acogió unos hechos generadores definidos por otras autoridades, pero no para que los ciudadanos tuvieran de antemano la certeza acerca de los tributos a los cuales están expuestos sino con la pretensión de purgar de inconstitucionalidad unos tributos creados a nivel territorial, los cuales, si bien fueron investidos de legitimidad dentro del periodo de diferimiento definido en el artículo 2 de la Sentencia C-101 de 2022, a partir del vencimiento del referido término y por virtud del artículo 12 cuestionado, se seguirán cobrando no obstante que respecto de ellos el legislador no definió de antemano un hecho generador sino que pretende hacer suyo el definido por las autoridades territoriales, para aplicarlo retroactivamente a tributos ya creados, pasando por alto que el artículo 363 de la Constitución prohíbe aplicar las normas tributarias con retroactividad.

Por las razones expuestas en este cargo el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 debe ser declarado inexecutable.

3.3. Tercer cargo: Violación de los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución por patrocinar un trato discriminatorio e inequitativo frente a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y frente a los propietarios de bienes raíces sujetos al impuesto predial que eran sujetos pasivos de la tasa al momento de expedirse la Ley

Uno de los principios que, como derivación del principio constitucional de igualdad⁹ (art.13), regula el sistema tributario colombiano es el conocido como de *equidad tributaria*, contemplado en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución. El primero de ellos establece como uno de los deberes a cargo de los ciudadanos el de contribuir con

⁹ "33. El **principio de equidad tributaria** de que trata el artículo 363 de la Constitución opera como límite a la potestad impositiva del Legislador, aunque también **es expresión concreta del principio de igualdad**." Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2019.

el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y *equidad* y, el segundo, expresa que el sistema tributario se funda en los principios de *equidad*, eficiencia y progresividad.

Este principio de equidad tributaria tiene por objetivo garantizar que las cargas tributarias se repartan entre los ciudadanos de manera que se proscriban cargas excesivas o beneficios exagerados¹⁰ frente a la capacidad económica de los contribuyentes y, en este sentido, comprende dos tipos de equidad¹¹: i) *la equidad horizontal* que impone la obligación de que se brinde un tratamiento idéntico a las personas que tienen la misma capacidad económica y, que, por lo tanto, queden en igual o similar situación después de estar sometidas al gravamen, lo cual tiene, a su vez implicaciones en otros derechos, como el derecho a la *libre competencia*, y ii) *la equidad vertical* a través de la cual se exige que la tributación sea progresiva, esto es, que las personas de mayor capacidad económica están llamadas a contribuir en una mayor proporción.

Una de las manifestaciones de la inequidad horizontal se materializa cuando la regulación tributaria grava de manera diferenciada a sujetos o situaciones análogas, sin que exista una justificación constitucionalmente válida¹².

El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 autoriza que se sigan cobrando los tributos creados a nivel territorial con fundamento en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010,

¹⁰ "En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente." Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2019.

¹¹ "La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto." Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2019.

¹² "La jurisprudencia, del mismo modo, ha identificado determinados supuestos que, sin tener carácter taxativo, configuran vulneraciones al principio de equidad tributaria. (...) 33.2. El segundo supuesto **opera cuando la regulación grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas, sin que concorra una justificación constitucionalmente atendible para ello.**" Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2019. (he destacado)

conocidos como *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*, bajo dos condiciones: i) que el tributo se esté recaudando a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 2272, y ii) que su hecho generador sea, en el caso de los departamentos, la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial.

Estas condiciones generan un trato desigual, diferenciado e inequitativo para las personas que al momento de entrada en vigencia de la Ley 2272 eran sujetos pasivos de las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*, cuyo hecho generador estaba asociado, en el caso de los departamentos, a la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, a los bienes raíces, sujetos al impuesto predial.

Utilizando el test integrado de igualdad instituido por la Honorable Corte Constitucional ¹³ 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:

Específicamente, los sujetos entre los cuales se produce un trato diferenciado, desigual o inequitativo, son los siguientes:

- a) Las personas que al momento de entrada en vigencia de la Ley 2272 eran sujetos pasivos de las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*, cuyo hecho generador estaba asociado, en el caso de los departamentos, a la suscripción a un servicio público domiciliario y de los municipios, a los bienes raíces, sujetos al impuesto predial. Respecto de ellos se podrá seguir cobrando y recaudando el tributo, esto es, estarán gravados por el tributo y serán los únicos que deben soportar esta carga fiscal y contribuir con el financiamiento de los fondos-cuenta de seguridad ciudadana.
- b) Las personas que al momento de entrada en vigencia de la Ley 2272 eran sujetos pasivos de las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los*

¹³ Sentencia C-084/20, entre otras.

fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana, cuyo hecho generador no estaba asociado, en el caso de los departamentos, a la suscripción a un servicio público domiciliario y de los municipios, a los bienes raíces, sujetos al impuesto predial. Respecto de ellos no se podrá seguir cobrando y recaudando el tributo, esto es, no estarán gravados por el tributo.

- c) Las personas que al momento de entrada en vigencia de la Ley 2272 no eran sujetos pasivos de las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*. Respecto de ellos no se podrá cobrar y recaudar el tributo, pues él no se puede crear a nivel territorial por no existir autorización legal, esto es, no estarán gravados por el tributo.

El trato diferencial a ellos dispensado por la norma cuestionada corresponde a su sujeción o exposición como personas o sujetos pasivos al gravamen tributario, esto es, a las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*. Sin embargo, entre estas personas no existe una condición, característica o capacidad que las diferencie y que justifique el trato tributario diferenciado. Lo único que los diferencia es el ámbito territorial donde residen o ejercen sus actividades, negocios o profesiones o están ubicados los bienes raíces de que son propietarias y, ese, desde la perspectiva constitucional, no es un criterio que justifique un tratamiento diferenciado en materia tributaria, especialmente, porque no tiene como causa una condición geopolítica que justifique tal trato diferenciado, como pudiera ser, por ejemplo, la condición de zona fronteriza o región económicamente deprimida, sino una circunstancia eventual, que en ese departamento o municipio se impuso la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana con hechos gravables que coinciden con las descripciones que hizo el legislador, en la norma demanda después de que los tributos fueron creados a nivel territorial.

En el caso de las personas agrupadas bajo el literal a), la norma cuestionada les dispensa un tratamiento menos favorable o desfavorable por cuanto que seguirán siendo sujetos pasivos de las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*, lo cual irroga un efecto negativo a su capacidad económica.

Entre tanto, los sujetos agrupados bajo los literales b) y c), reciben un tratamiento favorable pues no quedaron sujetos a las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana*, luego, por este aspecto, su capacidad económica no se afecta, por el contrario, en el caso de los agrupados bajo el literal b), mejora. Respecto de ellos debe cesar el recaudo y cobro del tributo pues las disposiciones territoriales que lo crearon perdieron fuerza ejecutoria al haber desaparecido sus fundamentos de derecho.

En el caso de los agrupados en el literal c), ellos nunca podrán estar sujetos a las *tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana* pues no existe disposición legal que lo autorice.

En cuanto a la intensidad del examen de constitucionalidad sobre el trato desigual, se observa que el juicio debe ser estricto en tanto que los tributos con que se grava la suscripción a los servicios públicos domiciliarios afectan el acceso a los mismos al hacerlos más costosos y este acceso constituye, en el caso del agua, un derecho fundamental y, en el caso de la energía eléctrica, un derecho conexo con el derecho a una vivienda digna y con otros derechos fundamentales (vida, salud e integridad personal).¹⁴ Por otra parte, el tratamiento desigual dispensado, entre otros, afecta el derecho colectivo y constitucional (art. 333) a la *libre competencia* en tanto que algunos competidores, en sus respectivos sectores económicos, deberán competir soportando la carga económica que impone la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana mientras que los otros, ubicados en los departamentos o municipios donde no se había creado este tributo al momento de expedirse la Ley 2272, o que habiéndose creado, éste no corresponde a los patrones fijados por la norma demandada, no estarán sometidos a este carga ni al riesgo de que se les imponga por decisiones locales y entonces competirán con sus pares en condiciones más favorables y menos onerosas.

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

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,

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia T-761/15

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-, es innecesario, arbitrario, injustificado y caprichoso.

Innecesario porque existen múltiples fuentes para financiar los fondos-cuenta. En efecto, los artículos 6 de la Ley 1106 de 2006 y 8 de la Ley 1421 de 2010, como se destacó en sentencia C-101 de 2022, establecen esas fuentes:

45.- El artículo 6º de la Ley 1106 de 2006¹⁵ establece que los recursos de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia provienen de tres fuentes:

- (i) Contribución especial a contratos de obra pública. Los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esa contribución. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales responderán solidariamente por el pago de la contribución, a prorrata de sus aportes o de su participación.*
- (ii) Contribución especial sobre el recaudo de las concesiones para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.*
- (iii) Convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento.*

46.- Además, el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 prevé tres fuentes de recursos adicionales para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia:

- (i) Aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas.*
- (ii) Aportes voluntarios de los municipios y departamentos.*
- (iii) Imposición de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.”*

Por lo demás, el Legislador en ejercicio del poder impositivo que le otorgan los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, bien puede poner en vigencia otro tipo de tributos

¹⁵ Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

destinados a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana que no generen discriminaciones arbitrarias y caprichosas.

Arbitrario, caprichoso e injustificado porque, no obedece a un criterio racional y fundado en fines constitucionales válidos sino a un evento fortuito: Que los sujetos pasivos de las tasas y sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad ciudadana tuvieron el infortunio de que al momento de entrar en vigencia la Ley 2272 de 2022, estaban gravados y seguirán gravados con este tributo en sus respectivas jurisdicciones departamentales o municipales, según corresponda y que los demás ciudadanos colombianos tuvieron la suerte de que en su jurisdicción no se habían establecido tales tasas o sobretasas o que habiéndose establecido, no tenían por hecho generador la suscripción de un servicio público domiciliario o los bienes raíces sujetos al impuesto predial y quedaron liberados hacia el futuro del riesgo de ser gravados con ese tributo, no obstante que no ostentan una condición que justifique este trato diferenciado, distinto a pertenecer a otras jurisdicciones territoriales del país, las cuales no tienen una connotación especial que las haga acreedoras de ese trato más favorable.

Este trato inequitativo e injustificado frente a los sujetos pasivos de las tasas de seguridad especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana se manifiesta también respecto de los sujetos activos en tanto que la autorización para seguir cobrando un tributo declarado inexecutable, solo se extiende a las entidades territoriales que hayan tenido la suerte de que, al definir la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana de que trata el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, escogieron como hecho generador, en el caso de los departamentos, la suscripción a un servicio público domiciliario y, en el de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, mientras que las demás entidades territoriales que no establecieron el tributo con fundamento en el referido artículo 8 o que, habiéndolo establecido, no perfilaron los hechos generadores que, *a posteriori*, el legislador califica como idóneos, no tendrán la posibilidad de disfrutar de esta renta.

Por las razones expuestas en este cargo el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 debe ser declarado inexecutable.

Cuarto cargo: Violación del artículo 338 de la Constitución por acoger un hecho generador incompatible con las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana

Nuestra Constitución Política (art. 338), contempla los siguientes tipos de tributos para financiar los costos y gastos del Estado: Los impuestos, las tasas y las contribuciones.

En términos generales, i) los impuestos se caracterizan por constituir imposiciones económicas unilaterales del Estado frente a los administrados, atendiendo a su capacidad económica, cuyo pago, el cual es obligatorio, no genera un derecho a recibir una contraprestación en especial ni un beneficio inmediato y proporcional a su monto, pues su finalidad es la de financiar las inversiones, costos y gastos generales a cargo del Estado; ii) por su parte, las contribuciones comprenden dos tipos de tributo; el uno asociado a la parafiscalidad, es decir, los pagos obligatorios a cargo de un grupo de personas beneficiarias o usuarias de un organismo o entidad pública, mixta o privada y cuyo importe garantiza su sostenimiento y funcionamiento autónomo. De otro lado, también responden al concepto de contribuciones, en este caso, con el calificativo de *especiales*, las cargas económicas obligatorias impuestas a los beneficiarios de una obra, inversión o actividad estatal.

En tercer lugar, están las *tasas*, caracterizadas por constituir la contraprestación, retribución o compensación que paga quien decide voluntariamente acceder a un servicio prestado por el Estado y cuyo monto es proporcional a los costos asumidos por quien lo presta y a los beneficios obtenidos por quien lo recibe. Así se deriva de lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, considerado transgredido por la norma censurada:

*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.*

Quiere decir lo anterior que las *tasas* están destinadas a financiar servicios prestados por el Estado, a los cuales el ciudadano accede voluntariamente y ellas se cobran en función de los costos generados y los beneficios recibidos por los usuarios.

La seguridad ciudadana es, por excelencia, uno de los servicios públicos a cargo del Estado, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional¹⁶.

Como la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana se destina al financiamiento y fomento del servicio de seguridad ciudadana, según lo establece el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, en conjunto con el artículo 7 de la misma ley, se deduce que la referida tasa o sobretasa es una contraprestación que remunera, así sea parcialmente, la prestación del servicio de seguridad ciudadana.

Sin embargo, no se ajusta a la Constitución que se defina como hecho generador de esa tasa o sobretasa servicios, hechos o circunstancias que nada tienen que ver con la seguridad ciudadana.

En efecto, la norma demandada acoge como hecho generador para las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana, hechos o circunstancias que nada tienen que ver con la seguridad ciudadana: i) en el caso de los departamentos, la suscripción de un servicio público domiciliario, y ii) en el caso de los municipios, los bienes raíces sujetos al impuesto predial.

Los servicios públicos domiciliarios y los bienes raíces sujetos al impuesto predial no son idóneos ni sirven para determinar el monto de las tasas o sobretasas de seguridad ciudadana pues a través de ellos no se puede establecer la proporción de costos del servicio y beneficios recibidos que le corresponde asumir al destinatario del servicio de seguridad ciudadana y, en estas condiciones, se viola la prescripción constitucional

¹⁶ "**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)

establecida en el artículo 338 superior, en el sentido de que a través de las tasas se recuperen los costos de los servicios que el estado presta a los contribuyentes.

Este precepto constitucional exige que el hecho generador de las tasas se base en la efectiva prestación de un servicio o en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se remuneran a través de la tasa, porque el *hecho generador* asocia las tasas con la recuperación de los costos de los servicios que el Estado preste a los contribuyentes o del dominio público que pone a su disposición, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público.” Corte Constitucional, Sentencia C-278/19.

Las tasas, de acuerdo con lo establecido en el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, sirven para recuperar los costos de los servicios que el Estado preste a los contribuyentes.

En este caso, el servicio prestado es el de *seguridad ciudadana*, luego el hecho generador de la tasa con la cual se pretende recuperar sus costos, total o parcialmente, se debe basar en la efectiva prestación del servicio de seguridad ciudadana. No obstante la norma demandada, en contravía del inciso 2 del artículo 338 de la Constitución, acoge como hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad ciudadana, servicios y circunstancias totalmente ajenos al servicio de seguridad ciudadana (cuyos costos se pretende recuperar total o parcialmente), esto es, la suscripción de un servicio público domiciliario y los bienes raíces sujetos al impuesto predial, lo cual traerá como consecuencia, entre otras, que los contribuyentes de la tasa para financiar la seguridad ciudadana no corresponderán exactamente a los beneficiarios del servicio de seguridad ciudadana sino a los beneficiarios de otros servicios, por los cuales ya pagan una contraprestación o tributo, como son los públicos domiciliarios y a los propietarios o poseedores de bienes raíces sujetos al impuesto predial.

Por las razones expuestas en este cargo el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 debe ser declarado inexecutable.

V.

SOLICITUD

Por lo expuesto solicito respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional declare la inexecutable del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

VI.

DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES

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

Cordialmente,



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